

**DESCENTRALIZACIÓN POLÍTICA: CAMBIOS EN PARTICIPACIÓN,
PARTIDOS Y SISTEMA DE PARTIDOS, POPAYÁN CAUCA,
(1988-2011)**



Miller Hernando Jiménez Jiménez

**UNIVERSIDAD DEL CAUCA
FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES
DEPARTAMENTO DE CIENCIA POLÍTICA
POPAYÁN-CAUCA
Noviembre de 2012**

**DESCENTRALIZACIÓN POLÍTICA: CAMBIOS EN PARTICIPACIÓN,
PARTIDOS Y SISTEMA DE PARTIDOS, POPAYÁN CAUCA,
(1988-2011)**

Miller Hernando Jiménez Jiménez

**Documento Final de Trabajo de Grado para optar al título de
Politólogo**

**Director
Mg. Carlos Andrés Gonzales Muñoz**

**UNIVERSIDAD DEL CAUCA.
FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES.
DEPARTAMENTO DE CIENCIA POLÍTICA
POPAYÁN-CAUCA
Noviembre de 2012**

NOTA DE ACEPTACIÓN

Presidente del jurado

Jurado

Jurado

Popayán, Cauca 29 de noviembre de 2012.

DEDICATORIA

Este trabajo está dedicado especialmente a mis padres por su esfuerzo y apoyo infinito a lo largo de toda mi vida y formación profesional.

A mis tíos y primos que han sido los baluartes en cada uno de mis propósitos.

A dos personas que aun ausentes en este mundo representaron mi fe, mi voluntad y mi mayor fortaleza en momentos adversos.

A la persona con la que he compartido parte de mi vida y de quien he recibido un extenso apoyo

A mis amigos y compañeros que directa o indirectamente se interesaron por cada uno de los caminos que decidí recorrer.

A todos ellos muchas gracias.

AGRADECIMIENTOS

Agradezco a Dios por darme la vida, la salud y el bienestar.

A mi director de tesis Mg Carlos Andrés Gonzales Muñoz por su constante e indispensable colaboración

Agradecimiento general a: Mg Adolfo León Guerrero, a Mg Jhon Alexander Castillo, a Mg. Jose Nicolás López Vivas por sus oportunos y desinteresados consejos en el desarrollo de este trabajo.

CONTENIDO

	Pag
INTRODUCCIÓN.	10
1. ANTECEDENTES ESTRUCTURALES DEL SISTEMA POLÍTICO DESDE EL FRENTE NACIONAL (1958-1974), HASTA EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN 1986.	16
1.1 MONOPOLIZACIÓN BIPARTIDISTA DEL SISTEMA POLÍTICO	17
1.2 De la organización de grupos guerrilleros a la búsqueda de la paz	20
1.3 El centralismo político	26
1.4 La descentralización: un proceso de transformación del Estado colombiano	28
2. DE LA AMPLIACIÓN A LA DIVERSIFICACIÓN DEMOCRÁTICA	33
2.1 APROXIMACIÓN A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1991	33
2.2 Extensión de la democracia y reformas para la elección de gobiernos locales, municipio de Popayán-Cauca.	37
2.3 Aproximación empírica desde el nivel local.	45
3. FRAGMENTACIÓN POLÍTICA Y RECOMPOSICIÓN DEL SISTEMA DE PARTIDOS	54
3.1 DE LA FRAGMENTACIÓN AL FACCIÓNALISMO Y ATOMIZACIÓN PARTIDISTA.	54
3.2 ¿Se reproduce la faccionalización en el sistema de partidos a nivel local?	58
3.3 Impacto de la Reforma Política de 2003 en los partidos y el sistema de partidos en el nivel local.	69

4. Conclusiones	83
5. Bibliografía.	85

LISTA DE TABLAS

	Pág.
Tabla 1. Correlación de fuerzas en la Asamblea Nacional Constituyente. Año 1991	35
Tabla 2. Elección popular de alcaldes, municipio de Popayán, Cauca. Años 1988-1997	47
Tabla 3. Censo electoral, participación y abstención en Popayán-Cauca. Años 1988-1997	51
Tabla 4. Número de partidos, movimientos políticos y grupos significativos que obtuvieron representación en el Concejo Municipal de Popayán-Cauca- Años 1992-2000.	60
Tabla 5. Distribución de curules en el Concejo de Popayán-Cauca bajo la fórmula de Hare. Años 1990-2000	64
Tabla 6. Precandidatos - Consulta de los Partidos Políticos 8 de Julio de 2007	71
Tabla 7. Directorios políticos municipales de partidos y movimientos políticos. Años 2003, 2007, 2011	73
Tabla 8. Permanencia de partidos y movimientos políticos en el sistema local de partidos. Años 2003, 2007, 2011	80

LISTA DE GRÁFICAS

	Pag.
Gráfica 1. Primera elección popular de alcaldes en Colombia. 1988.	41
Gráfica 2. Elección popular de concejo, municipio de Popayán, Cauca. Años 1988-1997.	47
Gráfica 3. Candidatos a la alcaldía de Popayán por partido. Año 1997	66
Gráfica 4. Candidatos a la alcaldía de Popayán por partido. Año 2000	66
Gráfica 5. Elección popular de alcaldes, Popayán Cauca. Año 2003	76
Gráfica 6. Elección popular de concejo, Popayán Cauca. Año 2003	76
Gráfica 7. Elección popular de alcaldes, Popayán-Cauca. Año 2007	77
Gráfica 8. Elección popular de concejo, Popayán-Cauca. Año 2007	77
Gráfica 9. Elección popular de alcaldes Popayán-Cauca. Año 2011	79
Gráfica 10. Elección popular de concejo, Popayán-Cauca. Año 2011	79

INTRODUCCIÓN.

Algunos cambios en el sistema político colombiano de las últimas décadas se pueden entender como efecto de reformas políticas, constitucionales y territoriales que se desarrollan en nuestro país y que evidentemente generan cambios en los diferentes niveles de la estructura organizativa del Estado. Para entender cuáles son esas transformaciones y en cumplimiento de los objetivos de esta investigación he retomado tres de las principales reformas que considero han permeado el ámbito político, social y económico tanto del escenario nacional como local, a saber: la Descentralización política, la Constitución Política de 1991 y la Reforma Política de 2003, la importancia de estas reformas reside en que son los primeros proyectos encaminados a democratizar el sistema político a partir de cambios en la estructura administrativa, económica y política del Estado encaminados al fortalecimiento de la autonomía local, la ampliación y diversificación de la participación política, y la inclusión de distintos sectores brindando la posibilidad individual u organizada de participar en la construcción de un sistema más democrático.

Para percibir un cambio debemos distinguir un antes y un después de la reforma, en este sentido la Descentralización en 1986 y la Constitución Política de 1991, tienen unos antecedentes que pueden explicar su desarrollo y contenido normativo. Los relacionados con el tema de la política reconocemos que el Estado colombiano desde su origen a partir de la independencia está directamente relacionado con unas organizaciones que se llaman partidos, es más la organización de nuestro Estado-nación esta ceñido en la dinámica y se puede entender a la luz de estos dos grupos políticos, uno el conservador y otro el liberal reconocidos oficialmente a mediados del siglo XIX.

Desde su origen estas dos agrupaciones distaron sobre algunos principios políticos, mientras el Partido Conservador hacía énfasis en el orden y el principio de autoridad, el Partido Liberal hacía alusión a la soberanía popular y la libertad, mientras el primero era partidario de un Estado centralizado y unitario, el liberal lo era de un Estado federal¹, si aceptamos la importancia de los partidos políticos en la configuración y posterior desarrollo de nuestra nación, logramos entender como fueron las posiciones de estas dos agrupaciones las que se impusieron en la configuración del Estado, pero profundicemos sobre un punto básico la estructuración del Estado: a partir de 1986 luego de diferentes guerras civiles y de que se deslegitimara el sistema federal en que se había constituido nuestra República, los conservadores -tras ganar la guerra civil de finales de los ochenta- decretan la Constitución Política de 1986, en la que se determina que Colombia es

¹ SÁNCHEZ GÓMEZ, Gonzalo. "Guerra y política en la sociedad colombiana". En: *Análisis Político*. Sep/Dic de 1990. Vol. N 11, pp. 26-62

una República regida bajo el principio de centralización política y descentralización administrativa, a partir de este momento es el gobierno central quien determina todo proceso de desarrollo político, económico y administrativo sobre el común de la nación, restringiendo la autonomía de entes territoriales subalternos como los departamentos y municipios por un centenar de años. Es la extensión y prolongación de este modelo centralista, sumado a la exclusividad y monopolio de los partidos tradicionales sobre el sistema político y su participación en el manejo del Estado y la presión social frente a la ampliación de los escenarios de participación lo que conduce a que después de un siglo se produzcan reformas en la estructura del Estado, una medida inicial es la descentralización -administrativa, fiscal y política- y complementaria a esta la Constitución Política de 1991, con la cual el nivel local -municipio- recupera la autonomía como unidad administrativa pero también política², a la vez que se convierte en un escenario de cambios, porque al abrirse los espacios de participación y libre competencia son más los ciudadanos y grupos de los mismos quienes aspiran a participar.

Los cambios que se pretenden rastrear en el marco de este trabajo se desarrollan a partir de tres variables específicas a saber: la participación política, los partidos políticos y el sistema de partidos tomando como punto de referencia la descentralización. Como se darán cuenta en el transcurso de este escrito la unidad básica sobre la que se fundamenta esta investigación son los partidos políticos, y ello obedece que es a partir de estas organizaciones o alrededor de estas que se logra determinar y calcular el impacto político de las reformas en el ámbito nacional y municipal. Bien sabemos que estas instituciones a las que llamamos partidos políticos han estado presentes a lo largo de la historia de nuestra República, y que han servido como espacios de socialización y movilización política y canalizadores de conflictos y a su vez han contribuido en la construcción del Estado nacional, esto los convierte en unas instituciones importantes y a la vez históricas, porque han hecho parte de un espacio que es el escenario político colombiano y un tiempo, que es el lapso de más de cien años en el cual han pervivido, ese grado de permanencia extendida sumado a la capacidad de monopolizar el poder político ha permitido a estos grupos superar diferentes impases y que aun hoy estén presentes en el sistema de partidos. Logran trascender porque se constituyen en los únicos referentes de representación política de los colombianos al lado de otras organizaciones políticas que no han logrado consolidarse, pero además porque han sabido mantener el apoyo de una gran parte de la ciudadanía que aun se declara liberal o conservador.

Si bien se ha hecho una breve exposición frente a los partidos políticos en Colombia, para el desarrollo de este trabajo se necesita de una definición básica frente a lo que pueden ser estas organizaciones, en esa medida y en el marco de esta investigación se entenderá como partido político a cualquier grupo político

² ROLL, David. *Partidos políticos y congreso, Elites políticas y mayorías parlamentarias en Colombia en la década de los noventa*. Editorial ARFO. Bogotá, Colombia, año 2005. pp. 25

identificado por una etiqueta oficial que presenta a las elecciones y puede sacar en este proceso candidatos a cargos públicos³, si bien esta puede ser una definición mínima frente a lo que realmente son los partidos políticos, es operativa porque destaca elementos básicos de estos grupos, en primer lugar está referida a la práctica política de los partidos en tanto hace alusión a los procesos electorales, a la participación y a la posibilidad de representación como cualidades básicas de estas organizaciones, y en segundo lugar porque a través de este concepto variables como la participación pueden medirse cuantitativamente.

La noción de partido político se ha ido configurando y perfilando a lo largo de un proceso histórico que ha pasado por situaciones distintas, para los teóricos liberales del siglo XIX, el individuo era el único sujeto político y los partidos elementos deformadores de la voluntad general⁴. Sin embargo en la práctica los partidos se convirtieron paulatinamente en los verdaderos sujetos políticos consiguiendo canalizar la participación individual, y logrando posicionarse como agentes esenciales para la democracia. Como dice Roll⁵ nuestra historia ha estado ligada a la historia de los partidos tradicionales y la historia reciente y su declive o transformación son espejo de lo que en los últimos años ha sucedido en nuestra nación. En esa dirección se puede aseverar que en la trayectoria y acción partidista se representa además de la organización política del Estado, la organización social en nuestro país, porque los partidos son los referentes políticos con los que se gesta y se forma esta nación.

En Colombia se habla de bipartidismo por la existencia de dos grupos políticos conformados bajo la etiqueta del Partido Liberal y el Partido Conservador que han logrado conservar su vigencia desde hace más de 160 años, sin embargo, el bipartidismo ha significado en la práctica relaciones tensas y situaciones hegemónicas por el predominio de una de las partes y la casi exclusión de la otra, pero también periodos de común acuerdo, cooperación y complementariedad lo que deja ver el grado de dependencia interpartidista, estas son algunas de las características que hacen de nuestro sistema único en su género porque si bien los partidos políticos tradicionales han ejercido casi exclusivamente el poder político hasta la actualidad esa dinámica de conflicto y alianza política no permite hablar de alternancia aleatoria y bipartidismo clásico, sino más bien de un sistema consociacional bipartidista combinado con uno de alternancia pragmática⁶. Hablar de sistema de partidos es referirse a la existencia de algo que va más allá de uno o más partidos, para incluir en el concepto las relaciones entre ellos y con su entorno, reglas de funcionamiento y estilos de actuación que permitan entender el

³ SARTORI, Giovanni. *Partidos y sistema de Partidos*. Editorial Alianza. Madrid año1992. pp 89.

⁴ SÁNCHEZ, Rubén. *La organización política y los sistemas de partidos*. Escuela de liderazgo democrático, corporación SOS. Colombia, Año 1994. pp. 34

⁵ ROLL, David. *Rojo difuso y azul pálido: los partidos tradicionales en Colombia, entre el debilitamiento y la persistencia*. Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, año 2002. pp.13

⁶ ROLL. 2002, Rojo difuso....pp. 113-117

funcionamiento de este como el sistema de interacciones que es resultado de la competencia entre los partidos.

Nuestro sistema de partidos ha transcurrido por diferentes etapas/periodos que destacan lo singular de la política colombiana, dentro de este han existido periodos de hegemonía conservadora como el de la Regeneración, pero también etapas de dominio liberal como el de la República Liberal, han existido momentos en los que estas agrupaciones han formado gobiernos de coalición tal cual sucede con el Frente Nacional, pero todos con una variable singular: la hegemonía de los partidos Liberal y Conservador en el poder político. Por lo cual a partir del setenta pero aun más en la década del ochenta el gobierno, los partidos y la clase política dominante de nuestro país bajo presión social y como producto de la ineficiencia del Estado, pero también del crecimiento de la impugnación armada debido en parte a la exclusión de distintos sectores sociales y políticos y de la crisis del centralismo político, determinan reformas importantes al sistema político⁷, empezando por la descentralización que es la primera reforma hacia el fortalecimiento de la democracia local porque le otorga al municipio la autonomía en ámbitos como la administración, en lo fiscal y lo político. Estos se convertirían en nuevos escenarios democráticos, en los que se buscaría la ampliación de la participación en los niveles local y posteriormente departamental en la cual se incluirían nuevos sectores sociales que verían en estos espacios la oportunidad para gestar sus proyectos políticos y buscar el desarrollo de sus comunidades.

La descentralización se desarrolla en base a tres variables, la fiscal, la administrativa y la política. Téngase en cuenta que dentro de los objetivos de esta investigación está el rastrear y medir el impacto y las posteriores transformaciones de la descentralización política y su expresión práctica la elección popular de alcaldes. Por lo tanto se buscare medir la participación política, entiéndase esta como las actividades de los ciudadanos rasos dirigidas a influir en la selección de sus gobernantes,⁸ dentro esta definición se hace referencia a una variable importante dentro de los procesos democráticos, la selección de los representantes a través del poder soberano del pueblo manifestado en el voto, esto aproxima el concepto a una categoría medible de la acción de participar y en esa medida contribuye a su análisis. Adicionalmente se buscaran rastrear cambios frente a los partidos y el sistema de partidos, la abstención, la distribución del poder político local, la conformación de los gobiernos locales desde 1988 hasta 2011 en el municipio de Popayán teniendo en cuenta además reformas como la Constitución Política de 1991 por lo que esta es la primera reforma que le da un tratamiento

⁷ ROLL. Partidos políticos... pp. 25.

⁸ LOSADA, Rodrigo, VÉLEZ, Eduardo. *Identificación y Participación Política en Colombia*. Editorial Presencia. Bogotá, Colombia 1982. pp. 162.

- para profundizar ver: ARNOLETTO, Eduardo (2007). Curso de Teoría Política. Consultado el 4 de octubre de 2010. En: <http://www.eumed.net/libros/2007b/300/indice.htm>. pág. 246-247.

frontal a los partidos políticos y busca la diversificación y el pluripartidismo en el sistema político en tanto incluye nuevos sectores sociales y étnicos.

Aunque sus resultados hayan sido diferentes y a la vez contraproducentes porque no surgen nuevas fuerzas políticas que se posicionen dentro del sistema de partidos, pero también porque los partidos tradicionales se fragmentaron como estrategia electoral sacrificando cierta cohesión que existía dentro de estos grupos, por un lado para captar los beneficios que otorgó la constitución a los partidos - económicos y de comunicación- y por otro lado para captar mayor participación electoral bajo etiquetas políticas afiliadas a las familias políticas liberal o conservadora. Lo que sucedió después de la reforma de 1991 fue un proceso de atomización extrema debido en parte a que los partidos tradicionales lograron acomodarse y utilizar a su favor lo dispuesto en la constitución, pero también debido a la laxitud de la reformas en cuanto a los partidos en elementos como la fundación y regulación interna de los partidos. Frente a esta situación los distintos gobiernos a partir de 1991 emprendieron -algunos sin éxito una reforma al sistema partidos que le diera un tratamiento básico a aspectos como la organización y democratización interna de los partidos, normas electorales -, varios proyectos para buscar reordenar el sistema de partidos y terminar con la atomización partidista. Solo hasta el 2003 este proyecto se materializa bajo la reforma política del mismo año que particularmente busco la reorganización del sistema de partidos en Colombia motivando la reagrupación de estas organizaciones, y el fortalecimiento de los más fuertes, pero también colocando límites a la acción de los partidos e incentivando la creación de nuevas fuerzas políticas.

Entiéndase que si bien este trabajo hace una extensa referencia a reformas de orden nacional, el objetivo de este es ver en qué medida estas reformas afectan el sistema local en cuanto a la participación, los partidos y el sistema de partidos, por lo que necesariamente se debe partir del contexto general hacia el contexto local. La investigación se estructuró a partir de información cualitativa y cuantitativa. Se consolidó una base de datos con información electoral suministrada por la Registraduría Nacional del Estado Civil. Dichos datos se basaron en resúmenes de los comicios de elección de Alcaldes y Concejales. Mediante la base de datos se logró identificar la participación electoral, los niveles de participación y abstención, la composición de gobiernos locales y algunos cambios en el sistema de partidos en el en el municipio de Popayán entre 1988 hasta 2011. Así mismo, se acopió información de tipo cualitativo. Parte de ella fue recolectada a través de la revisión de los diarios El Liberal y El Tiempo en versión digital. Por la magnitud del trabajo de selección, recolección, sistematización y el volumen de información, se procedió a determinar un periodo para el levantamiento de ésta. Se estimó necesario revisar un mes antes, y uno posterior a cada año electoral. El Tiempo se reviso a partir de 1988, año desde el cual es posible consultar archivos digitales y El Liberal se revisó desde 2003. Los criterios de selección de la información respondieron a variables como la participación, los partidos y las reformas como la Descentralización, la constituyente de 1991 y la Reforma Política de 2003.

El texto está organizado en tres capítulos. En el primero se exponen los antecedentes estructurales del proceso de descentralización tales como: lo que he denominado la monopolización del bipartidismo en el sistema político, la organización de grupos guerrilleros y la búsqueda de la paz y el centralismo político así como una explicación general del proceso de descentralización en Colombia.

En el segundo capítulo se aborda y destaca la importancia de la Constitución Política de 1991, como reforma complementaria a la descentralización, pero también se hace una profundización de la primera elección de alcaldes a nivel nacional y finalmente se da un tratamiento al desarrollo de la elección popular de alcaldes destacando elementos como: censo electoral, participación política y abstencionismo a partir del año 1988 hasta el año 2000

En el tercer capítulo se parte del tratamiento a la fragmentación de los partidos políticos desde la perspectiva nacional para luego determinar si el proceso se reproduce en ámbito municipal y finalmente se destaca y se mide el impacto de la Reforma Política de 2003 y los consecuentes efectos que puede tener sobre el nivel local.

I CAPITULO

1. ANTECEDENTES ESTRUCTURALES DEL SISTEMA POLÍTICO DESDE EL FRENTE NACIONAL (1958-1974), HASTA EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN 1986.

Colombia ha sido escenario de múltiples y trascendentales cambios políticos que nuestra historia registra, transformaciones sin las cuales difícilmente lograríamos entender nuestro pasado e inmediato acontecer político. Cambios políticos sucedidos a partir de reformas como la descentralización en Colombia desde 1986 tema y objeto del cual parte esta investigación y que se debe entender a la luz de unos antecedentes próximos que permitan determinar su origen y estructura. Así las cosas en la primera parte de este trabajo que tiene como objetivo determinar los efectos de la dimensión política de la descentralización - sin desconocer la existencia de un sinnúmero de factores que pueden explicar la reforma- se establecen algunos antecedentes que resultan fundamentales para comprender el desarrollo y enfoque de la descentralización en Colombia.

Cuando abordamos escenarios tan complejos y a la vez estructurales como la descentralización política en Colombia, cuyos objetivos tratan en parte de transformar dimensiones tan álgidas de la democracia representativa, al igual que fortalecer la democracia participativa y democratizar el ejercicio del poder y la política local-regional y, contribuir en la consolidación de la paz nacional, resulta obligatorio revisar la situación y las circunstancias precedentes que sirvieron de razones para la implementación de dicha reforma. Esos antecedentes de la descentralización desde este trabajo tienen como referente general el Frente Nacional -no todos- los cuales desarrollo en tres ideas generales a saber: la monopolización bipartidista del sistema político (cierre); la organización de grupos guerrilleros y la búsqueda de la paz y el centralismo político.

Se toma como referente el Frente Nacional porque como demostraré este es un momento trascendental de la historia política de Colombia en el cual se origina un esquema político organizado hacia el cierre del sistema político en tanto la mecánica misma del pacto frente-nacionalista excluye a fuerzas por fuera del tradicionalismo liberal-conservador de la participación en los cuerpos administrativos, legislativos y de gobierno, pero además se convierte en un mecanismo desafiante que sirve de sustento político en la formación y

radicalización de organizaciones guerrilleras en la medida que las posibilidades políticas de participación se agotan dentro y posterior al Frente Nacional⁹.

1.1 MONOPOLIZACIÓN BIPARTIDISTA DEL SISTEMA POLÍTICO

El Frente Nacional surge producto de un pacto político entre las jerarquías de los Partidos Liberal y Conservador, representadas por Alberto Lleras Camargo y Laureano Gómez respectivamente, este pacto es definido mediante un plebiscito nacional que reforma la Constitución de 1886, eliminando el régimen pluralista (pluripartidista) y creando el sistema bipartidista, pero además se sustenta en el acuerdo de Benidorm a través del cual se determinan entre otras las siguientes disposiciones¹⁰: Primero un sistema de adjudicación paritaria de los cargos en las corporaciones públicas -Congreso, Asambleas Departamentales y Concejos Municipales- a los partidos Liberal y Conservador. La mitad de curules que le corresponde a cada partido es asignada según el sistema de cociente electoral y para evitar conflictos todas las circunscripciones electorales elegían un número par de curules; segundo, el nombramiento paritario y proporcional de funcionarios de la Rama Ejecutiva, incluyendo los alcaldes municipales del país. Tercero la alternación de los dos partidos en la presidencia durante 1958 hasta 1974¹¹. Hay que destacar la importancia de la mecánica misma del Frente Nacional para entender su funcionamiento y sus consecuencias. Es evidente que al consolidarse este acuerdo político única y exclusivamente entre los partidos tradicionales el sistema político cierra las posibilidades políticas e impide la participación de agrupaciones diferentes al bipartidismo en tanto los escenarios administrativos (concejos municipales y asambleas), legislativos (cámara-senado) y ejecutivos (presidente-alcalde) de los niveles local, regional y nacional quedan restringidos a los partidos Liberal y Conservador.

Para comprender en qué medida la monopolización bipartidista-cierre del sistema político tras la consolidación del Frente Nacional representa un antecedente del

⁹ GONZÁLEZ, Fernán. "Aproximación a la configuración política de Colombia". En: *Revista Controversia* N° 153-154, Octubre de 1989, pp.61-70.

¹⁰ Se definen además dentro del acuerdo de Benidorm las siguientes disposiciones: 1. La expresa prohibición a los funcionarios de carrera administrativa de tomar parte en actividades de los partidos y controversias políticas. 2. La prohibición de adelantar reformas constitucionales por fuera de los mecanismos legislativos; o sea, el Congreso quedaba con la potestad exclusiva de tramitar y aprobar dichas reformas. 3. Adicionalmente, dispuso, retomando disposiciones de 1954, que las mujeres tendrán los mismos derechos políticos de los hombres; y definió la religión católica, apostólica y romana como la de la Nación colombiana.

- Los documentos fundamentales del Frente Nacional fueron: la Declaración de Benidorm, España, del 24 de junio de 1956; el Manifiesto Conjunto de los Partidos liberal y conservador, suscrito en Bogotá el 20 de marzo de 1957 y el Pacto de Sitges, España, del 20 de julio de 1957.

¹¹ GONZÁLEZ, Fernán E. "Para leer la política. Ensayos de historia política colombiana". En: *Revista Historia Crítica* Bogotá, Diciembre de 2001, Tomo I, pp. 155.

proceso de descentralización en Colombia hay que partir inicialmente del entendido de la mecánica misma con la cual funciona el pacto frente-nacionalista, pero además determinando los actores dentro y fuera de este régimen y las posibles consecuencias dentro del bipartidismo al terminar este periodo. Desde su origen el Frente Nacional es un pacto político excluyente en tanto se establece entre y desde las jefaturas naturales de los partidos Liberal y Conservador sin convocar a los ciudadanos y a otros partidos¹². Fueron dos personajes -Lleras y Gómez- los que resolvieron y decidieron sobre el futuro de un país entero, haciendo innegable lo precario de la democracia colombiana¹³ en ese entonces, y para lo cual convienen el establecimiento del pacto frente-nacionalista así como su mecánica, para en primer lugar buscar redefinir su hegemonía como fuerzas políticas predominantes en el sistema político seriamente amenazadas por la violencia y otras fuerzas (militares y rebelión). En segundo lugar tratar de superar el periodo de violencia política que devenía desde mediados de la década del 40 y que desbordaba el poder legítimo del Estado y en tercer lugar superar el autoritarismo y amenaza que significaba el gobierno de Rojas Pinilla y la posterior junta militar¹⁴. Como se hizo alusión anteriormente los partidos Liberal y Conservador durante dieciséis años se alternarían el poder central, así como se dividirían los cuerpos legislativos como el congreso cámara-senado, las gobernaciones-asambleas y alcaldías-concejos municipales del país. En el caso específico de los candidatos presidenciales serían escogidos en común acuerdo entre los dos partidos tradicionales y el particular del congreso el partido que estaba en el gobierno de turno escogería a los representantes del otro partido para esta corporación; las gobernaciones-asamblea y alcaldías-concejos las distribuía el partido de turno presidencial en partes relativamente proporcionales porque particularmente eran otorgadas a gamonales regionales de uno u otro partido.

Esto en la práctica implica en primer lugar que al estar condicionados los partidos Liberal y Conservador bajo las normas del acuerdo político, la distribución de los representantes y algunos cargos estarían bajo ningún nivel de competencia porque sencillamente se repartían entre las dos agrupaciones, en segundo lugar al no existir competencia política interpartidista la participación no tiene ningún sentido y por lo tanto se tiende a la disminución de la misma, y como es sabido se transcurrió de la competencia interpartidista a la competencia intrapartidista debido a que muchas facciones tanto del oficialismo liberal como del conservador al no lograr participación deciden emanciparse de sus antiguos partidos y formar

¹² los presidentes de Colombia durante el Frente Nacional fueron: - Alberto Lleras Camargo, Liberal. Presidente de 1958 a 1962 - Guillermo León Valencia, Conservador. Presidente de 1962 a 1966 - Carlos Lleras Restrepo, Liberal. Presidente de 1966 a 1970 - Misael Pastrana Borrero, Conservador. Presidente de 1970 a 1974

¹³ GARCÍA, Esteban. "El Frente Nacional y su naturaleza antidemocrática". En: *Revista Facultad de Derecho y Ciencias Políticas Universidad Pontificia Bolivariana*. Enero/junio de 2009. Pp. 157-184.

¹⁴ GONZÁLEZ. 1990. Guerra y política... pp. 64

nuevas agrupaciones, aquí se expone el caso específico del Movimiento Revolucionario Liberal (MRL) y la Alianza Nacional Popular (ANAPO) que fueron dos agrupaciones políticas si se quiere disidentes al Frente Nacional, la primera fundada en 1958 a partir de una escisión del oficialismo liberal liderada por su jefe natural López Michelsen y la segunda una organización que surge a partir del liderazgo del general Rojas Pinilla en 1962. El MRL representa una amenaza debido a su éxito electoral (congreso) dentro del liberalismo así como dentro del pacto del Frente Nacional, porque el Partido Liberal se noto fragmentado y muchas veces fue escenario de duras contradicciones cuando se actuó como partido, pero lo fue aun más la ANAPO quien progresivamente a partir de 1962 se constituye en una agrupación con fuerte representación en el congreso, pero sin duda su éxito reside en las elecciones presidenciales de 1970 donde según las cifras oficiales, el candidato del régimen obtuvo 1'625.025 votos, mientras que el general Rojas Pinilla, líder de la Anapo obtuvo 1'561.468 votos. El problema es que nunca se creyó en esas cifras oficiales y siempre se habló de fraude, pues los resultados preliminares transmitidos la noche anterior daban como ganador a Rojas; luego, el gobierno frentista prohibió dichas transmisiones y al día siguiente apareció como ganador Misael Pastrana, el candidato de régimen bipartidista¹⁵.

Hay que tener en cuenta que si bien el MRL y la ANAPO logran participar en el régimen frentista lo hacen legitimados bajo las etiquetas del oficialismo Liberal-Conservador, y que además estas dos agrupaciones sin el liderazgo de sus jefaturas naturales no tienen mayor trascendencia política, esto se evidencia claramente en el MRL, que tras nueve años de existencia política se disuelve en 1967 cuando su jefe natural López Michelsen acuerda su reingreso al Partido Liberal, en una situación disímil la Anapo al igual que el MRL pierde básicamente su potencial electoral posterior a las elecciones de 1972 en los que este partido básicamente desaparece del escenario electoral en gran medida por los quebrantos de salud de Rojas y porque el partido estaba bajo la dirección de la hija del caudillo, sin desconocer la campaña anti-populista del gobierno¹⁶. Fuerzas políticas que pudieron haberse constituido en grandes partidos no lo lograron esto en parte debido a que fueron agrupaciones políticas que surgieron desde el tradicionalismo bipartidista y no lograron consolidarse como partidos independientes, pero además porque la participación durante y posterior al Frente Nacional estaba garantizada al bipartidismo por lo cual los partidos tradicionales progresivamente logran recuperar el poder político-electoral que se diseminó a través de estas nuevas agrupaciones.

Formalmente el Frente Nacional terminaría en 1974, el lapso del régimen hacia parte del acuerdo entre los dos partidos y en esa dirección al finalizar la década del sesenta se busco a través de la reforma de 1968 diseñar el desmonte gradual

¹⁵ PALACIOS, Marco. *Entre la legitimidad y la violencia: Colombia 1875-1994*. Editorial Norma. Bogotá, 1995. pp. 385

¹⁶ GARCÍA. 2009. El frente nacional...pp. 25-26

del pacto en la cual se determinó que a partir de 1972 para las Asambleas Departamentales y Concejos Municipales y desde 1974 para Cámara y Senado dejaba de regir la paridad en las elecciones restableciéndose así la competencia electoral¹⁷, se pretendía a través de esta reforma abrir los espacios de participación a nuevas organizaciones que estaban integradas al bipartidismo y a fuerzas políticas como el Partido Comunista que había sido excluido y para la época muchas de sus facciones internas ya se habían radicalizado en guerrillas. Con lo que no se contó es que además de ser excluyente, cerrado y autoritario el Frente Nacional contribuye a una especie de homogeneización política en la medida que los partidos relegan su carácter ideológico para asistir a los propósitos políticos del régimen lo que ocasiona en el bipartidismo el debilitamiento ideológico en tanto elementos como el discurso, la contradicción y la competencia política se reemplazan por el consenso y la distribución del poder, lo que va a condicionar en gran medida la tendencia a la no participación de los ciudadanos porque se cree que participar por una u otra alternativa política no cambiaría en nada el escenario y las condiciones políticas y sociales del país. Y en cierta manera es lógica la percepción que se tiene porque si bien el Frente Nacional se termina a mediados de la década del setenta, la política, la participación sigue restringida a los partidos tradicionales quienes utilizan los mismos mecanismos de repartija política otorgando la burocracia entre uno y otro partido así como las gobernaciones y alcaldías hasta cuando la reforma de 1986 permite la elección popular de alcaldes.

Si reconocemos el éxito de los mecanismos de alternación en el poder y la distribución paritaria de los cargos y espacios de representación dentro del Frente Nacional podemos afirmar que los objetivos planteados hacia la redefinición del bipartidismo y la superación de la amenaza del gobierno y junta militar se consiguieron durante el régimen, contrario a la situación por lo demás muy discutida de la estrategia del pacto como medio para superar la violencia, que tendremos posibilidad de revisar en una sección posterior.

1.2 De la organización de grupos guerrilleros a la búsqueda de la paz.

¿Cómo entender el tránsito de las primeras organizaciones de autodefensa campesina a la organización estructurada de guerrillas revolucionarias que lograron como respuesta del Estado el diseño de una primera política de paz en la década del ochenta? Y aun más ¿Cómo esa política de paz hace parte del proceso de descentralización política en Colombia? Considero conveniente entender el desarrollo de los movimientos guerrilleros como un proceso que tuvo su origen en el periodo de la violencia (1945-1965) etapa que se inicia como un

¹⁷ DUQUE, Javier. "La circulación de la clase política en Colombia: El Congreso de la República durante el Frente Nacional". En: *Revista Sociedad y Economía* N° 8, abril de 2005, pp. 31.

intento de homogenización política (conservatización forzada) que parte según Sánchez¹⁸ de un momento específico: el asesinato de Gaitán (la muerte del gaitanismo) a partir de la cual se forma una revuelta popular que amenaza el monopolio del poder político del bipartidismo tradicional, en respuesta a esto se inician una serie de acciones encaminadas en primer lugar hacia el desmantelamiento a sangre y fuego a la revolución de abril, en segundo lugar a la implementación de un conjunto de dispositivos ideológicos, legales y de coerción encaminados a desalentar toda manifestación de protesta cívica o social, y en tercer lugar a la implementación de acciones hacia la represión, persecución y aniquilamiento contra el gaitanismo y demás variantes de la izquierda política para posteriormente extenderse a todo el Partido Liberal.

Acciones encaminadas a la persecución y el aniquilamiento en una sociedad en donde los contendores políticos y sociales no pueden ser pensados en términos de rivalidad o contradicción, sino de desviación de una verdad, de una postura política que se ufana como universal, la regeneración social y política no puede lograrse sino por medio de la eliminación física o la persecución del enemigo en el marco de un Estado incapaz de imponer su poder y fuerza legítima por encima de intereses partidistas y particulares que alineaban núcleos de violencia y confrontación entre el bipartidismo, entre sus clases dominantes, entre estas y el movimiento de abril y los comunistas dando paso a un periodo fratricida en el que perecieron miles de colombianos.

Se entiende desde este punto de vista porque muchos de los campesinos – especialmente liberales- al estar totalmente desprotegidos y ante la precariedad y a veces complicidad del Estado deciden organizar núcleos armados de autodefensa con la única intención de proteger sus vidas, es así como surgen las primeras guerrillas de base campesina, formaciones más o menos espontáneas y a veces más o menos políticamente dirigidas que van desde el nivel veredal (rurales) hasta la conformación posterior de verdaderos ejércitos campesinos¹⁹ regionales, en consecuencia no se debe perder de vista que las guerrillas de los años cincuenta surgen al principio como una forma de organización forzada para confrontar el terror y no como parte de un proyecto político-insurreccional para la toma del poder del Estado o del gobierno²⁰. No se debe olvidar además que en el trasfondo de este panorama de confrontación existen unas banderas partidistas que son las que motivan la persecución y el exterminio de sus inmediatos enemigos políticos, se trata de un enfrentamiento entre dos fracciones políticas algunas veces aliadas en otras ocasiones encontradas como en el periodo aquí descrito, pero a la vez fracciones que cuentan con la capacidad política para poner fin a la violencia y efectivamente esa capacidad de negociación fue la que

¹⁸ SÁNCHEZ. 1990. Guerra y política...pp. 41

¹⁹ PIZARRO, Eduardo. *Las FARC. De la autodefensa a la combinación de todas las formas de lucha, 1949-1966*. Tercer Mundo Editores-IEPRIM, Colombia año1992, pp. 149-202.

²⁰ GONZÁLEZ. 1989. Aproximación a la configuración... pp. 58

permitió terminar con una primera fase de esta violencia mediante un acuerdo político: el Frente Nacional.

Pero ¿cuál es el significado político del pacto frente-nacionalista hacia los diferentes actores en conflicto? Hay que reconocer que el acuerdo pone fin a una primera fase de la violencia mediante el reparto exclusivo del poder entre los dos partidos tradicionales, sometiendo el Estado a la lógica de los partidos y acentuando la función de estos en cuanto agrupaciones capaces de representar los ciudadanos, no obstante hay que reconocer que lejos de representar una propuesta incluyente el Frente Nacional desde la perspectiva de la resistencia (movimientos guerrilleros) y la oposición es un proyecto excluyente de unificación de la clases dominantes²¹ porque son los jefes naturales tanto del liberalismo como del conservatismo los que pactan el régimen aun desconociendo la participación de sus bases sociales y de otros sectores (comunistas, gaitanistas) por lo cual lejos de construir y reconciliar los diferentes sectores en pugna dentro de la violencia, este régimen representa un desafío para actores como las guerrillas campesinas que ven como el sistema político cierra toda posibilidad de participación a sectores ajenos al tradicionalismo político.

Es quizá el Frente Nacional junto a otros factores el que va a permitir entender la mutación que sufren las organizaciones de autodefensa campesina a grandes ejércitos guerrilleros revolucionarios. Por lo menos existen tres factores que aquí se destacan para explicar este cambio en los grupos guerrilleros: primero el Frente Nacional, en tanto este régimen significa el cierre de los espacios políticos a los no tradicionales, así como el bloqueo y arremetida a diversas expresiones políticas por fuera del bipartidismo y el agotamiento del Estado a merced del liberalismo y conservatismo por lo cual el régimen y su dinámica interna se convierten en una de las razones que justifican la lucha armada para construir una verdadera democracia. Segundo la madurez de un proyecto político en los grupos guerrilleros, sin duda que la lucha guerrillera a estado mucho antes de la década del cuarenta, ya las primeras organizaciones guerrilleras indigenistas-agraristas estaban presentes hacia mediados de 1920 del siglo pasado, pero va a ser en la década del cuarenta y cincuenta donde la perdurabilidad en el tiempo les va a permitir crear y afirmar sus propios proyectos políticos en el marco de un desafío-amenaza: el Frente Nacional, pero además de nuevos objetivos que justifican la lucha armada²², existe un amplio margen de desigualdad social, el Estado es precario sino ausente en algunas zonas del país, existe la necesidad imperante de cambios como la reforma agraria, entre otros que justificaban y entraban a ser

²¹ El Frente Nacional es un régimen político de coalición en el que además de los partidos políticos participan, la iglesia, las clases económicas políticas y sociales más influyentes del país etc.

²² Entre los objetivos que justificaban los proyectos políticos de lucha guerrillera en la década del sesenta son: la construcción de un nuevo régimen de propiedad, reglamentar la producción de acuerdo con los recursos disponibles y las necesidades de la población, establecía sistemas

parte de los objetivos de las organizaciones guerrillas²³. El tercer factor que explica este cambio se desarrolla debido a un proceso de politización que sufren las organizaciones guerrilleras, y en este sentido la Revolución Cubana juega un papel importante en la estructuración de las guerrillas colombianas en tanto sirven de referente político, hay colaboración militar -entrenamiento, armas- y económica que les permite a la guerrillas estructurarse como grupos armados con carácter ideológico-revolucionario-comunista a favor de un nuevo Estado, más democrático, equitativo y menos excluyente.

Con la participación de campesinos, indígenas, estudiantes universitarios, curas, líderes sindicales y obreros, activistas del partido comunista y liberales radicales – entre otros- surgieron algunos focos guerrilleros -algunas ya extintas- entre los que se encuentran: el Ejército de Liberación Nacional (ELN), el Ejército Popular de Liberación (EPL), Las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), Autodefensa Obrera (ADO, 1972), Movimiento 19 de Abril (M-19, 1972), Movimiento Armado Quintín Lame (MAQL), El Partido Revolucionario de Trabajadores (PRT), El Movimiento Izquierda Revolucionaria (MIR), Patria Libre, la Corriente de Renovación Socialista (CRS)²⁴. Organizaciones guerrilleras, algunas formadas desde sectores específicos como los indígenas y los obreros; otras agrupaciones constituidas bajo intereses políticos más generales conforman un amplio universo de personas por ejemplo las FARC y su postura agrarista. Los cambios que sufren los movimientos guerrilleros son evidentes porque hay una especie de colonización-expansión guerrillera en zonas donde no hay presencia del Estado, lo que permite el crecimiento de las guerrillas en cuanto crean zonas estratégicas del país -Repúblicas independientes- en las que incorporan la lucha armada e ideologización política como una práctica cotidiana en su forma de vida.

Colombia transita de la lucha democrática y en general la lucha política que hasta entonces había tenido como canal regular la escena electoral, a la expresión armada entre el Estado y las guerrillas que veían en el proyecto insurreccional la única salida para construir una nueva sociedad, por lo cual esta nueva etapa de confrontación -armada- ya no podrá terminar con un simple acuerdo partidista, sino con la sustitución completa del Estado vigente.

Aquí destaco la importancia de movimientos guerrilleros como las FARC, el ELN, el EPL y el M-19 por su relevante relación con el proceso de paz en Colombia a partir de la década de los ochenta, en tanto han sido estas las guerrillas que debido a dos factores correlativos: trayectoria y crecimiento provocaron en el gobierno la necesidad de buscar una solución política mediante un proceso de

propios de organización de las finanzas, creaba nuevas instancias de poder y de justicia y redefinía las relaciones entre el pueblo y el ejército guerrillero. Este viraje que apuntaba a la construcción de un nuevo proyecto de Estado fue el que se materializó en las históricas leyes de las guerrillas de los llanos.

²³ González. 2001. Para leer la política... pp. 55.

²⁴ Pizarro. 1992. Las FARC... pp.163

paz negociado entre la insurgencia y el Estado quien propone abrir los espacios de participación mediante la descentralización política y la elección popular de alcaldes. Primero, se habla de trayectoria debido a que los tres primeros movimientos guerrilleros enunciados surgieron en la década del sesenta, el M-19 en la década del setenta, debido a su grado temporal para la década del ochenta las hacia unas guerrillas por más de dos décadas en pie de lucha, su trayectoria está directamente relacionada con unos factores sociales-políticos que justifican según ellos la lucha armada: exclusión del sistema político y marginación de unas clases sociales y políticas, bloqueo a la participación mediante el régimen frente-nacionalista, la necesidad de una reforma agraria, la incompetencia e inoperancia del Estado frente a nuevas necesidades sociales y la inoperancia de éste como autoridad, como administrador y dispensador de servicios²⁵. En la medida en que estos factores no reciben ningún tratamiento positivo siguen justificando la lucha armada y adicionalmente contribuyen al desarrollo del segundo factor: el crecimiento del pie de fuerza en las organizaciones guerrilleras que sobre todo al finalizar la década del setenta y aun más en la década del ochenta y noventa, debido en parte a la expansión hacia zonas estratégicas del país logra un crecimiento sostenido en el número de insurgentes y aliados civiles dentro del proyecto revolucionario. En parte la expansión y alineación de nuevos militantes se podría explicar por factores sociales y políticos que justifican la lucha armada, pero además por un nuevo fenómeno que invade la lucha guerrillera y es la relación insurgencia-narcotráfico, dinámica que le brinda a los movimientos guerrilleros especialmente a las FARC nuevas posibilidades económicas que contribuyen al crecimiento de los ejércitos insurgentes en tanto aumenta el reclutamiento de nuevos hombres y mujeres al movimiento guerrillero, adicionalmente este crecimiento se representa en la expansión que las guerrillas hacen hacia los espacios urbanos logrando llegar a grandes ciudades y capitales del país.

La estrategia de expansión de las guerrillas colombianas se desarrolla paralelo a una serie de acciones armadas frontales de estos grupos y otras organizaciones como los narcotraficantes contra el Estado y sus instituciones, que con sus arremetidas armadas en el caso de las guerrillas buscaban la impugnación del poder representado en el gobierno y el particular de los narcotraficantes buscaban presionar medidas como la no extradición frente a un Estado que ante la precariedad del momento padecía detentar el monopolio de la fuerza legítima. Este panorama que bien podría reflejar una crisis social y política recibe un tratamiento positivo a inicios de la década del ochenta por parte del gobierno de Belisario Betancur, quien entiende -bajo exigencia y presión nacional- que gran parte de los problemas del país como el conflicto residen o por lo menos corresponden con unas causas políticas y que la solución de este amerita una propuesta política encaminada a conseguir la paz, apoyada en reformas al Estado que pudieran garantizar nuevos espacios de participación política en los que la

²⁵ Palacios. 1995. Entre la ilegitimidad...pp. 248

insurgencia consiguiera gestar sus proyectos políticos esta vez en el marco de las instituciones legítimas y los diferentes niveles del Estado.

Betancur adelantó una política de paz sobre la base de relegitimar el Estado mediante la apertura política que diera cabida a las guerrillas como interlocutores válidos en el marco de la descentralización política²⁶; la única guerrilla que parecía preparada para esta negociación era la del M-19, el EPL y el ELN debido a la fragmentación interna y a las rivalidades inter-guerrilleras desconfiaron de la oferta del gobierno Betancur, por su parte las FARC todavía dependiente del Partido Comunista se aproximaron con la línea de combinar todas las formas de lucha. Bajo el manto del gran diálogo nacional para la apertura política el presidente propuso al congreso la iniciativa que sería la Ley 35 de 1982²⁷, ésta consagraba una amnistía amplia, incondicional y automática para todos los presos políticos y quienes depusieran las armas, en este sentido algunas guerrillas como el M-19 y las FARC, el EPL, hicieron tímidos acercamientos con el gobierno sin conseguir mayores resultados a excepción de los Acuerdos de la Uribe en donde las FARC con el apoyo y participación de la sociedad civil –gremios, sindicatos- crearon la Unión Patriótica (UP) como brazo político de esta guerrilla, sin más el proceso de paz no tendría mayores resultados porque ni el conjunto del movimiento guerrillero ni el conjunto de las clases dominantes estaban preparadas para una paz negociada²⁸. Se puede entender entonces que la propuesta de Betancur encaminada a la apertura política mediante la descentralización y elección de alcaldes no fue suficiente para las guerrillas, que además de recibir garantías para la reincorporación a la vida civil y política estas organizaciones demandaban un sinnúmero de reformas -agraria- a las que el Estado no accede con lo cual la descentralización política no es suficiente para pacificar el conflicto que se libra desde la década del cincuenta.

²⁶ CASTRO Jaime. *Descentralizar para pacificar*. Editorial Planeta colombiana, S.A. Bogotá, Colombia 1998. Pag 14-58.

²⁷ SÁNCHEZ. 1990. Guerra y política...pp. 58

²⁸ Del proceso de paz de Betancur se pueden decir muchas cosas: que no estaba acompañado de las reformas estructurales de la sociedad y el Estado que la gravedad del momento demandaba; que no pretendía transformar el régimen sino remozarlo; que se mostraba acucioso en la configuración de una imagen y de una opinión pública, pero indeciso en la consolidación de bases sociales propias y de un movimiento nacional que le diera autonomía frente a las anquilosadas maquinarias bipartidistas; que su predilección por las comisiones ocultaba una voluntad de rehuir el compromiso frente a los eventuales acuerdos que se protocolizaran, etc. Pero más allá de todo esto y de la oposición del Congreso y de los gremios y de la hostilidad de los militares el hecho de mayor protuberancia era que la iniciativa de paz de Betancur constituía un salto adelante incluso frente a las expectativas que hasta entonces podía hacerse el movimiento guerrillero

1.3 El centralismo político.

La tercera idea -antecedente- que explica el desarrollo de la Descentralización en Colombia es el centralismo político, entendido como la capacidad exclusiva de las autoridades nacionales de ejercer las funciones estratégicas del Estado -dirigir los diferentes niveles del Estado en lo económico, político, administrativo, reformar la Constitución, aprobar las leyes, establecer los impuestos, adoptar el presupuesto- Pues, los entes territoriales -departamentos y municipios- y por ende todo el territorio nacional, al estar bajo la jurisdicción de un Estado unitario quedan absolutamente limitados en su autonomía en el marco de un sistema político burocratizado y jerárquico que se impone sobre todas las entidades sub-nacionales, por lo que éstas quedan articuladas al poder nacional como simples “delegaciones” del Ejecutivo central²⁹. Aunque se entiende que en la conformación de los estados-nación se ha requerido particularmente del centralismo político para articular las sociedades como organizaciones más o menos cohesionadas por un centro político el cual debe unificar política, económica y administrativamente a la sociedad en el marco de un territorio en donde el orden institucional establecido bajo el centralismo permite la adhesión de la sociedad en su conjunto para la configuración del Estado, este sistema es disfuncional cuando esta forma de organización no evoluciona de una estructura centralista a formas descentralizadas de organización política. esta puede ser una particular descripción de lo que sucede en Colombia.

En el caso colombiano después de la independencia en 1810 se adoptan formas de organización política que transitan desde el federalismo hasta llegar al Estado netamente centralista declarado en la Constitución de 1886 en la que se define la arquitectura de nuestro país a partir del principio de centralización política y descentralización administrativa. Ello significa la concentración del poder de decisión en el Estado central y particularmente en el gobierno nacional, acciones e inversiones directas de este último en el territorio y definición de los departamentos y municipios como entes administrativos sin autonomía política, encargados de operar las políticas nacionales y de canalizar los recursos provenientes del gobierno central. En esa medida los gobiernos sub-nacionales ocupan el papel de operarios administrativos sin poder, ni decisión política³⁰ en tanto el Estado asume distintas responsabilidades en sectores como la economía, la política y la planificación central dejando constreñido el poder local a la administración -relativa- de las políticas nacionales.

En lo que desemboca el sistema colombiano estructurada en base al centralismo político es en una crisis generalizada debido en parte a la exclusión y débil

²⁹ GUTIÉRREZ SANÍN Francisco. *Instituciones y territorio: 25 años de la descentralización en Colombia*. Fundación Konrad Adenauer. Colombia, año 2010. pp. 11-55.

³⁰ CASTRO. 1998. Descentralizar...pp. 43

autonomía política de los niveles local y regional, que se puede representar en las facultades que tiene el gobierno de seleccionar y asignar los mandatarios departamentales y estos a su vez seleccionar a los mandatarios locales particularmente ciudadanos y/o jefes políticos que conserven la misma filiación política que viabilice la preservación de los intereses políticos desde el nivel local. Y un segundo aspecto que explica la crisis del centralismo se desarrolla debido a la pérdida de eficacia en la atención de las demandas ciudadanas por parte del gobierno, que se representa en una especie de descontento general desde finales de la década del setenta e inicios de la década del ochenta frente al gobierno central, el malestar de amplios sectores de la población venía aumentando en volumen e intensidad y se expresaba a través de una amplia gama de formas de protesta ciudadana -paros cívicos locales y regionales, tomas de edificios públicos, marchas, movilizaciones de diversa índole, etc., que reflejaban el desencanto de los colombianos ante la incapacidad del Estado-fuertemente centralista e impregnado por la corrupción y el clientelismo- para responder de manera eficaz a las demandas ciudadanas.

La determinación del Estado colombiano, así como de algunos de sus homólogos latinoamericanos -Chile, Bolivia- es efectivamente reducir el protagonismo de los gobiernos nacionales y descentralizar decisiones hacia las iniciativas locales y personales como estrategia que permite mejorar la gobernabilidad y proponer nuevas condiciones políticas para el desarrollo de los departamentos y municipios. Esto se entiende a la luz de dos fenómenos, por un lado y como ya se hizo mención debido al descontento y consecuentemente a la presión y protesta social que se gestaba por la ineficacia del Estado -gobierno-, y en segundo lugar debido al cambio en la política-económica internacional en relación con la deuda que países latinoamericanos incluido Colombia habían adquirido con EE.UU³¹. Por lo cual cuando Estados Unidos decide incrementar los intereses a la deuda externa la capacidad de pago de los países latinoamericanos era insuficiente para corresponder con esta –originando la crisis de la deuda 1982- lo cual infiere en que algunos países y en este caso Colombia decidan hacer una especie de ajuste económico y reducción del Estado y sus obligaciones pero también ajuste en el ámbito político para la recuperación de la democracia y en esa medida impulsar la

³¹ Un nuevo cambio en la política de Estados Unidos (elección de Ronald Reagan), esta vez en el sentido de aumentar sus gastos de defensa y a la vez disminuir impuestos, determinó un alza de la tasa de interés que resultó insoportable para las endeudadas economías de la región. Como es sabido, el ajuste de la economía implicó, durante todo el resto de la década de los 80, una caída persistente en los ritmos de la inversión fija, del crecimiento, del empleo y del gasto público, particularmente del social. Ante la necesidad imperiosa de reducir los déficits fiscales se generó una tendencia simétricamente opuesta a la imperante hasta entonces: a transferir responsabilidades sobre prestación de servicios a gobiernos sub-nacionales y a privatizar las empresas estatales y consecuentemente a reducir el Estado.

descentralización para que sean los entes territoriales los que asuman nuevas obligaciones tanto políticas como económicas y administrativas³².

Estas transformaciones se materializan en primer lugar en el reconocimiento de los niveles departamental y municipal como niveles relativamente autónomos en lo económico, administrativo y político. En los dos primeros porque los municipios son las unidades que ejecutan los programas y políticas públicas de orden nacional y cada una de las políticas si se quiere municipales deben conservar ciertos lineamientos básicos con las políticas nacionales con lo cual se entiende que su autonomía es relativa; desde el ámbito político además de haberse constituido en unidades administrativas elementales en la organización política del Estado, el municipio y el departamento –con la Constitución de 1991- con la descentralización adquieren nuevas ventajas sobre todo si tenemos en cuenta la dimensión del autogobierno en tanto los mandatarios no son designados por orden presidencial, sino que son legitimados -elegidos- mediante la voluntad popular a través de procesos electorales. La descentralización es el camino inicial para la apertura política y se constituye en el cambio político más importante para la democracia del país, en tanto buscó aumentar la legitimidad del Estado en los niveles locales, mejorando la gobernabilidad, aumentando el poder de las comunidades y podemos decir a sido un canal de acceso inicial que abre nuevas oportunidades a nuevas agrupaciones políticas alternativas en el juego democrático.

Se entiende entonces la importancia de destacar y explicar factores como la monopolización del bipartidismo (cierre) en el sistema político; la organización de grupos guerrilleros y la consecuente búsqueda de la paz y el centralismo político como antecedentes generales-remotos de la descentralización en Colombia, porque son quizá estos los elementos que clarifican mejor las ideas de porque el Estado se ve compelido en la década del ochenta a aplicar reformas políticas como la descentralización, pero además nos ayudan a entender el énfasis que se le da a la reforma en cuanto a lo económico-fiscal, administrativo y político, aunque en el marco de este trabajo el tema-variable transversal es la dimensión política.

1.3. La descentralización: un proceso de transformación del Estado colombiano.

Para entender el desarrollo de una reforma política como la “Descentralización”, debemos comprender que éste fue un periodo coyuntural en la política del país, en el que convergieron diferentes patrones secuenciales e históricos que

³² VELÁSQUEZ, Fabio. “Descentralización y modernización del Estado en Colombia: Balance de una experiencia”. En: *Revista Foro Municipal N°38*, septiembre-noviembre de 2007, pp. 39

determinaron la necesidad de esta reforma³³. En la sección anterior se abordaron los antecedentes al proceso de descentralización a recordar la monopolización del sistema por el bipartidismo, la búsqueda de la solución política al conflicto mediante un proceso de paz, y la crisis del modelo centralista, factores de largo aliento que nos permiten entender el desarrollo y enfoque que tiene la descentralización en Colombia. Sumado a estos factores estructurales se debe tener en cuenta como lo señala Gutiérrez Sanín³⁴, que el proceso de descentralización deriva de tres causas elementales: primero, de las transformaciones que se produjeron dentro del sistema político, que dieron ventaja y/o posibilidad de presión política a las jefaturas regionales sobre el centro político. En segundo lugar a una especie de redescubrimiento de la descentralización por parte de agencias multilaterales (Banco Mundial) con el supuesto de que la descentralización incrementaría la legitimidad del sistema político, al acercar la toma de decisiones al ciudadano, lo que permitiría incorporar a la vida pública a nuevos sectores y actores sociales, no sólo reforzando el efecto legitimador sino también mejorando la calidad de las políticas públicas (serían políticas públicas pro-pobres). La tercera causa estuvo constituida por una oleada de protestas sociales³⁵ conocidas en la década de 1980 como “movimientos cívicos”, que convocaron a amplios sectores a movilizarse contra la falta de autonomía territorial municipal, las manifestaciones pro-pacifistas y la provisión de servicios públicos por parte del Estado a estos sectores.

Estas causas deben entenderse en el marco de un Estado de extremo centralista en crisis social y política -esto se reflejaba en la violencia generalizada, la intensificación del conflicto interno, el incremento de las protestas sociales asociadas a la incapacidad del Estado para satisfacer las demandas ciudadanas en la provisión de bienes y servicios públicos- que no responde a las demandas de los ciudadanos que exigen mayor participación tanto en el campo político, como administrativo y fiscal, y que por lo tanto se ven compelidas a acudir a diferentes mecanismos de protesta social para manifestar su inconformidad ante el abandono del gobierno central a los departamentos y municipios.

Es entonces comprensible que la reforma de 1986 se desarrolle en base a tres dimensiones transversales dentro del proceso, desde la dimensión y/o

³³ Aunque existieron reformas precedentes al proceso de descentralización en Colombia, la consolidación del régimen Frente-nacionalista en 1957, su evolución y quiebra definitiva, representan los antecedentes políticos y el contexto jurídico más inmediato a la reforma política descentralizadora.

³⁴ GUTIÉRREZ. 2010. Instituciones y territorio... pp. 17-18.

³⁵ Las causas de las protestas eran generalmente por: carencias de la población en materia de empleo, vivienda, infraestructura vial y de transporte, servicios públicos y equipamientos sociales; ausencia del Estado en regiones periféricas del país; autoritarismo del régimen en el tratamiento de los conflictos sociales; ausencia de mecanismos de participación ciudadana en la toma de decisiones; deslegitimación de los partidos como canales de expresión ciudadana; crisis de representatividad del sistema político, violencia.

componente político básicamente se establece la elección popular de alcaldes y gobernadores -con la constitución de 1991-; dentro del componente fiscal, se perciben cambios en cuanto a la asignación y manejo de las transferencias de los ingresos corrientes de la nación a los municipios y departamentos, y dentro del componente administrativo se transfirieron de la nación a los gobiernos locales, las políticas sociales en salud, educación, agua potable, saneamiento básico, recreación, cultura y deporte³⁶. Con la elección de alcaldes se busca la legitimidad de los mandatarios, pero también la libre competencia en el juego democrático de diferentes actores políticos, con la transferencia de recursos a los municipios se pretende que los gobiernos locales sean autosuficientes para responder a las principales demandas de la ciudadanía, y con la asignación de competencias al municipio se busca que sean los propios entes territoriales los gestores y administradores de sus propios recursos. Lo que se vislumbra en este proceso es el reconocimiento de unos entes territoriales autónomos llamados departamentos y municipios, con la facultad de autogobernarse a través de representantes legitimados por la voluntad popular y estos a su vez con la capacidad política, administrativa y económica para atender las necesidades inmediatas de la sociedad en los niveles departamental y municipal.

La descentralización debe entenderse como un proyecto más que voluntarista, una alternativa necesaria-obligatoria que exigía cambios en la estructura y funcionamiento del Estado así como la distribución y democratización del poder político y administrativo hacia nuevos centros de gobierno. La reforma se podría decir parte desde una perspectiva integral porque no contempla únicamente la elección popular de los alcaldes, también se determina que los mandatarios locales cuenten con los instrumentos administrativos y fiscales que posibiliten convertir en obras y realizaciones sus promesas de campaña y, sobre todo, que les permitiera construir el progreso local y hacer el cambio social. En el campo económico-financiero el gobierno central actuó en una doble dirección, mejoró los que se llaman ingresos propios de los municipios, que son fundamentalmente dos: el que grava la propiedad inmueble (predial) y el impuesto de industria y comercio. También ordenó incrementar de manera apreciable las transferencias de la nación a los municipios y departamentos. En el campo administrativo una política de devolución de competencias a las entidades territoriales³⁷. Por eso había que acompañar la elección de alcaldes de medidas que repartieran territorialmente el poder administrativo que ejercía el gobierno central. Había que asignarle competencias y funciones a los municipios y departamentos para que prestaran los servicios y construyeran las obras que se esperaba empezaran a ser realidad.

³⁶ CASTRO, Jaime. "Pasado, presente y futuro de la descentralización en Colombia, ¿Cómo salvar la descentralización?". En: Darío Restrepo (Edit.) *20 años de la descentralización en Colombia*, Red de Iniciativas para la Gobernabilidad, la Democracia y el Desarrollo Territorial – RINDE. Bogotá 2006. Pp. 113-135.

³⁷ Gutiérrez. 2010. Instituciones...pp.16-17-18

La integralidad de la reforma descentralizadora pretendía consolidar a los diferentes niveles de gobierno -departamentos y municipios- en instituciones propositivas, incluyentes en los que las variables políticas, fiscales y administrativas contribuyan a una mayor autonomía y protagonismo de las regiones y municipios que con la reforma tienen la autonomía para gestar su propio desarrollo.

Si bien se reconoce la importancia de la dimensión administrativa y fiscal de la reforma de 1986, dentro de este trabajo y en dirección a conseguir los objetivos del mismo se da mayor relevancia a la dimensión política³⁸ y su expresión principal: La elección popular de alcaldes, en primer lugar porque fue la pieza maestra del proceso descentralizador que estructura una nueva forma de poder local, pero además hay que tener en cuenta que la elección popular de alcaldes ha sido uno de los cambios más importantes y quizá el más extendido y exitoso de la reforma, -no por ello se desconoce la importancia de los cambios administrativos y fiscales porque son factores transversales que complementan la elección de alcaldes- adicionalmente y como lo reconoce Hoyos³⁹ la dimensión política de la reforma representa una de las propuestas más ambiciosas -sin compararla con la Constitución de 1991- que buscan ampliar la participación política de tal forma que se busca abrir el sistema político a nuevas fuerzas políticas y sociales y se logra superar el monopolio que habían logrado mantener los partidos Liberal y Conservador en las instancias de representación política y en la toma de decisiones -lo último es discutible-. En esa dirección la elección popular de alcaldes amplía la competencia electoral en el nivel local y busca generar condiciones propicias para el surgimiento y consolidación de fuerzas políticas distintas al bipartidismo. Pero además, las reformas de descentralización política buscaban una incorporación más amplia de los distintos grupos y sectores sociales a las instancias formales de participación, para superar problemas de

³⁸ La descentralización política en su concepto y apoyado en la Enciclopedia de Salvat, se podría entender como: el “reconocimiento de entes autónomos, inferiores al Estado y distintos de él, de carácter territorial, con una competencia específica y limitada”. Se puede entender como el régimen legal que posibilita que la organización y funcionamiento de las instituciones políticas, las actividades relativas al gobierno de los entes territoriales, inferiores al Estado pero autónomos, y las funciones de quienes rigen o aspiran a regir los asuntos públicos sean competencia de las propias autoridades territoriales

Para una aproximación conceptual referida al proceso de descentralización ver:

- BOISIER, Sergio. “La odisea del desarrollo territorial en América Latina”, La búsqueda del desarrollo territorial y de la descentralización. En: Descentralización de sectores sociales: Nudos críticos y alternativas. (Lima, Perú, entre el 9 y el 11 de Abril de 2002). Ministerios de la Presidencia, de Educación, y de Salud del Perú. Lima 2002.

- GAITÁN, Pilar. “Los equívocos de la descentralización”. En: GAITÁN Pilar: *Poder local, Realidad y utopía de la descentralización en Colombia*. Tercer Mundo Editores. Bogotá, Colombia, 1992

³⁹ HOYOS, Diana y CEBALLOS Marcela (2004). *Tendencias del comportamiento electoral y descentralización en los municipios de Colombia, 1988-2000*. Consultado el 22 de octubre de 2011. En: <http://eprints.lse.ac.uk/28169/2/wp74sp.pdf>

legitimidad del Estado y responder a las demandas por una mayor incidencia de los ciudadanos en las decisiones políticas.

En este contexto, las reformas descentralistas de finales de los ochenta y de principios de los noventa apuntaron a la democratización del sistema político colombiano. En primer lugar, con la reforma descentralista se buscó la apertura del sistema político y se impulsó la democracia participativa en el ámbito local, como una forma de dar respuesta a la protesta social que venía acentuándose en los últimos años y de responder a las transformaciones experimentadas por el país en los ámbitos económico y social. En esta dirección fue introducida la elección popular de alcaldes, con la cual se buscaba promover la incorporación de fuerzas no bipartidistas a estos espacios de representación política y a la competencia electoral en el nivel local, así como el fortalecimiento de las relaciones entre gobernantes y gobernados. Los propósitos de las reformas descentralistas planteaban desde el principio la necesidad de democratizar el sistema político para que fuera más incluyente, promoviendo la participación de fuerzas no bipartidistas en los espacios de representación política, así como impulsando la participación electoral y ciudadana bastante desdibujada hacia finales de la década del ochenta, pero entendible en parte porque la mayoría de los ciudadanos no perciben soluciones y cambios concretos y es más un panorama de abandono lo cual deja entrever la baja participación en el conjunto de la sociedad⁴⁰.

Por último se destaca la importancia de la descentralización política porque la democratización del sistema se realiza fundamentalmente en base a la elección de alcaldes y es ésta la variable que me permitirá percibir los cambios –si existen– en cuanto a los niveles de participación política, la integración de nuevas agrupaciones políticas al sistema de partidos y en esa dirección la implementación de reformas como la Constitución de 1991 y Reforma Política de 2003 que como veremos afectan la política local teniendo como punto de referencia la implementación de la reforma en 1986.

⁴⁰ HOYOS. 2004. Tendencias del comportamiento... pp. 5-6

II CAPITULO.

2. DE LA AMPLIACIÓN A LA DIVERSIFICACIÓN DEMOCRÁTICA

La descentralización del Estado colombiano fue uno de los cambios políticos más importantes en la década del ochenta y significa el punto inicial de un conjunto de reformas referidas al campo político-social, territorial como la Constitución Política de 1991 -la Reforma Política de 2003-. Se hace referencia a la constituyente de 1991 en primer lugar porque esta fue una reforma complementaria a la descentralización, en segundo lugar porque es desde este proyecto constitucional en el que se implementan o se hacen algunas redefiniciones encaminadas a la diversificación (a lo plural) del sistema político y consecuentemente del sistema electoral y de partidos, pero además porque es dentro de este proyecto que se hace un tratamiento directo a los partidos político en Colombia.

2.1 APROXIMACIÓN A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1991.

Si bien la descentralización significó un cambio político importante, previo, hacia la ampliación del sistema político y de los escenarios de participación en Colombia; para lograr la reconfiguración y diversificación de nuestro sistema, se hacía urgente una reforma que complementara y legitimara los procesos de apertura democrática de 1986: esta reforma es la Constitución Política de 1991, la cual se puede entender como la reforma complementaria a la descentralización que se gesta a partir de las reflexiones/divergencias y presión político-sociales que hacen los colombianos –intelectuales, partidos, congreso, gobierno bajo la presión ciudadana, pero también debido a factores como el conflicto, la exclusión política y la necesidad de diversificar el sistema político- sobre la crisis política de finales de 1980 e inicios de 1990. Según Buenahora⁴¹ existen unos factores estructurales, y factores circunstanciales que impulsaron la asamblea constituyente a que desembocaría en la reforma a la Constitución de 1886⁴², los

⁴¹ BUENAHORA FEBRES, Jaime. *La democracia en Colombia, un proyecto en construcción*. Editorial Tercer Mundo Editores. Colombia, año 1997. Pag. 4-170.

⁴² Según Buenahora, los factores estructurales que indujeron a reformar la constitución a través de una asamblea constituyente son: la democracia restringida, la falta de legitimidad institucional y el apoyo ciudadano, la violencia generada por grupos guerrilleros, el narcotráfico y grupos privados de autodefensa, ineficiencia del estado para cumplir las necesidades sociales primarias, carencias de organización y planeación territorial, la corrupción administrativa y el despilfarro entre otros factores. También establece factores circunstanciales que impulsaron y justificaron la asamblea constituyente: asesinato de Luis Carlos Galán, candidato presidencial a la presidencia por el liberalismo, el fracaso de la reforma constitucional presentada por el gobierno al Congreso da República, el asesinato de Bernardo Jaramillo y Carlos Pizarro, candidatos a la presidencia por la izquierda democrática, el triunfo de Cesar Gaviria Trujillo a la presidencia, la participación de los

cuales motivaron a múltiples sectores entre los que se encuentran el gobierno nacional, los partidos y movimientos políticos, ex presidentes, ciudadanos y estudiantes quienes a través el proceso conocido como la séptima papeleta⁴³ consiguieron que más de dos millones de colombianos dieran el sí a la asamblea nacional constituyente. Así las cosas, el gobierno emitió el Decreto 927 para que los colombianos decidieran el mismo día de las elecciones presidenciales, sobre si la reforma la haría el congreso o un cuerpo constituyente especial como finalmente se estableció.

Finalmente el gobierno de Cesar Gaviria⁴⁴ es quien formaliza la asamblea nacional a través del Decreto 1926, en el que establece que el día 9 de diciembre de 1990 se elegirían los asambleístas y se definirían los temas de discusión y reforma. Sin duda este proceso representaba una oportunidad histórica para que las más diversas posiciones político-ideológicas, religiosas, étnicas de la sociedad colombiana participaran en la construcción de las nuevas instituciones. Como se aprecia en la Tabla No 1 la correlación de fuerzas dentro de la asamblea nacional es diversa: gremios, asociaciones, grupos guerrilleros desmovilizados, organizaciones religiosas, indígenas, movimientos y partidos políticos tienen la oportunidad de construir un sistema más amplio/diverso, en tanto que el proceso puede ser definido como un intento complementario a la descentralización de democratizar del régimen político colombiano, para dar cabida a los sectores sociales que nunca habían estado incluidos en él, en el marco de un régimen más participativo e incluyente con igualdad de derechos⁴⁵.

estudiantes y su apoyo a la séptima papeleta y la confrontación entre el país nacional y el país político etc.

⁴³ La Séptima papeleta fue una propuesta surgida de un Movimiento Estudiantil ante las elecciones del 11 de marzo de 1990 de Colombia, en las que se elegían Senado, Cámara de Representantes, Asamblea Departamental, juntas administradoras locales (JAL), Concejo Municipal y Alcaldes (las elecciones para gobernador solo fueron a partir de la constitución del 91). El movimiento Estudiantil propuso incluir un séptimo voto en que se solicitaría una reforma constitucional mediante la convocatoria de Asamblea Constituyente. Aunque la papeleta no fue aceptada legalmente, sí se contó de manera extraoficial y, finalmente, la Corte Suprema reconoció la voluntad popular mayoritaria, validando el voto. El movimiento de la séptima papeleta es por tanto el origen de la Constitución de 1991

⁴⁴ Cesar Gaviria, presidente de Colombia (1990-1994) es finalmente quien a través del decreto 1926, busco darle forma a la constituyente, en el se fijaban el límite de competencia en la asamblea, se establecían las calidades para ser delegatario y las prohibiciones para que los constituyentes se les impidiera aspirar a cargos en corporaciones públicas en 1992 y 1994. Dentro de este decreto también se establecen los temas discusión y reforma entre los cuales están: El congreso de la República, justicia y ministerio público; administración pública; derechos humanos y libertades fundamentales; partidos políticos y oposición; régimen departamental, distrital y municipal; mecanismo de participación y temas económicos. Finalmente el temario de discusión fue ilimitado.

⁴⁵ HOYOS Diana. 2004. Tendencias del comportamiento... pp.8-9-10

Tabla No 1.
Correlación de fuerzas políticas en la Asamblea Nacional Constituyente.1991.

Partidos y Movimientos.	N° constituyentes	% total en la asamblea.	% de voto en la asamblea.
Part. Liberal Colombiano.	25	33,7%	34.7%
Alianza Democrática.	19	25.7%	26.4%
Salvación Nacional.	11	14.9%	15.3%
Partido Conservador.	5	6.8%	6.9%
Part. Conservador Indep.	4	5.4%	5.5%
Unión Cristiana.	2	2.7%	2.8%
Unión Patriótica.	2	2.7%	2.8%
Movimientos Indígenas.	2	2.7%	2.8%
EPL.	2	2.7%	2.8%
PRT*.	1	1.3%	0
Quintín Lame*	1	1.3%	0
TOTAL.	74	100%	100%

Fuente: Jaime Buenahora Febres. La democracia en Colombia, un proyecto en construcción. Tercer Mundo Editores. Colombia, 1997.

*Partidos y movimientos políticos con voz pero sin voto en la ANC.

De innegable significado para la democracia y para la construcción del proyecto reformista es que hayan participado diferentes sectores políticos, una primera aproximación nos permite ver que no existe una fuerza política mayoritaria que logre imponerse unilateralmente en la asamblea, por el contrario son muy diversas las posiciones, al igual que los proyectos políticos defendidos por los representantes lo que conduce según Bejarano⁴⁶ a que se genere dentro de la asamblea una dinámica de transacciones, alianzas y coaliciones, algunas entre sectores totalmente contradictorios. Los movimientos y partidos con mayor participación no son en forma exclusiva los tradicionales, si bien el Partido Liberal obtiene 25 representantes y un 34.7% en el potencial de voto, también lo es que la Alianza Democrática (movimiento político conformado por desmovilizados del M19 y grupos a fin, en marzo de 1990) obtiene 19 delegatarios y el 26.4% del potencial de voto. Por su parte agrupaciones políticas como la UP -fuerza política formada a mediados de la década del ochenta-, la UC, el EPL y el Movimiento Indígena obtienen dos delegatarios y el 2.8% de capacidad de voto, lo cual requiere que traten de formar coalición para aumentar las posibilidades de entrar

⁴⁶ BEJARANO, Ana María. "La Constitución de 1991: un proyecto de construcción institucional". En: Gandour Pordominsky, Miguel; Mejía Guinard, Luis Bernardo (compiladores), *Hacia el rediseño del Estado*. Tercer Mundo Editores- DNP. Bogotá, 1999. Pp. 197-278

y regatear en el proceso de negociación. El tradicional Partido Conservador solo consigue llevar 5 delegatarios, esto se explica porque llega a la asamblea dividido en diferentes listas, por un lado el Movimiento Salvación Nacional que obtiene 11 representantes y el 15.3% de su capacidad de voto y en segundo lugar el Partido Conservador Independiente que consigue llevar 4 representantes que tendrán la capacidad del 5.5% para decidir. Finalmente el PRT y el Movimiento Quintín Lame solo consiguen un representante respectivamente, que podrá participar en la asamblea, pero no tendrá capacidad de decisión. Lo anterior para señalar que este proceso involucra e incluye a gran parte de la sociedad colombiana que dentro del dialogo nacional dirime y negocia los cambios pertinentes que requiere el país en el ámbito político, social, y de otra parte que el proceso constitucional contribuye desvertebrando el centralismo político –provoca cambios en el ámbito departamental- y diversifica la apertura política que se inicio con la reforma de 1986, esta es sin duda la muestra en la cual las más diversas posiciones están convocadas a construir unas reformas para nuestra nación.

Dada la diversa composición de la asamblea constituyente vale pensar que igual fueron los logros conseguidos con la Constitución Política de 1991, Bejarano⁴⁷ hace referencia a los resultados más importantes del proceso que se enmarcan en los ámbitos político, social y económico. Dentro y en cumplimiento de los objetivos de éste trabajo profundizaré sobre algunos de los principales cambios/logros políticos de la reforma de 1991, en cuanto a: los partidos políticos, el sistema de partidos, la participación etc.⁴⁸ Entendiendo al igual que Bejarano en cuanto que la constitución de 1991 contribuyó de varias formas a profundizar el proceso de descentralización y a través de la cual el proceso gano mayor alcance y profundidad esta vez en un marco de principios políticos diferentes, los del Estado social de derecho que se organiza en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista⁴⁹. Y es en el marco de esa autonomía territorial-municipal -para muchos relativa- que se gestan los cambios políticos más importantes porque al haber mayor participación e inclusión y a la vez soberanía del nivel local

⁴⁷ BEJARANO. 1999. La constitución de 1991...pp. 210

⁴⁸ La mayoría de los analistas coinciden en reconocer el éxito relativo de la Constitución Política de 1991 en cuanto a la readecuación y fortalecimiento del poder judicial, la importancia de la Corte Constitucional, (la Fiscalía y la CSJ son altamente cuestionadas) mecanismos como la acción de tutela y la independencia del Banco de la República. Al igual que la inclusión en la constitución de nuevos mecanismos de participación como: la iniciativa legislativa, el cabildo abierto, el voto programático, la revocatoria del mandato, la consulta popular, el plebiscito, el referendo. Nuevos mecanismos de representación política como la circunscripción nacional para Senado y Cámara, la elección de gobernadores. También algunos cambios en el sistema electoral, los partidos políticos, art: 40, 103,104, 107, 108, 109, 110, 111, 112.

⁴⁹ VELÁSQUEZ, Fabio. (2008). La descentralización en Colombia: trayectoria, realidades y retos. Consultado el 30 de mayo de 2011. En: http://www.asambleasconstituyentes.org/encuentros/noveno_encuentro_med/la_descentralizacion_en_colombia.pdf

los ciudadanos ven la oportunidad de decidir y elegir sobre el futuro inmediato de sus municipios.

Los cambios planteados con la Constitución Política de 1991 en el proceso de relegitimación del régimen político no se reducían simplemente a su ampliación sino a su reconfiguración; es decir, la nueva constitución significaba una transición política hacia un nuevo tipo de régimen político. Como consecuencia de ese cambio de régimen según Gaitán⁵⁰ debía darse la transformación del sistema de partidos, pues se buscaba el paso de un esquema partidista dominado por las dos colectividades tradicionales, a uno multipartidista-pluripartidista (diversificado) que diera cabida a distintas corrientes políticas y sociales, tradicionalmente no representadas por el liberalismo y el conservatismo. De igual forma que al existir unas nuevas organizaciones políticas llámense partidos, movimientos políticos o grupos significativos los ciudadanos tendrían un universo político más amplio para escoger/elegir lo cual contribuiría a que los ciudadanos participen en mayores proporciones porque se supone eran consientes de la importancia que los comicios locales tendrían para los ciudadanos locales⁵¹.

2.2 Extensión de la democracia y reformas para la elección de gobiernos locales, municipio de Popayán-Cauca, 1988.

La Constitución Política de 1886 declara al Estado colombiano como unitario y centralista, dentro de esta forma de organización se concentra por completo el poder político en el gobierno nacional en detrimento de los gobiernos departamentales y municipales por casi cien años. La pérdida de legitimidad del Estado, no solo representada en el gobierno central, sino también expresa en la crisis de los regímenes departamental y municipal por el abandono y olvido a estas entidades territoriales son la base sobre la cual se cimentaría una reforma que acaba con cien años de soledad democrática. Para relegitimar al Estado se tendrían que reestructurar el esquema centralista y otorgar a la ciudadanía nuevas facultades en el nivel departamental-local, por lo cual la descentralización establece en su dimensión política la elección popular de alcaldes aprobada con el Acto Legislativo 01 de 1986⁵², esta reforma según Castro⁵³ como idea y como

⁵⁰ GAITÁN, Pilar y MORENO, Carlos. *Poder Local, realidad y utopía de la descentralización en Colombia*. Tercer Mundo Editores-IEPRI. Bogotá, Colombia, 1994. pp. 63

⁵¹ Las elecciones constituyen la base del concepto "democracia", por tanto se puede señalar que existe un régimen democrático cuando: Los gobernantes son elegidos popularmente en una lucha abierta y libre por el poder. Las elecciones son la fuente de legitimación tanto del sistema político, como de sus líderes o dirigentes. Las elecciones son el medio a través del cual se verifica la participación política en grandes mayorías.

⁵² El acto legislativo 01 de 1986, fue aprobado por el senado durante la legislatura ordinaria de 1980. La Cámara de Representante inicia su estudio en octubre de 1981 sin embargo no logra evacuar la iniciativa hasta 1982, al llegar en 1983 al Senado de la República para cumplir su

propuesta política no era nueva en Colombia, y había sido más bien una constante en declaraciones y pronunciamientos de los partidos políticos y algunos representantes liberales, sin embargo hasta 1986 no había tenido vida, consagración normativa y desarrollo político.

El mecanismo de selección de los mandatarios locales o agentes de los gobernadores como eran llamados, se desarrollaba en base a nombramientos, el presidente de la República elegía al gobernador y este a su vez elegía a los alcaldes en cada uno de los municipios del departamento⁵⁴. Este mecanismo por lo demás centralista, pervertido y delegatario para la selección de alcaldes, daba pie para que jefes políticos afiliados al tradicionalismo intercedieran en la nominación de personajes afines a conveniencias personales, partidistas o de parentesco que obedecieran no a satisfacer las necesidades del municipio, sino a corresponder con intereses particulares haciendo de la política una actividad clientelar, en este sentido el alcalde se convierte en un servidor de los sectores políticos a quien debe su nombramiento, son cuotas y actúan como fichas políticas que pagan su elección ejerciendo el poder con criterio discriminatorio, estos alcaldes no cuentan con el respaldo, con el apoyo, ni mucho menos con la legitimidad popular como autoridades, por lo que finalmente terminan como elementos decorativos subordinados por el gobernador y el presidente de la República.

Como se reconoce el esquema centralista para mediados de 1980 se agotó, son otras las realidades políticas, económicas y sociales a las que debe ajustarse el Estado colombiano, es momento de democratizar, de descentralizar el poder político concentrado en el gobierno nacional⁵⁵ y una de las estrategias maestras

segunda vuelta constitucional este se abstuvo de considerarlo y en consecuencia fue archivado. Solo hasta 1984 se presenta por conducto del Ministro de Gobierno, Jaime Castro y finalmente se aprueba en las legislaturas de 1984 y 1985. Posteriormente se dictaminan en el Congreso la ley 78 de 1986, conocida como la ley reglamentaria de la elección popular de alcaldes, el decreto 1333 de 1986 por el cual se expide el Código de Régimen Municipal y el decreto 77 de 1987 que otorga nuevas facultades de los alcaldes en materia presupuestal.

- Jaime Castro es catalogado como el artífice del Acto Legislativo 01 de 1986, porque fue el principal impulsor de la reforma y quien finalmente logra a través de acuerdos políticos en el congreso la aprobación y posterior aplicación de la reforma.

⁵³ CASTRO, Jaime. *Elección popular de alcaldes*. Editorial Oveja Negra. Bogotá, Colombia, 1992. pp. 9-60.

⁵⁴ Según un estudio de Planeación Nacional de la época el periodo de durabilidad para los alcaldes desde hace treinta años antes de la Reforma 01 de 1986 en promedio fue de seis meses y el de los gobernadores es de nueve meses.

⁵⁵ La concentración del poder ha permitido que sean solamente algunas clases sociales y políticas las que participen y determinen el devenir del Estado colombiano, la permisividad del sistema electoral admitía antes de la reforma 01 de 1986 que políticos lograran simultáneamente desempeñarse como alcaldes, congresistas y diputados sin que se les determinara inhabilidades e incompatibilidades. Además se debe tener en cuenta la influencia que tiene el sistema de libre nombramiento y remoción en la subordinación de los alcaldes por parte del gobernador y directa o indirectamente del presidente de la República

implementada es la elección popular de alcaldes. A partir de esta reforma, el alcalde se convierte en una figura que emana del poder del pueblo, de la participación ciudadana a través del voto por el cual se elige quien representa la autonomía y soberanía local, aquí se destaca la importancia de la participación política de los ciudadanos porque se debe entender de acuerdo con Roche⁵⁶, que dentro de toda democracia se necesita de las elecciones, puesto que se constituyen en el medio para seleccionar y legitimar un gobierno de forma directa tanto en modelos institucionales presidenciales como en parlamentarios. Por lo tanto con la elección popular de alcaldes se buscaría ampliar los mecanismos y espacios/escenarios de participación al ámbito municipal y se reconocería al representante local como: un agente electoral encargado de administrar en bien común/publico.

¿Pero por qué? y como lo enuncia Castro, ¿fue efectivamente en 1986 cuando se materializó la descentralización⁵⁷? en primer lugar porque la reforma descentralista fue incluida dentro de los proyectos políticos y futuros programas de gobierno de los candidatos a la presidencia, además porque esta reforma se convierte en un objetivo común, en una necesidad urgente para los partidos políticos, el Congreso de la República, el gobierno Betancur⁵⁸ y la sociedad colombiana en general, entre otras razones porque se estaba atravesando por una crisis política (económica, administrativa y territorial) que se representaba en los niveles de gobierno nacional, departamental y municipal, fue una necesidad inmediata que se profundizaba por el incremento del conflicto y la escalada de los grupos guerrilleros, la protesta y presión social, pero además es percibida como un proyecto de apertura democrática y solución política negociada al fenómeno ascendente del conflicto armado en Colombia⁵⁹.

Pero vale preguntarse ¿por qué este gobierno hace especial énfasis en el componente político de la reforma? según Ramírez y Restrepo⁶⁰ dentro del proceso se hace hincapié en el componente político porque la administración Betancur promovió una lectura distinta de las causas del conflicto político. Este

⁵⁶ ROCHE, María Laura. (2008) Modelos de comportamiento electoral: ¿Por qué las personas votan de una manera y no de otra? Consultado el 3 de diciembre de 2011. En: http://www.josebatiz.com/docs/Lecturas/Modelos_de_comportamiento_electoral_Por_que_las_personas_votan_de_una_manera_y_no_de_otra.pdf

⁵⁷ Se debe tener en cuenta que desde que finaliza el Frente Nacional, en el gobierno de Alfonso López Michelsen (1974-1978), se considera la necesidad de descentralizar el Estado, en esa misma dirección bajo el gobierno de Julio Cesar Turbay Ayala (1978-1982) se crea el Concejo Nacional para la Descentralización producto de la Misión Bird Wiesner y es finalmente con Belisario Betancur que se aprueba la reforma descentralizadora en Colombia.

⁵⁸ Belisario Betancur. Presidente de la República de Colombia durante el periodo 1982-1986.

⁵⁹ Si bien la Elección Popular de Alcaldes significaba la ampliación del sistema, no garantizaba la desmovilización de los grupos alzados en armas, lo que lograba era oxigenar y democratizar el sistema político colombiano y tratar de ampliar las oportunidades políticas para los colombianos.

⁶⁰ RAMÍREZ, Socorro y RESTREPO, Luis Alberto. *Actores en conflicto por la paz. El proceso de paz durante el gobierno de Belisario Betancur 1982 – 1986.*, CINEP, Bogotá 1988. pp. 62

gobierno consideró que los orígenes de la violencia política había que buscarlos dentro de las fronteras nacionales, y no en las confrontaciones entre potencias e ideologías extranjeras; de esta forma, se ubicaron unas “causas objetivas” para la existencia de grupos insurgentes, las cuales tenían que ver con la prolongada situación de exclusión y marginación política y social de amplios sectores de la población y de esta manera según Gaitán⁶¹ se le dio un perfil fundamentalmente político a las reformas asociadas a la necesidad de preservar y ampliar la legitimidad del sistema, las cuales finalmente condujeron a que se impulsara la reforma municipal. Y es por esta razón que la descentralización política pretendió generar nuevos espacios de participación que permitieran canalizar las distintas expresiones sociales y políticas, así como la gestión de los conflictos locales. Se entiende entonces porque la elección popular de alcaldes representa sin lugar a dudas la manifestación más extendida a escala nacional de la descentralización política y sus objetivos estén encaminados en primer lugar a la institucionalización del conflicto -a una especie de garantía para la participación política-, en forma tal que se civilice la contienda política y se aclimate la paz, en segundo lugar a la ampliación del espectro político, más allá del bipartidismo tradicional y, por ende, promover la expresión institucionalizada de formas no bi-partidistas de representación, en tercer lugar a ampliar las posibilidades de participación a formas de organización no tradicionalmente partidarias (indígenas, movimientos cívicos, religiosos, asociaciones culturales, etc.) por último provocar cambios en el comportamiento electoral, tendientes a superar la abstención crónica de un régimen político que históricamente se presentaba ante la ciudadanía como restringido y excluyente⁶².

Las reformas políticas durante el gobierno Betancur se desarrollan con la aprobación del Acto Legislativo 01 de 1986, por el cual se procede a reformar la Constitución Política⁶³ y posteriormente se desarrolla la Ley 78 de 1986, conocida como la ley reglamentaria de la elección popular de alcaldes⁶⁴, en la que se determinan disposiciones para la elección, la nueva mecánica electoral y procedimental, las funciones, calidades e incompatibilidades y términos

⁶¹ GAITÁN, pilar. (Agosto de 1998). *Primera elección popular de alcaldes: expectativas y frustraciones*. Revista de Análisis Político, N° 4, pág. 75-118. Consultado el 8 de noviembre de 2011. En:

<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/colombia/assets/own/analisis%20politico%2004.pdf>

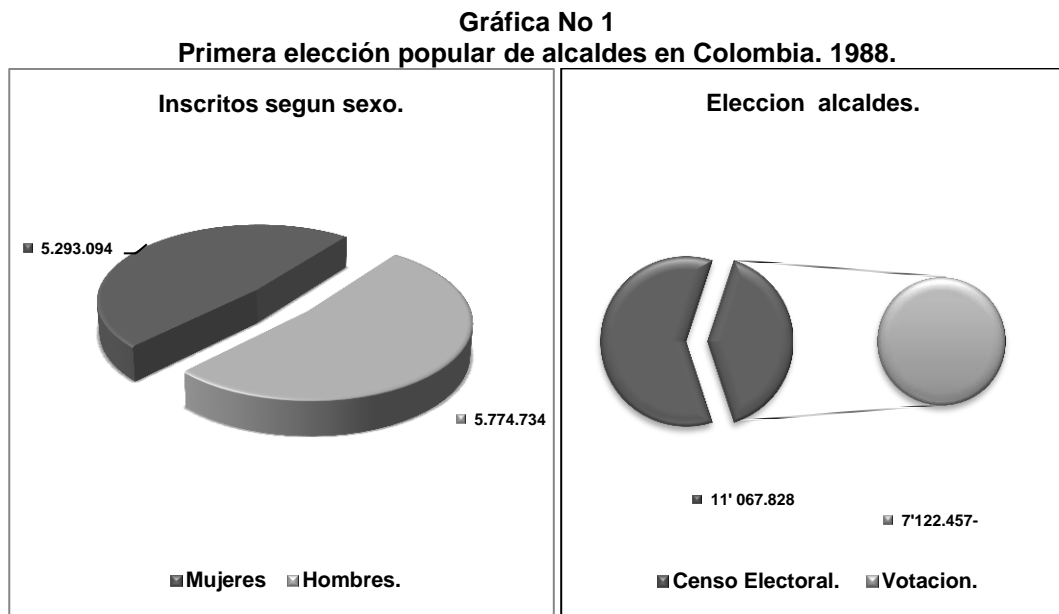
⁶² GARCÍA SÁNCHEZ, Miguel. “Elección popular de alcaldes y terceras fuerzas el sistema de partidos en el ámbito municipal 1988–1997”. *Revista de análisis político*, N° 41, diciembre de 2000 pp. 82.

⁶³ La Constitución Política de Colombia del año 1886 fue reformada en los artículos 171, 194, 197, 199, 200, 201. Incluye algunos parágrafos transitorios.

⁶⁴ RESTREPO Darío, OCHOA. Doris. *El estado del arte de la descentralización política y de la oferta pública en participación ciudadana y comunitaria*. Consultado el 10 de diciembre de 2012. En: <http://www.banrepcultural.org/blaavirtual/geografia/descentr/05.htm#a2>

relacionados con la celebración de los comicios y las nuevas funciones del representante municipal⁶⁵.

Aunque este gran avance democrático se propuso y aprobó durante el gobierno de Betancur, su implementación se desarrolla dos años más tarde, durante el gobierno del liberal Virgilio Barco (1988) quien retoma y entiende la reforma municipal y la elección popular de alcaldes como un proceso político irreversible. En estos comicios locales por ser los primeros en la historia de Colombia en los que participan diferentes sectores y actores políticos representados en distintos partidos y movimientos, crean grandes expectativas en la comunidad nacional y se constituyen en los primeros avances hacia la apertura democrática. Es así y como lo muestra la Gráfica No 1 el domingo 13 de Marzo de 1988 se celebran las primeras elecciones populares de alcaldes en nuestro país, en el que se inscribieron más de 11 millones de colombianos para participar en la contienda electoral.



Fuente: Registraduría Nacional 1988. Elaboración propia.

⁶⁵ También se desarrolla el proyecto de ley 2241 de 1986, por el cual se adopta el Código Electoral. El Código Electoral contempla normas relativas al voto, la organización electoral, los procesos de cedulaación, sufragio y censos electorales, entre otras disposiciones. Aunque fue modificado a través de la ley 6 de 1990 en el cual se modifican disposiciones del Código Electoral, relacionadas con las registradurías delegadas, el procedimiento de votación y la cedulaación.

Las expectativas sobre este acontecimiento político son grandes, diarios y noticieros no dejaban comentario vagante, columnistas como Calderón, anunciaban el tan esperado y trascendental hecho en el que destaca:

Llegó pues la hora señalada. El día esperado con esa nerviosa expectativa que precede las grandes aventuras. En este caso, política. La que emprende un país que tras 30 años de democracia restringida y gobiernos compartidos, se lanza a elegir alcaldes en absolutamente todos sus pueblos y ciudades⁶⁶.

Claro está que estas primeras elecciones de alcaldes representan el inicio de la apertura democrática que se consolida a través de una reforma municipal que se había propuesto, pero nunca se consolidó y que es objeto de mucho interés, tal como se enuncia en el diario *el Tiempo*: “jamás antes, como hoy, tantos colombianos han estado inscritos para protagonizar la que se espera sea la mayor votación de la historia para elegir alcaldes, concejales y diputados⁶⁷”. Y en realidad sucede porque el número de inscritos dentro del censo electoral es aún superior al establecido para elegir presidentes. Dentro del censo electoral para 1988 aparecen inscritos más de 11 millones de posibles sufragantes de los cuales el 47.8% son mujeres y el 52.17% son hombres, quienes son los encargados de elegir 12.062 aspirantes y/o representantes discriminados entre: 1009 alcaldes, 10.543 concejales, 421 diputados, 45 consejeros comisariales y 44 consejeros intendenciales⁶⁸.

La relevancia del proceso democrático es enaltecida por diferentes medios, y de la cual se destacan diferentes aspectos de la política porque como lo señala el columnista Restrepo⁶⁹: Nunca antes se habían agitado tantas ideas políticas como ahora, ni detectado tantas inscripciones irregulares, ni eliminado para siempre del censo tantas cédulas de personas muertas hace tiempo, que a veces seguían “votando”. Nunca antes habían sido tantas las listas de aspirantes, ni tan numeroso el equipo humano instruido para atender la votación: más de medio millón de colombianos trabajaron en el desarrollo de las elecciones en el país, lo que deja ver la importancia, el compromiso y la trascendencia de este primer proceso electoral en el país para el común denominador de los ciudadanos que

⁶⁶ SANTOS CALDERON, Enrique. (13 de marzo de 1988). “Ante el día señalado”. *EL TIEMPO*, pp. 3. Consultado el 3 de octubre de 2011. En: <http://www.eltiempo.com/eltiempoimpreso/index.php?modeq=poranio&anio=1988>

⁶⁷ Diario *EL TIEMPO*. “Mañana: una votación de marca mayor”. 12 de marzo de 1988. Consultado el 3 de diciembre de 2011. En: <http://www.eltiempo.com/eltiempoimpreso/index.php?modeq=poranio&anio=1988>

⁶⁸ Diario *EL TIEMPO*. 1988. Mañana votación... pp. 7, A.

⁶⁹ RESTREPO VÉLEZ, Darío. (13 de marzo de 1988). “Hoy, por primera vez en Colombia, en juego 1009 alcaldías. ¿un punto de partida?”. *EL TIEMPO*, pp. 2. Consultado el 3 de diciembre de 2011. En: <http://www.eltiempo.com/eltiempoimpreso/index.php?modeq=poranio&anio=1988>

deciden participar y elegir sea bajo el manto bipartidista u otros partidos a los representantes municipales que se constituyen en los representantes y gestores del desarrollo local.

Es así como los colombianos mayores de edad inscritos y que efectivamente participaron, eligen por primera vez en la historia del país los más de mil alcaldes municipales y más de diez mil quinientos concejales quienes serán los encargados de gobernar -administrar- los nuevos centros de poder local en el marco de un territorio autónomo: el municipio⁷⁰. Y es que como se aprecia en la Gráfica No 4 en marzo del año 1988 acuden a las urnas aproximadamente el 64.35% de los inscritos en el censo electoral, más de la mitad de los posibles sufragantes que deciden participar y acuden a este compromiso con la democracia, esto sin desconocer que es una primera experiencia en la que hay participación popular, pero vale preguntarse ¿qué sucedió con el 35% restante de colombianos que se abstuvieron de votar? Una de las razones son las condiciones de seguridad y orden público en algunos departamentos y municipios⁷¹. Otra razón que explica este patrón, es la influencia discursiva hacia el rechazo de la elección de alcaldes que tuvieron sectores contradictorios al proceso sobre el electorado como se aprecia en la redacción de Lamaitre:

La lógica está indicando, pues que lo que Colombia necesita ahora y más que nunca NO es el relajamiento del poder público y el debilitamiento de la autoridad, sino mecanismos que refuercen y hagan posible el buen gobierno y la salvación de la patria. Para esto lo peor que se ha podido inventar y en el momento menos oportuno es la elección popular de alcaldes, que quiebra la espina dorsal de la Constitución Política de 1886 y rompe la línea de mando establecida sabiamente y en forma piramidal por esa carta magna, diseminando de este modo el poder público en más de mil pequeñas autoridades independientes que ha nadie obedecen⁷².

Son evidentes las contradicciones políticas y el debate suscitado alrededor de la elección de alcaldes a pesar de que existe un consenso mayoritario nacional sobre los beneficios y la necesidad del proceso, pero la oposición es apenas entendible en tanto con la reforma la estructura administrativa- institucional del Estado cambiará y esto implica transformaciones alrededor del ejercicio del poder, las relaciones no irán dentro de la continuidad centralista-piramidal, sino alrededor

⁷⁰ CASTRO. 1992. Elección...pp. 14

⁷¹ Los lugares donde más se desarrollaron amenazas y mayores problemas de orden público según EL TIEMPO, Pag. 1, son: zona de Urabá, Córdoba, Sucre, Bolívar, Arauca, Magdalena medio, Arauca, Caquetá, entre otros.

⁷² Diario EL TIEMPO. "Preocupado por éxito de constituyente Pastrana en desacuerdo con la propuesta federal del gobierno". 11 DE MARZO DE 1988. Consultado el 13 de diciembre de 2011. En: <http://www.eltiempo.com/eltiempoimpreso/index.php?modeq=poranio&anio=1988>

de relaciones descentralizadas, representadas en más de mil centros de poder y se entiende esta transformación dificultará el ejercicio del poder de la clase política tradicional que previa la reforma manejaban y decidían sobre el Estado. La tercera razón es una constante, que ha acompañado cada una de las contiendas electorales en el Estado colombiano: la abstención, entendida como una forma de comportamiento electoral, en tanto el acto de no decidir constituye, en sí mismo una decisión. Básicamente, consiste en la no participación, en no ejercer el derecho político del voto⁷³, para algunos de manera inmerecida e innecesaria y que de alguna forma se ha convertido en una tendencia histórica, en un fenómeno político recurrente y en crecimiento que afecta la democracia en nuestro país y que como veremos más adelante a través de los cálculos, afecta la legitimidad de los gobernantes porque son en algunos casos más los ciudadanos que se abstienen de votar que los que efectivamente cumplen con este derecho político.

Esta primera elección popular de alcaldes es multi-significativa, se podría decir que es un avance en la construcción de sociedad y modernización del Estado, se podría determinar como un cambio substancial hacia una democracia más participativa y al reconocimiento de la autonomía local, se puede concebir como una estrategia vital para el desmonte del espíritu frente-nacionalista y una alternativa política para lograr la paz, así, como el elemento básico de la política de descentralización para distensionar el Estado⁷⁴, por lo mismo se puede entender concentró las expectativas de diferentes sectores del gobierno, el congreso y los partidos y el ciudadano común y corriente, en los tres primeros porque son los diseñadores y responsables directos de la reforma, de su implementación y desarrollo, y en los ciudadanos del común porque ven en este cambio la oportunidad para integrarse y tomar partida en las decisiones políticas del ámbito local, especialmente de sus municipios.

He dispuesto mayor atención a la primer elección de alcaldes a nivel nacional, en parte porque éste es el inicio del proceso y porque la reforma es de orden nacional, pero además porque este referente inicial me permite hacer comparaciones y generalizaciones sobre el desarrollo y los efectos de la reforma a nivel municipal a partir de 1986 en un orden comparativo si se quiere nacional-local. Adicionalmente porque en la primera elección de alcaldes se puede determinar cómo se logra constatar si la reforma cuenta con la legitimidad del común de la sociedad o si por el contrario representa el fracaso institucional en su diseño e implementación.

⁷³ MADRIGAL MONTEALEGRE, Rodrigo. (Marzo de 2006). Comportamiento electoral. Diccionario Electoral. Consultado el 03 de diciembre de 2011. En: <http://www.iidh.ed.cr/capel/pdf>

⁷⁴ TIRADO Mejía, Álvaro. "Una mirada histórica al proceso electoral colombiano". En: Rubén Sánchez, (compilador), *Nuevos retos electorales*. CEREC. Bogotá, Colombia, 1991, pp. 64

2.3 Aproximación empírica desde el nivel local.

Como el desarrollo de esta investigación está encaminado a rastrear la descentralización política desde la perspectiva local exactamente enfocado al municipio de Popayán-Cauca, antes que nada amerita hacer una breve introducción para entender el contexto en referencia. Popayán⁷⁵ está ubicada en el departamento del Cauca y se destaca por ser la capital de esta parte del territorio nacional, según Carvajal⁷⁶ Popayán fue en la época colonial la segunda ciudad más importante en el orden administrativo después de Santa Fe de Bogotá y llegó a ser uno de los centros de mayor importancia e influencia en la construcción del Estado-nación, después de la independencia, originarios de esta ciudad han sido grandes políticos, de orden nacional y local que se han desempeñado en labores administrativas en el país, departamento y el municipio en cuestión.

Popayán hoy es una ciudad fragmentada en pequeñas ciudadelas que se formaron con el transcurrir del tiempo y las oportunidades⁷⁷ y aun siendo la capital caucana no ha logrado superar los grandes problemas de orden político, económico y social que padece la región y nuestro país en general. Actualmente alberga según datos oficiales un aproximado de 267.976 personas⁷⁸, el 48.3% son hombres y el 51.6% mujeres de los cuales el 50% se encuentran en rangos de edad entre los 15 a 44 años, en los últimos años Popayán se ha convertido en una de las principales ciudades receptoras de población en condición de desplazamiento registrando que 50.134 personas han llegado a la capital caucana víctimas del conflicto, esto a su vez junto a múltiples factores (Popayán es un ciudad atrasada, sin capital industrial, en ocasiones azotada por la corrupción y el conflicto generado en el departamento) dificulta cada vez más que un número elevado de personas adquieran un trabajo en la ciudad, lo que ha convertido a

⁷⁵ Popayán fue una comunidad en la que germinó una clase dominante de notables aristócratas que brillaron en todos los campos del conocimiento, y que gracias a las profundas tradiciones heredadas a lo largo de su historia se mantuvieron durante siglos como los “portavoces” o representantes de las causas y asuntos económicos y políticos, tanto del Cauca como del país. Ejemplo de ello han sido algunos presidentes el último de ellos Guillermo León Valencia (1962-1966) y algunos congresistas como: Luis Fernando Velasco, Jesús Ignacio García, Aurelio Iragorri Hormaza, Cesar Negret Mosquera, Felipe Fabián Orozco etc.

⁷⁶ Carvajal Christian (2011). *Memorias sobre la radio en Popayán*. Consultado el 22 de agosto de 2011. En: http://www.google.com.co/#hl=es&gs_nf=1&cp=34&gs_id=3q&xhr=t&q=memorias+sobre+la+radio+en+popayan&pf=p&output=search&client=psyab&oq=memorias+sobre+la+radio+en+popayan&aq=f&aql=&aql=&gs_l=&pbx=1&bav=on.2,or.r_gc.r_pw.r_qf.,cf.osb&fp=379b1aa83385436d&biw=1366&bih=624

⁷⁷ Un tema muy importante para revisar en el municipio de Popayán es el particular de las colonias asentadas en el municipio, caracterizadas entre otras cosas por su capacidad cohesionada de participar por los diferentes candidatos, estas pueden ser entendidas como formas de organización social, cultural política que se expresa electoramente

⁷⁸ Alcaldía Popayán-Cauca. Sitio oficial de Popayán en Cauca, Colombia. En: <http://www.popayan-cauca.gov.co/nuestromunicipio.shtml?apc=myxx1-&m=i#poblacion>

Popayán en una de las capitales del país con uno de los mayores índices de desempleo que sobrepasa el 18% y con una tasa de necesidades básicas insatisfechas (NBI: educación, ingreso, saneamiento básico, vivienda y nutrición) que supera el 22%⁷⁹

Aunque este diagnóstico no es representativo temporalmente con la implementación de las reformas que incluyen la elección de alcaldes y la participación de nuevas agrupaciones políticas y sociales en el manejo y administración del municipio, este es el escenario parcial y actual sobre el que se supone los partidos políticos a través de sus gobernantes diseñan y ejecutan las diferentes políticas locales luego que la Constitución Política de 1991⁸⁰ declaró al municipio como la entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado y le asignó obligaciones⁸¹. En esta dirección la Constitución de 1991 no solo eliminó las restricciones que otorgaban el monopolio de la representación a los partidos tradicionales, sino que reconoció expresamente el derecho que todo ciudadano tiene de construir partidos, movimientos y agrupaciones políticas sin limitación alguna, formar parte de ellos libremente y difundir sus ideas y programas⁸².

Lo que se esperaría entonces es que como efecto de reformas como la de 1986 y 1991, al ámbito municipal ingresen nuevas agrupaciones políticas porque los cambios constitucionales además de eliminar las restricciones que impedían la participación de algunos sectores –indígenas por ejemplo- impulsan y garantizan la formación y participación de diferentes agrupaciones que se pueden organizar y detentar el poder local.

Al aproximarnos al ámbito y/o realidad política local nos encontramos como lo muestra la Tabla No 2 que desde la primera elección popular de alcaldes en 1988 hasta 1997 son los partidos tradicionales los que ganan todas las elecciones a la alcaldía de la ciudad y aunque en 1988 pareciere que Sebastián Silva Riviere⁸³ es la excepción a esta tendencia porque está inscrito desde “otros partidos”, su

⁷⁹ Departamento Administrativo Nacional de Estadística y fondo rotatorio del dane (2010). *Informe al congreso de la República* (julio de 2009-junio de 2010) consultado el 14 de septiembre de 2011. En: http://www.dane.gov.co/files/control_participacion/rendicion_cuentas/informe_congreso_08.pdf

⁸⁰ Constitución Política de Colombia 1991 (2011). Título XI, de la organización territorial, cap. 3 del régimen municipal, art 311 al 321. Consultado el 28 de agosto de 2011. En: <http://web.presidencia.gov.co/constitucion/index.pdf>

⁸¹ Le corresponde al municipio prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asignen la Constitución y las leyes (art 311, Constitución Política de 1991)

⁸² Constitución Política de Colombia 1991 (2011). De la organización territorial...pp. 9, art 40, art 103 sobre los mecanismos de participación.

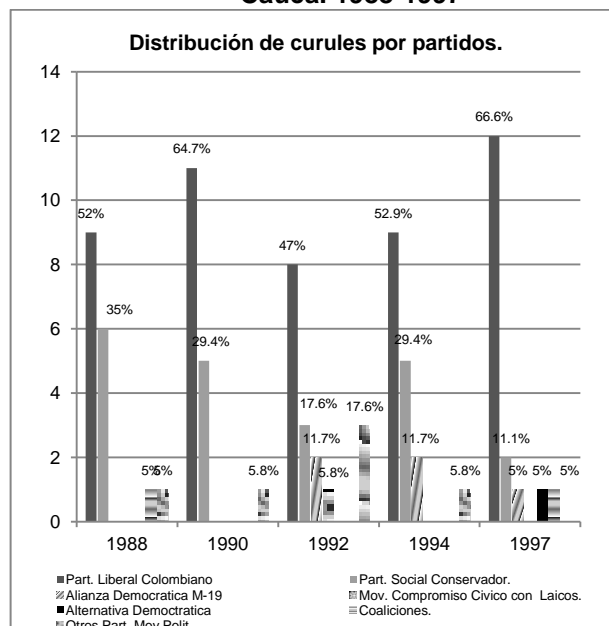
⁸³ Jose Sebastián Silva, Anduvo más de doce años en la política, es un conservador moderado, abogado de profesión. Es columnista de algunos periódicos y dentro de su propuesta esta una administración de convergencia política, ciudadana y bipartidista.

verdadera carrera política a estado alrededor del Partido Conservador, lo que lo hace un conservador más, disfrazado (inscripciones camufladas) bajo la etiqueta oficial de otra agrupación política. Este tipo de estrategias se entiende porque una de las pretensiones de la descentralización política era posicionar y apoyar a nuevos partidos que lograran ganarle los gobiernos locales al tradicionalismo lo que incitó a muchos políticos de la capital a buscar apoyo en otros partidos y movimientos políticos que les garantizaran legitimidad o que simplemente les garantizaran el aval del partido.

Tabla No 2.
Elección popular de alcaldes Popayán, Cauca. 1988-1997

Elección de alcalde votación y porcentajes.				
Año	Alcalde elegido	Partido, Mov Político o grupo significativo	Votación total	% Tot. de votación alcalde elegido
1988	José Sebastián Silva Iragorri	Otros inscritos.	34.638	42.2%
1990	Víctor José Gómez Mosquera	Part. Liberal Colombiano.	35.072	53,6%
1992	Luis Fernando Velasco Chaves	Part Liberal Colombiano.	24.351	44,6%
1994	José Gabriel Silva Riviere	Part. Conservador Colombiano.	39.451	54,7%
1997	Felipe Fabián Orozco Vivas.	Part. Liberal Colombiano.	56.704	45,9%

Gráfica No 2.
Elección popular de concejo Popayán, Cauca. 1988-1997



Fuente: Registraduría Nacional. 1988-1997. Elaboración propia.

* Sería importante para este trabajo contar con la información completa sobre los partidos políticos que participaron desde 1988 hasta 1997 en la elección de alcaldes pero la Registraduría no cuenta con esta información por lo tanto los cálculos se hacen a partir de la votación total del municipio frente a la votación del candidato, sin que haya discriminación de la votación por cada partido.

En los cinco comicios celebrados entre 1988 a 1997 el Partido Liberal supera al conservatismo en tres oportunidades, esto demuestra en primer lugar que el Partido Conservador al igual que en la mayoría del país, en el nivel local es la segunda fuerza política después del liberalismo y además constata que Popayán es una ciudad de profundas raíces liberales y que aunque este partido estuvo dividido entre liberales y el nuevo liberalismo⁸⁴ en algunos comicios, ganaron en

⁸⁴ Diario EL TIEMPO. "El ambiente electoral en Colombia". 12 de marzo de 1990. Consultado el 13 de diciembre del 2011. En: <http://www.eltiempo.com/eltiempoimpreso/index.php?modeq=poranio&anio=1988>

tres oportunidades la alcaldía de la capital caucana. En la mayoría de los casos los alcaldes elegidos ascienden de familias que históricamente atienden o se involucran en las funciones políticas tanto en el nivel local, como nacional, monopolizan el poder y disfrutan de las ventajas adscritas a este en los diferentes escenarios de representación. Si nos detenemos en este periodo que va desde 1988-1997 podemos con facilidad -al menos desde las elecciones de alcalde- determinar que la apertura e inclusión de nuevas fuerzas políticas que se promulgó surgirían con la Constitución de 1991 no han logrado posicionarse, por el contrario parece que el bipartidismo goza de gran legitimidad porque si calculamos el promedio con el que ganan las elecciones podemos constatar que es más del 47% a lo largo de todo el periodo, siendo 1990 y 1994 los periodos en que ganan por mayoría absoluta obteniendo una votación del 53% y 54% respectivamente. Aunque debemos reconocer que hay un factor importante y que quizá corresponde con los propósitos de la reforma descentralizadora y la Constitución de 1991, y es el incremento constante de la participación política de los payaneses -a excepción de 1992- esto se constata en tanto al cabo de cinco periodos electorales la participación pasa de 34.638 a 56.704, una diferencia de suma positiva de más de 22 mil personas que deciden participar en la elección de los mandatarios locales. Es evidente que el bipartidismo se impone en los comicios a las alcaldías, porque en el lapso de nueve años han estado dirigidas por los partidos tradicionales, pero vale preguntarse cómo ha sido la estructuración/composición de los concejos municipales, no sin antes recordar que la Constitución Política de 1991 los define como corporaciones administrativas⁸⁵ elegidas popularmente y catalogadas como las instituciones más representativas del derecho constitucional y administrativo⁸⁶ El concejo municipal constituye el espacio democrático por naturaleza, en cuanto allí se discuten y analizan los problemas del municipio y se imparten las orientaciones políticas, administrativas y económicas específicas para atender las necesidades básicas de los ciudadanos y es en el concejo municipal donde el pueblo es partícipe de la vida política local.

La composición del concejo nos presenta una tendencia relativamente similar a las votaciones de la alcaldía como lo muestra la Gráfica No 2, dentro de esta corporación es el bipartidismo quien consigue la mayoría de curules en cada uno de los comicios transcurridos desde 1988 a 1997, de los dos el Partido Liberal como fuerza mayoritaria durante el periodo anotado consigue el 57.6% de las curules (con tendencia positiva al finalizar 1997), seguido del Partido Conservador que obtiene el 24.7% (con tendencia negativa al finalizar 1997), evidentemente estas dos fuerzas políticas sumados sus resultados obtienen el 82.3% de la

⁸⁵ CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA 1991.2011. Cap. III sobre el régimen municipal. Art 312,313 otras normas en referencia al concejo municipal son los art 21 al 83 de la ley 136 de 1994

⁸⁶ HERNÁNDEZ MARTÍNEZ Pedro Alfonso (2009). *El concejo municipal*. Consultado el 10 de diciembre de 2011. En: <http://www.cerete-cordoba.gov.co/apc-aa-files/36336232656632666131646638663431/LibroConcejoMunicipal.pdf>

curules del concejo durante los nueve años iniciales de las elecciones locales lo que los constituye en los dos partidos con la mayor participación y representación en el concejo de Popayán, resultados que evidentemente permitieron un mayor respaldo de esta corporación a los mandatarios locales que fueron elegidos desde los partidos tradicionales. La tercera y cuarta fuerza política en obtener representación significativa en el periodo anotado dentro del concejo son los catalogados como otros partidos con un 17.6% y el M-19 con un 11.7% de curules obtenidas, seguidos de algunas coaliciones y algunos partidos que tuvieron una participación efímera y transitoria porque no logran estabilidad y en algunos periodos desaparecen como es el caso del Movimiento Compromiso Cívico con Laicos, la Alternativa Democrática y el mismo M-19 que al finalizar 1997 solo consigue una sola curul lo que deja ver lo endeble que es la participación de otras fuerzas políticas.

La composición del concejo municipal nos permite ver cuál es el comportamiento que han tenido los partidos políticos y el sistema de partidos en el nivel local, así entonces lo que es evidentemente en Popayán es que no hay una fuerza política por fuera del bipartidismo que se constituya en una opción fuerte y estable para competir con el bipartidismo dentro del concejo y alcanzar una alcaldía. Quizá el periodo donde hubo un mayor número de partidos (con representación) fue 1992, aquí la participación de los tradicionales se reduce y efectivamente los nuevos partidos ganan más de un 1/3 de las curules al concejo, esto quizá como efecto de la normatividad expuesta en la Constitución Política de 1991 que fundamenta la ampliación del sistema de partidos dando paso a nuevos actores y movimientos políticos en el escenario electoral⁸⁷. Aunque no hay que olvidar también que 1992 fue el periodo electoral con la mayor abstención durante los cinco comicios en donde el alcalde es elegido con una votación incluso menor a la de 1988 (ver Tabla No 2; se halla una diferencia negativa de 3758 votantes en 1992) pero en los resultados generales para la elección de mandatarios locales podemos apreciar una variación de suma positiva porque existe una marcada diferencia de los resultados obtenidos en 1988 con respecto a 1997, la variación supera los

⁸⁷ Posterior a la reglamentación que hace la Constitución Política de 1991 frente a los partidos políticos se prevén nuevos cambios a través de la Ley 130 de 1994, por la cual se dicta el Estatuto Básico de los Partidos y Movimientos Políticos, y en la cual se dictan normas sobre su financiación y la de las campañas electorales, y se dictan otras disposiciones. Establece las normas que rigen la creación y funcionamiento de los partidos políticos en aspectos como la acreditación de los requisitos para obtener la personería jurídica, los mecanismos de financiación política y electoral, los requisitos para la inscripción de candidatos a elecciones, el acceso a medios de comunicación del Estado, entre otros. Adicionalmente se dicta la Ley 131 de 1994, por la cual se reglamenta el voto programático y se dictan otras disposiciones. Implanta el voto programático para la elección de alcaldes y gobernadores y se instauran los requisitos para la revocatoria del mandato. Y la Ley 163 de 1994, por la cual se expiden algunas disposiciones en materia electoral. Regula lo relativo a las elecciones de gobernadores, alcaldes, diputados, concejales y ediles en materia de inscripción de candidatos, residencia electoral, jurados de votación, escrutinio y contabilidad de las campañas electorales, entre otras disposiciones.

veinte mil nuevos ciudadanos mayores de edad que entraron a hacer parte del censo electoral⁸⁸ y que efectivamente ejercieron su derecho al voto.

Tanto la participación electoral como la abstención son dos formas de comportamiento electoral calculados a partir de los datos que nos ofrece las estadísticas censales. Como en algún momento hice referencia, la participación electoral son las actividades de los ciudadanos rasos dirigidas a influir en la elección de sus gobernantes, ésta es tan solo una forma de participación política concepto en si mismo que contiene múltiples variables, en contraposición a la participación esta la abstención que se podría definir como una forma de deserción electoral que consiste en la no participación y constituye una manifestación de apatía, una actitud refractaria al sistema político, de rechazo a sus valores predominantes y a la legitimidad de sus instituciones, básicamente es la antítesis o el polo opuesto de la identificación política y la negación de la participación electoral⁸⁹.

Según el censo electoral el municipio de Popayán al cabo de nueve años (1988-1997) registró un crecimiento en la población apta para votar⁹⁰ de cerca de 50 mil personas, obteniendo así un crecimiento constante en cada periodo logrando en 1997 más de 100 mil personas con posibilidad para elegir en los comicios locales tal como lo muestra la Tabla No 3

⁸⁸ En definición de la Registraduría Nacional del Estado Civil se le denomina censo electoral al registro general de las cédulas de ciudadanía correspondientes a los ciudadanos colombianos, residentes en el país y en el exterior (La normatividad NO aplica para estos últimos), habilitados por la Constitución y la Ley para ejercer su derecho al voto. Consultado en: <http://www.registraduria.gov.co/Historia-del-censo-electoral-en.html>

⁸⁹ MADRIGAL. 2006. Comportamiento electoral...pp. 4

⁹⁰ Cuando hago referencia a la población apta para votar quiero señalar a aquellas personas que efectivamente están inscritas en la Registraduría Nacional, y no ha todas las personas mayores de 18 años edad, de igual manera los cálculos se realizan en base al censo.

Tabla No 3.
Censo electoral, participación y abstención en Popayán-Cauca.
1988-1997

Comparación censo electoral, participación y abstención.

	Censo.			Participación.			Abstención (%)		
	Masculino	Femenino	Total	Masculino	Femenino	Total	Masculino	Femenino	Total
1988	47.3%	52.6%	57.632	45.9%	54.1%	34.638	41.7%	38.2%	39.9%
1990	45.6%	54.4%	65.912	45.3%	54.7%	37.080	44.1%	43.3%	43.7%
1992	46.3%	53.6%	83.554	45.7%	54.3%	24.297	71.3%	70.5%	70.9%
1994	46.1%	53.8%	96.829	44%	56%	39.451	61.1%	57.6%	59.3%
1997	47.2%	52.7%	107.349	46%	54%	45.112	58.5%	57.4%	58.0%

Fuente: Registraduría Nacional. 1998-1997. Elaboración propia.

Pero vale indagar si el crecimiento del censo electoral es directamente proporcional a la participación, lo que amerita el análisis de los datos periodo a periodo para determinar cuál fue el comportamiento, así por ejemplo en 1988 fecha en la que se celebra la primera elección de alcaldes el censo electoral de Popayán registraba 57.632 personas de las cuales el 47.3% eran hombres y el 52.6% eran mujeres, comparados estos datos con los de la participación del mismo año contrastamos que solo participaron 34.638 personas, 45.9% hombres y 54.1% mujeres, los cuales eligieron al alcalde municipal con el 42.2% de votación, además se abstuvo de votar el 39.9% de la totalidad de las personas aptas para sufragar discriminados en el 41.7% de los hombres y el 38.2% mujeres. En 1990 las cifras indican que la población apta para votar es de 65.912 personas, una variación de más de 8 mil posibles votantes con respecto a 1988, de los cuales ejercieron su derecho democrático 37.080 personas, 45.3% hombres y 54.7% mujeres y se abstuvieron de elegir el 44.1% de los hombres y el 43.3% de las mujeres. En las elecciones de 1992 el censo electoral comparado con el periodo inmediatamente anterior se incrementa en más de 17 mil nuevos ciudadanos habilitados para la elección de alcaldes y concejales con lo cual Popayán registra 83.554 personas divididas porcentualmente en 46.3% de hombres y 53.6% de mujeres de los cuales solo participan 24.297 electores, de estos el 45.7% son hombres y el 54.3% mujeres quienes eligen al mandatario local con una votación del 44,6%. Este es quizá el nivel más bajo de participación durante todo el periodo porque se registra un porcentaje general-nacional de

abstención del 70.9%, al respecto Pinzón y Sánchez en entrevista para el tiempo coinciden en afirmar que:

Existe una especie de “fatiga electoral” porque los electores están perdiendo el interés en las urnas por el descrédito de la clase política. Porque elección tras elección, no encuentran que haya una respuesta real a sus inquietudes o a sus necesidades y de ver que las cosas no cambian, que siguen los mismos problemas, y más graves aún⁹¹.

Es la fatiga de la gente que no ve soluciones a corto plazo tras múltiples reformas lo que condujo a que en este periodo la abstención llegara a niveles generalizados del 70% afectando a las ciudades más grandes y entre ellas Popayán, esto debido según algunos medios a la falta de cultura política y conciencia de lo local, pero sobre todo, el “malestar con lo político” de los y las ciudadanas payanesas⁹².

En los comicios locales de 1994 el censo electoral de Popayán es de 96.829 personas inscritas, en estas elecciones participaron 39.451 en menor proporción lo hacen los hombres con el 44% y las mujeres logran una participación de 56%, de la población apta para votar, se abstiene de participar el 59% de los ciudadanos de los cuales 61.1% fueron hombres y 57.6% mujeres. En el periodo electoral correspondiente al año 1997 Popayán registró una votación general de 45.112 personas, de los cuales el 45.9% eligieron a Orozco como alcalde para el periodo 1997-2000, fue mayor la participación de las mujeres con 53.5% y se registró una abstención del 58% de los cuales el 58.5% fueron hombres y el 57.4 %mujeres quienes dejaron de participar en estos comicios.

El análisis de los datos me permite hacer algunas apreciaciones generales sobre los resultados y/o cambios que ha tenido Popayán con la implementación de la reformas (EPA, Constitución política de 1991). En primer lugar se puede comprobar que el censo electoral mantiene una variación de suma positiva en los 9 años porque logra un crecimiento de más de 50 mil personas al finalizar el periodo con respecto a 1988, contrario a ello la participación no se incrementa proporcionalmente al censo electoral y en este periodo se logra tan solo un incremento de no más de 10 mil nuevos votantes en el municipio, de los cuales las que reportan una mayor participación son las mujeres sobre los hombres tras cada periodo pero esto es proporcional porque en todos los periodos son más las mujeres que los hombres en condiciones de votar, también se puede decir que

⁹¹ Diario EL TIEMPO. “Abstención algo más que fatiga electoral”. 9 de marzo de 1992. Consultado el 13 de diciembre de 2011. En: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-57943>

⁹² Diario EL TIEMPO. “Abstención”. 10 de marzo de 1992. Consultado el 4 de octubre de 2011. En: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-57961>

desde la primera elección popular de alcaldes la abstención presenta una tendencia al crecimiento pasando de un 39.9% en 1988 a un 58% en 1997 un incremento del 20% teniendo como periodo crítico 1992 esto podría indicar que hay un amplio rechazo y desafección sobre los partidos, los políticos y las instituciones locales, pero además demostraría que a medida que transcurre el proceso los ciudadanos pierden interés en participar esto en parte se explica porque tras cada periodo electoral la situación política local es la misma, no hay solución a las demandas ciudadanas, hay corrupción y no se consigue el tan anhelado desarrollo propuesto en las reformas. Se podría indicar además que aunque hay nuevos partidos y movimientos que se integran de forma tímida al sistema, estos no han logrado posicionarse ni siquiera representar una amenaza frente a los partidos tradicionales que son los que han logrado el poder local en todo el periodo, no hay partido o movimiento político que represente una opción fuerte y consolidada política y electoralmente para ganar los comicios locales lo que desvirtúa al menos en este periodo y desde este contexto el espíritu de las reformas. Y finalmente al no existir una participación consolidada y sólida de otras fuerzas políticas la tan anhelada diversificación política que pretendía la Constitución de 1991 no fue posible en el escenario local, y más bien lo que se puede ver en algunos casos es la fragmentación de los partidos y la formación de coaliciones con objetivos netamente electorales a través de las cuales las facciones regatean participación entre el liberalismo y el conservatismo.

III CAPITULO.

3. FRAGMENTACIÓN POLÍTICA Y RECOMPOSICIÓN DEL SISTEMA DE PARTIDOS

Como se hizo alusión al comienzo de este trabajo hablar de sistema de partidos es referirse a la existencia de algo que va más allá de uno o más partidos para incluir en el concepto las relaciones establecidas entre los partidos y con su entorno, reglas de funcionamiento y formas de actuar. En esta parte del trabajo se buscará una aproximación a algunos de los cambios que experimenta el sistema de partidos en la década de los noventa en cuanto estas agrupaciones sufren un proceso de atomización extrema que desemboca en periodos de inestabilidad tanto en el sistema como en los partidos políticos, adicionalmente se hace el análisis en base a datos empíricos frente al impacto que tiene la Reforma Política de 2003 en el ámbito local.

3.1 DE LA FRAGMENTACIÓN AL FACCIÓNALISMO Y ATOMIZACIÓN PARTIDISTA.

Hasta hace un poco más de dos décadas el bipartidismo liberal-conservador en Colombia aparecía como uno de los más antiguos (institucionalizados) en América Latina, los partidos tradicionales lograron mantenerse en el poder en un lapso de siglo y medio en el cual se disputaron vía acuerdos, elecciones y guerras civiles el manejo del Estado colombiano, así lograron convertirse en un bipartidismo cuasi perfecto que consigue mantener y estructurar el poder desde el nivel local, hasta lo más amplio de nuestro país a través fracciones políticas adheridas y cohesionadas por dos grandes fuerzas políticas representadas en los Partidos Liberal y Conservador.

Esta forma particular de organización del sistema de partidos en Colombia tiende a transformarse (bipartidismo-fraccionalismo-faccionalismo) sobre todo a mediados del siglo XX por diferentes razones, en primer lugar debido al bloqueo de la lucha interpartidista durante el periodo del Frente Nacional lo cual induce a que los partidos compitan en el interior de sus propias colectividades y a la vez se fragmenten y formen partidos y movimientos regularmente disidentes del tradicionalismo que no se agotan con el Frente Nacional⁹³. Otro factor que incide

⁹³ GUTIÉRREZ SANÍN, Francisco. "El deshielo del sistema". En: Francisco Gutiérrez. *¿Lo que el viento se llevo? Los partidos políticos y la democracia en Colombia (1958-2002)*. Editorial Norma. Colombia 2006. pp. 459-496

sobre este cambio tal como lo reconoce Duque⁹⁴ es la incapacidad de la dirigencia nacional, o específicamente de las fracciones⁹⁵ para manejar a la dirigencia subnacional mediante mecanismos que constriñan a las facciones políticas⁹⁶ tales podrían ser procedimientos de disciplina partidista, la elaboración de listas en las elecciones y un sistema de sanciones estricto que hicieran más compacto un partido. Un tercer factor se percibe del cambio en la relación entre las fracciones nacionales y las facciones departamentales, a nivel nacional se desplaza el liderazgo de los ex presidentes como factor de aglutinación de la dirigencia regional y surgen nuevos liderazgos de congresistas que crean sus propios movimientos sin abandonar sus nexos con las etiquetas oficiales. La estructura piramidal de la organización partidista se transforma, esto según Duque⁹⁷ debido a dos factores: el primero producto de los cambios que prevé la Constitución de 1991⁹⁸ en cuanto prohíbe la reelección presidencial con lo cual estos pierden capacidad e influencia sobre las decisiones regionales y municipales, y en segundo lugar los efectos producto de la reforma municipal con la elección popular de alcaldes y la elección de gobernadores a nivel departamental, factores que en su conjunto permiten una

⁹⁴ DUQUE Daza, Javier (Agosto de 2006) *Partidos divididos, dirigencia fragmentada. Los partidos liberal y conservador colombianos 1974-2006*. Revista de Ciencias Sociales, N° 0.41. Pag 174, consultado el 3 de diciembre de 2011. En: <http://redalyc.uaemex.mx/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=10504107>

⁹⁵ Duque reconoce como fracciones a aquellas unidades subpartidistas cohesionadas y organizadas, con cierto grado de estabilidad en el tiempo, que realizan sus propios eventos, buscan recursos para sí mismas y no tanto para el partido y guardan una relación con el partido a manera de grupos cuasi soberanos. Estas ostentan cuatro características: 1. Son personalistas o de liderazgo. 2. Articulan a un grupo de congresistas y a otros dirigentes políticos locales y departamentales que movilizan gran capital electoral. 3. Son estables. 4. El jefe de la fracción y los congresistas se benefician del acceso y manejo de los recursos del Estado.

⁹⁶ Duque define las facciones como subunidades, grupos de poder que carecen de organización o ésta es muy endeble, son más coyunturales y dependen totalmente de liderazgos personalistas. Presenta cuatro características: 1. Están estructuradas en torno a un liderazgo personalista: el patrón político. 2. Articulan una red funcional que incluye subchefes políticos intermediarios y clientes. 3. Los jefes mantienen una alta autonomía respecto del partido en la postulación a cargos públicos, en la elaboración de listas en las elecciones y la gestión de recursos para campañas electorales. 4. Su organización es informal aunque suelen tener sus propias sedes políticas y representar algunos proyectos, vivienda, educación no formal, infraestructura y toda una clase de actividades que les permite cultivar su clientela.

⁹⁷ DUQUE. 2006. Partidos divididos... pp. 188.

⁹⁸ Al respecto Pizarro (2002) adiciona entre otros 4 aspectos importantes que contribuyeron a la atomización de las fracciones partidistas: 1. la separación del calendario electoral: el calendario político unificado permitía a las facciones llevar el "voto de arrastre" con lo cual se trata de "amarrar" las elecciones en los diferentes niveles. Según este autor esto permitió volatilidad electoral. 2. Circunscripción nacional: fue uno de los mayores factores de disolución de los feudos regionales y electores cautivos al erosionar en algunos casos el poder de los jefes regionales. 3. El tarjetón: antes de 1990 los votos eran diseñados, elaborados y distribuidos por cada uno de los partidos y fracciones políticas y su distribución significaba el control de los electores inmersos en clientela o compra de votos. Además perjudicaba especialmente a los partidos minoritarios que no contaban con maquinarias extendidas en municipios y departamentos. 4. la "guerra de residuos" quiebra la red de lealtades y estas fracciones son testigos de cómo una clase política se autonomiza y accede a cargos de representación política por sus propios medios.

mayor autonomía e independencia de los políticos regionales y locales que ven en el municipio y en el departamento los escenarios políticos que les permitirán crear sus propias colectividades y competir electoralmente por el poder local y ascender a la competencia regional.

Pero son quizá los cambios constitucionales de la década de los noventa las pretensiones más concretas que buscan la democratización y ampliación del sistema de partidos –evolución de un sistema bipartidista a uno multipartidista-, en tanto eliminan las restricciones que le dan al bipartidismo tradicional el monopolio de la representación ampliando la participación a nuevos sectores políticos⁹⁹ y reconociendo además el derecho a todos los ciudadanos de construir partidos, movimientos y agrupaciones políticas, sin limitación alguna formar parte de ellos y difundir sus ideas y programas, sin que existan instituciones-procedimientos exteriores a los partidos que regulen la vida interna de los mismos y por lo tanto exigir procedimientos democráticos en sus decisiones. Por lo cual el resultado de estas reformas sobre los partidos y el sistema de partidos han sido una de las más contradictorias e ineficaces porque los partidos tradicionales sobrevivieron al cambio y no solo se han mostrado resistentes a este, sino que se han acomodado rápidamente a los cambios institucionales propuestos en la reforma sin que haya tenido lugar ninguna modernización y fortalecimiento de los mismos y por el contrario en esa dinámica de acomodación han llegado a un proceso de atomización partidista¹⁰⁰ extremo entre los partidos vigentes, que aun no siendo nuevo entre los partidos sin duda representa la transformación de un sistema bipartidista fraccionado a un sistema de mayoría bipartidista atomizado-desordenado en crisis y en transición causa de inestabilidad sobre todo al finalizar la década de los noventa e inicios del presente siglo.

Se puede afirmar entonces que los cambios previstos en la Constitución de 1991 para tratar de abrir y diversificar el sistema de partidos se convierten en un mecanismo adverso porque al abrir el sistema a nuevas fuerzas políticas brindando condiciones desproporcionadas - la libre creación de partidos por ejemplo en tanto generó una proliferación de listas y la expedición indiscriminada de avales de los partidos a distintos candidatos- se provoca la atomización de los partidos tradicionales y otras organizaciones partidistas incluida la izquierda que estratégicamente se dividen para captar los beneficios que provee el nuevo régimen institucional con la reforma del 91 y el estatuto básico de partidos¹⁰¹. El bipartidismo y otros partidos logran acomodar a sus necesidades los mecanismos y reglas tanto institucionales como electorales¹⁰² para ampliar sus posibilidades de

⁹⁹ Especialmente a desmovilizados de algunas guerrillas, indígenas, afrodescendientes, sectas religiosas.

¹⁰⁰ Término utilizado por Pizarro para señalar que un partido está fragmentado dirigente por dirigente con grupos pequeños que giran en torno a cada dirigente.

¹⁰¹ Principalmente el acceso a los medios de comunicación y la financiación pública de partidos (campañas), capacidad de brindar avales.

representación en los diferentes niveles y corporaciones tanto legislativas como administrativas; una mirada desapercibida al sistema de partidos en la década de los noventa podría señalar una “verdadera apertura” e inclusión de nuevas organizaciones y partidos políticos, pero en la práctica estas no son más que subetiquetas camufladas en microempresas electorales ascendientes de las viejas fracciones políticas adheridas al tradicionalismo que se desagregaron en múltiples facciones y que aun estando adheridas al tradicionalismo político se presentan a elecciones como independientes¹⁰³. Este tipo de estrategias se entiende en la medida en que los nuevos movimientos buscan ser presentables como alternativa por lo menos discursiva ante una gran mayoría de colombianos exhaustos de la vieja política de los tradicionales.

Según Duque¹⁰⁴ son tres los factores que inciden en la emergencia y proliferación de movimientos políticos tanto al interior del bipartidismo como en otros partidos. En primer lugar, el marco jurídico que rige a los partidos no establece ninguna prohibición a la existencia de movimientos dentro de un partido, el cual se constituye en un paraguas para muchas subetiquetas con su propia existencia jurídica y sus dirigentes. En segundo lugar las normas que regulan a los partidos y movimientos son muy laxas en los requisitos para conceder personerías jurídicas (según la ley 59 de 1985 se requiere por lo menos la afiliación de 10000 ciudadanos o que en las elecciones anteriores hayan obtenido un número igual de votos). En tercer lugar en los partidos tradicionales no hay restricciones a sus miembros respecto a la creación de nuevos partidos y movimientos políticos propios, es decir los dirigentes políticos pueden manejar una especie de doble militancia, identificarse como liberales o conservadores y en la competencia electoral y en las relaciones con el Estado actuar con su propio partido. Y un cuarto factor relacionado más al campo electoral según Pizarro que incidió sobre la atomización de los partidos fue lo que él denomina la “guerra de residuos” que consiste en la capacidad de los partidos para fraccionar sus listas y así maximizar sus recursos al obtener un enorme número de curules por residuo. Esta estrategia favoreció en su momento a los partidos tradicionales dado su potencial electoral y ante toda su maquinaria y concentración regional que les permite ganar más curules con un número menor de votos. Este desorden partidista a falta tanto de mecanismos de cohesión internos de los partidos, como de un sistema electoral que regule e incentive un sistema multipartidista limitado fue lo que marcó en la década de los noventa el final de las fracciones y el surgimiento de múltiples facciones de etiquetas y colores diferentes.

Así por ejemplo de las viejas fracciones que conformaban el Partido Liberal a saber, el Lopismo (Alfonso López Michelsen), el Turbayismo (Julio Cesar Turbay), y

¹⁰³ PIZARRO, Eduardo. “La atomización partidista en Colombia: el fenómeno de la microempresas electorales”. *The helen Kellogg institute for international studies*. Bogotá Colombia Año 2002. pp. 5-60

¹⁰⁴ DUQUE.2006. Partidos divididos...pp. 195.

el Llerismo (Carlos Ileras Restrepo) que durante las décadas del setenta y ochenta fueron fuerzas cohesionadas con cierto grado de independencia dentro del liberalismo, al iniciar la década de los noventa se atomizan en múltiples facciones, esto como expresión del ascenso de nuevos dirigentes políticos en su mayoría congresistas que forman a partir de la colectividad liberal nuevos movimientos entre los primeros cabe anotar el Movimiento Nacional Progresista, Movimiento Liberal Independiente de Restauración y Movimiento Nueva Colombia. En las elecciones de 1998 ya hay 8 movimientos reconocidos legalmente y en 2002 el número se incrementa a 18 agrupaciones políticas con personería jurídica¹⁰⁵. En el Partido Conservador por su parte de las tres fracciones que conformaban al partido: el Alvarismo (Álvaro Gómez Hurtado, que a su vez presenta lazos de continuidad con el Laureanismo), el Pastranismo (Miguel Ángel Pastrana Borrero, muestra continuidad con el Ospinismo) y el Progresismo (Jose Emilio Valderrama) y que se mantuvieron relativamente afianzadas al partido hasta finales de la década del ochenta reconocen el surgimiento del Movimiento Nacional Conservador, siendo esta tan solo la primera facción importante porque a partir de 1990 son múltiples¹⁰⁶ las nuevas facciones del partido. Es así como los partidos tradicionales en la década del 90 experimentan un duro proceso de faccionalización política sin parangón en la historia, pero a la vez esta es una estrategia que les permite a través de los movimientos adheridos al partido imponerse en el campo electoral y captar más curules en cuerpos legislativos como el congreso y administrativos como las asamblea y los concejos municipales.

3.2 ¿Se reproduce la faccionalización en el sistema de partidos a nivel local?

Para rastrear si efectivamente han aparecido nuevos partidos y facciones políticas¹⁰⁷ en el sistema de partidos a nivel local en primer lugar debemos hacer

¹⁰⁵ Movimientos con personería jurídica creados por congresistas del Partido Liberal entre 1991-2002: Mov Nacional Progresista, Movimiento Independiente de Restauración Liberal, Movimiento de Integración Popular (MIPOL), Grupo Organización Liberal Popular (golpe), Movimiento Nacional sin Corrupción Colombia, Movimiento Voluntad Popular, Convergencia Popular Cívica, Movimiento Político Renovador de Acción Laboral, Movimiento Nuevo Liberalismo, Movimiento Colombia Mi País, Movimiento Político por la Seguridad Social, Cambio Radical, Colombia Siempre, Somos Colombia, Alternativa de Avanzada Social, Apertura Liberal, Movimiento Nueva Colombia, Movimiento Seriedad por Colombia, Movimiento Oxígeno Liberal.

¹⁰⁶ Movimientos con personería jurídica creados por congresistas del Partido Conservador entre 1991-2002: Fuerza Progresista, Movimiento Nacional Conservador, Movimiento de Salvación Nacional, Conservatismo Independiente, Nueva fuerza Democrática, Movimiento Único de Renovación Conservadora, Movimiento Unidos Por Colombia, Movimiento Humbertista, Movimiento de Integración Regional, Unionismo, Equipo Colombia, Progresismo Democrático, Movimiento de Participación Popular, Movimiento Republicano.

¹⁰⁷ En términos de Pizarro (2002) las “microempresas electorales” son la expresión en el campo electoral de las facciones personalistas que en su sumatoria de representaciones fragmentadas conforman un conjunto heterogéneo que todavía se llaman Partido Liberal y Conservador.

una comparación periódica sobre el número de partidos, movimientos y grupos significativos que han conseguido representación electoral, esto a partir del análisis de datos adscritos al concejo municipal en el entendido que es en esta corporación de carácter administrativo donde se pueden percibir y determinar más ampliamente los principales cambios dada su diversa composición, pero además es donde efectivamente y como lo reconoce Pizarro se logra percibir la desorganización de listas y aplicación de estrategias electorales para ganar curules con la puesta en práctica de lo que él denomina “la guerra de residuos¹⁰⁸”. Adicionalmente y para constatar si efectivamente existe o se refleja la atomización de los partidos en el ámbito local se buscará profundizar en el análisis de datos correspondientes a las elecciones de alcaldes, esto me permitirá determinar cuál ha sido el comportamiento de las organizaciones políticas –confrontación, oposición, alianzas-, de los candidatos por lo menos en momentos cruciales de los procesos electorales.

En la Tabla No 4 se pueden apreciar el número de organizaciones políticas que surgieron posterior a la constituyente de 1991 y que obtuvieron representación (una o más curules) en el concejo de Popayán a partir de 1992. Inicialmente podemos constatar que durante los cuatro periodos el Partido Liberal es la organización más estable (y es quien gana el mayor número de curules) en tanto logra elegir dentro del concejo municipal el número suficiente de representantes que acompañaran la labor del ejecutivo municipal; por su parte el Partido Conservador además de ubicarse como la segunda fuerza política se mantiene entre 1992 hasta 1997 como organización directamente conservadora, pero en los comicios del año 2000 este partido se facciona bajo la etiqueta del Movimiento Unionista¹⁰⁹ quien finalmente consigue elegir a dos representantes al concejo municipal. El tercer movimiento político, ascendiente de la Constitución de 1991 el M-19¹¹⁰ se constituye después del bipartidismo en la organización alternativa de izquierda más fuerte porque logra elegir durante 3 periodos consecutivos representantes al concejo del municipio,

¹⁰⁸ PIZARRO. 2002. La atomización partidista...pp. 15.

¹⁰⁹ El Movimiento Unionista, fue una facción conservadora creada en 1999 por el congresista del departamento del Cauca, Jose Darío Salazar, miembro de la Dirección Nacional Conservadora.

¹¹⁰ Alianza Democrática M-19: fue un movimiento insurgente nacido a raíz de un supuesto fraude electoral en las elecciones presidenciales del 19 de abril de 1970 que dieron como ganador a Misael Pastrana Borrero, nace como movimiento político y luego se vuelve un movimiento armado. En su trayectoria armada es el protagonista de secuestros y asaltos a instituciones del Estado, a inicios de la década de 1990 acepta entrar en un proceso de paz con el gobierno del presidente Virgilio Barco proceso que le conduce a la desmovilización el 9 de marzo del mismo año (en Caloto Cauca.) Después de un corto periodo de auge electoral del movimiento en las elecciones para la asamblea nacional constituyente y en las legislativas de octubre de 1991, para las elecciones de congreso de 1994 la presencia política de la AD M-19 se desdibujó y dejó de ser identificada como una opción alternativa. El movimiento no es capaz de organizarse como un partido político capaz de actuar coordinadamente en el nivel regional y nacional ni de crear las bases necesarias para mantenerse vigente como fuerza electoral y política. Aunque hoy el M-19 no existe como movimiento político, ni armado algunos de sus miembros se adhieren con el polo democrático independiente en 2005 y forman el polo democrático alternativo.

pero debido a su éxito efímero en el campo electoral y como tendencia no solamente local-regional al finalizar la década el movimiento pierde toda posibilidad de continuidad lo que finalmente obliga a sus dirigentes a formar coalición con otros partidos. Bajo las mismas garantías que brindó la Constitución para la formación de nuevos partidos y movimientos se abren paso en Popayán organizaciones de carácter religioso, étnico, y movimientos cívico-alternativos del primero se reconocen el Movimiento Cívico Cristiano¹¹¹, Laicos por Colombia¹¹² y el mismo Partido Nacional Cristiano, y desde la perspectiva étnica la Alianza Social Indígena¹¹³ que logra elegir representantes durante 1994 y 1997, ésta organización de carácter indígena es una de las primeras fuerzas populares que empieza a consolidarse en Cauca, y en la cual muchos indígenas y organizaciones sociales del departamento encontraron una posibilidad de representación política por lo que este movimiento a tenido apoyo desde diferentes sectores y actores y a logrado mantenerse hasta la actualidad¹¹⁴.

Tabla No 4.
Número de partidos, movimientos políticos y grupos significativos que obtuvieron representación en el Concejo Municipal de Popayán, Cauca. 1992-2000.

Partidos con representación en el Concejo Municipal.							
Año 1992	Part. Liberal Colombiano	Part. Social Conservador	Alianza Democrática M-19	Compromiso Cívico Cristiano.	Unión Patriótica	Partido Social de los Trabajadores	Partido Nacional Cristiano
Año 1994	Part. Liberal Colombiano	Part. Social Conservador	Alianza Democrática M-19	Alianza Social Indígena ASI			
Año 1997	Part. Liberal Colombiano	Partido Conservador Colombiano.	Alianza Democrática M-19.	Mov. Alternativa Democrática.	Laicos por Colombia.	Alianza Social Indígena ASI	
Año 2000	Part. Liberal Colombiano	Movimiento Unionista	Mov. Alternativa Democrática	Mov Indep. de Renovación Absoluta.	Mov Comunal Comunitario Colombia.	Partido Popular Colombiano	

Fuente: Registraduría Nacional. 1992-2000. Elaboración propia.

¹¹¹ El Movimiento Compromiso Cívico Cristiano está ligado al proyecto político del senador Jimmy Chamorro, líder cristiano de Bogotá. Chamorro pertenece a la Cruzada Estudiantil de Colombia, iglesia cristiana fundada por Néstor Chamorro, su padre. En 1992, Chamorro funda el C4 y dos años después participa por primera vez en elecciones legislativas, aprovechando el auge de los movimientos políticos con orientación cristiana. Muchos de los votos del C4 provienen de la creciente comunidad de iglesias cristianas del país que reúnen a cerca de 4,5 millones de fieles en Colombia, según la Conferencia Episcopal Colombiana.

¹¹² Laicos por Colombia es una organización católica fundada en 1991 presidida por el ex senador Luis Carlos Corsi Otálora, conocido por sus iniciativas contra los derechos patrimoniales para parejas homosexuales, la despenalización del aborto

¹¹³ El movimiento surgió en 1991 tras las garantías brindadas por la nueva Constitución Nacional, fue conformado por indígenas, campesinos, líderes comunitarios de barrios populares de Popayán, una organización de mujeres y los indígenas amnistiados del Movimiento Armado Quintín Lame, que aspiraban a convertirse en una nueva alternativa política.

¹¹⁴ PAREDES, Cesar (2011). *La Alianza Social Indígena: ¿De partido a fábrica de avales?* Consultado el 25 de septiembre de 2011. En: <http://www.semana.com/nacion/alianza-social-indigena-partido-fabrica-avales/159822-3.aspx>

En el concejo de Popayán también obtiene representación la Unión Patriótica¹¹⁵, partido que desde 1988 había presentado candidatos en los diferentes comicios y solo hasta 1992 obtiene una curul en la corporación, aunque para esta fecha la decadencia del partido era inminente dado que esta organización venía siendo objeto del asesinato selectivo de sus principales líderes y militantes esto se puede entender según Cepeda¹¹⁶ si se observa el contexto político de la segunda mitad de la década de 1980. En aquel momento se inició el proceso de descentralización política que permitió, por primera vez en la historia Republicana del país, la elección popular de alcaldes. Sectores ganaderos y empresariales, y grupos de los Partidos Liberal y Conservador manifestaron su rechazo a la posibilidad de que las alcaldías escaparan a su control. La campaña contra la UP adquirió la forma de pronunciamientos públicos en los que se invitaba a que ninguna personalidad o tendencia política hiciera alianzas con el “proselitismo armado”. La advertencia sobre las consecuencias que podrían tener los pactos electorales con la nueva colectividad sirvió para abonar el terreno de los actos de violencia. Los primeros años del genocidio se caracterizaron por una persecución intensiva que buscaba impedir la consolidación de la naciente colectividad, asfixiar sus bases sociales y atacar sus estructuras organizativas locales y nacionales; por lo cual grupos organizados entre fuerzas del Estado, narcotraficantes y paramilitares adelantan el asesinato de todos los militantes y dirigentes de la Unión Patriótica, según los líderes del grupo político, el saldo de los actos atroces perpetrados en su contra hasta hoy se aproxima a las 5.000 personas asesinadas, “desaparecidas” y torturadas, entre quienes se cuentan dos candidatos a la presidencia, ocho congresistas, cientos de alcaldes y concejales, y miles de activistas locales y cada una de las personas de las cuales se sabía estaban vinculadas desde los sindicatos, eran miembros de movimientos cívicos y organizaciones comunitarias,

¹¹⁵ Unión Patriótica: surgió como una convergencia de fuerzas políticas a raíz del proceso de negociación adelantado a mediados de la década de 1980 entre el gobierno del presidente Belisario Betancur y el estado mayor de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, FARC (además de el Movimiento de Autodefensa Obrera ADO y dos frentes desmovilizados (Simón Bolívar y Antonio Nariño) del Ejército de Liberación Nacional. En 1984, y como fruto de esos diálogos, las partes pactaron varios compromisos sellados con la firma de los llamados “Acuerdos de La Uribe”. En ellos se estipuló el surgimiento de un movimiento de oposición como mecanismo para permitir que la guerrilla se incorporara paulatinamente a la vida legal del país. Las condiciones que permitirían ese tránsito a la legalidad consistían en un compromiso oficial para garantizar plenamente los derechos políticos a los integrantes de la nueva formación, y la realización de una serie de reformas democráticas para el pleno ejercicio de las libertades civiles. La UP se convierte al finalizar la década de los ochenta en un partido con posibilidades nacionales pero sus candidatos Jaime Pardo Leal y Bernardo Jaramillo Ossa fueron asesinados en 1987 y 1990 respectivamente al igual que los congresistas el último de ellos Manuel Cepeda Vargas en 1993. A partir de ese momento el partido iniciaría un proceso de decadencia debido a la arremetida generalizada a todos sus miembros hasta que finalmente en 2003 el Concejo Nacional Electoral le retira la personería jurídica al partido debido a que no cuenta con más de 50000 sufragantes.

¹¹⁶ CEPEDA, Castro Iván. *Genocidio Político: el caso de la Unión Patriótica en Colombia*. consultado el 12 de mayo de 2012. En: <http://www.desaparecidos.org/colombia/fmcepeda/genocidio-up/cepeda.html>

educadores o personas que, en su mayoría, tenían simplemente una relación de simpatía con la organización.

En los comicios del año 2000 aparecen nuevas organizaciones políticas tales como el Partido Popular Colombiano, el Movimiento Alternativa Democrática¹¹⁷, el Movimiento Comunal Comunitario¹¹⁸, el Movimiento Independiente de Renovación Absoluta¹¹⁹ organizaciones que surgen amparadas en las garantías que ofrece la Constitución de 1991 y son la expresión de nuevos sectores políticos que encuentran espacios de participación en corporaciones como el concejo municipal de Popayán. El ingreso de estos nuevos movimientos y partidos indica que el sistema partidista tanto nacional como local ha venido cambiando substancial y progresivamente, ha transitado de un sistema bipartidista cuasi perfecto a uno bipartidista fragmentado y en transición con la participación de nuevos movimientos y organizaciones políticas. Ahora bien a juzgar por la supervivencia y estabilidad de estas organizaciones que como podemos apreciar en la Tabla No 7 para algunas no es constante, porque partidos y movimientos como la UP, el Partido Social de Trabajadores, Laicos por Colombia solo por ejemplarizar algunos casos, obtienen representación una vez, lo que les determina como partidos efímeros que tienen como futuro político uno o a lo sumo 2 periodos para participar y elegir sus representantes y luego desaparecen del escenario político-electoral. Otros movimientos como el M-19 y Alternativa Democrática representan movimientos más estables en tanto su participación en corporaciones como el concejo es más constante, pero debido a sus escasas posibilidades electorales desde el nivel nacional se acuerdan alianzas con otros movimientos y partidos de izquierda para construir organizaciones políticas más fuertes -el Polo Democrático Independiente en 2002 y en 2005 el Polo Democrático Alternativo-.

Aunque el Partido Liberal y el Partido Conservador se mantienen como organizaciones políticas solidas y persistentes -excepto el Partido Conservador que se fracciona en los comicios del año 2000- durante el periodo y según la información señalada en la Tabla No 7 aparecen nuevas organizaciones políticas que disputan con el tradicionalismo los espacios de participación en el concejo de Popayán y si bien el ingreso de nuevos partidos y movimientos políticos no

¹¹⁷ Alternativa Democrática: fue una coalición política de izquierda que agrupo a diferentes partidos y movimientos tales como el Frente Social y Político (FSP), Movimiento Obrero Independiente y Revolucionario (MOIR), Unidad Democrática, Movimiento Ciudadano, Autoridades Indígenas de Colombia y Opción Siete. En 2002 hace alianza con el polo democrático independiente para afrontar las elecciones presidenciales y finalmente en 2005 formarían el polo democrático alternativo con el apoyo de varios movimientos y representantes simpatizantes de izquierda.

¹¹⁸ El movimiento comunal y comunitario de Colombia es una organización política formada por iniciativa de organizaciones comunales que consigue su personería jurídica en 1997. A partir de ese momento a participado en los diferentes comicios en los que ha llegado a elegir alcaldes, diputados y concejales.

¹¹⁹ El MIRA: es un movimiento social y político independiente de carácter nacional que adquiere su personería jurídica en julio de 2000 y entra a participar en las elecciones del mismo año en las que ha logrado ganar progresivamente elegir congresistas, alcaldes, diputados y concejales.

construyen la panacea de un sistema de partidos diversificado-multipartidista, porque son efímeros, porque no cuentan con el capital electoral que les permita posicionarse y competir con el tradicionalismo, y aunque se argumente que los cambios no se han dado en las proporciones que lo planteó la reforma de 1991 es indudable que en los noventa se han producido algunas transformaciones importantes, reflejadas como lo sostiene Hoyos¹²⁰ en su trabajo sobre el análisis local(concejo) regional (asamblea) del sistema de partidos en el aumento de municipios en los cuales las fuerzas no bipartidistas han logrado acceder en mayor medida a los espacios de representación y señalando además que es desde 1992 cuando se produce en el nivel regional y local un aumento de los sistemas con tendencia al multipartidismo -también los sistemas de dos partidos-. En este sentido, puede decirse que el cambio en la configuración partidista en el ámbito municipal empieza a producirse más bien como consecuencia de las reformas de los noventa, en contraste con el mínimo efecto que la reforma descentralista de finales de los ochenta tuvo sobre esta dimensión del sistema.

Si bien hay concordancia en que los cambios promulgados en la Constitución del 91 transforman los partidos y el sistema de partidos, también hay que reconocer que es a partir de este momento cuando estas organizaciones transitan de ser partidos fragmentados a partidos altamente atomizados y faccionados. Una de las expresiones que me permiten hacer cálculos aproximativos para comprobar que tan atomizados están los partidos y movimientos es la presentación de listas y la fórmula de escrutinio¹²¹ bajo la cual se distribuyen las curules en cada uno de los comicios. Lo que se ha comprobado no solo a nivel nacional (congreso) sino departamental (asamblea) y local (concejo) es que cada vez más los partidos y movimientos presentan múltiples listas y buscan ganar muchas más curules por residuo que por cuociente, este fenómeno fue denominado por Pizarro¹²² como la “guerra de residuos” que es pues el resultado de la atomización extrema de los partidos y movimientos en nuestro caso analizado a partir de 1990.

Como se expone en la Tabla No 5 sobre la elección de concejo a partir de 1990 se perciben cambios en la manera como los partidos y movimientos políticos presentan sus listas y consiguen elegir a sus representantes a esta corporación, una de las primeras apreciaciones por lo demás obvia es que el crecimiento de la votación es directamente proporcional al cuociente electoral en la medida en que si

¹²⁰ HOYOS, Diana (2005). *Evolución del sistema de partidos en Colombia, 1972-2000, una mirada a nivel local y regional*. Revista de Análisis Político N°55. Consultado el 5 de marzo de 2012. En: <http://www.iepri.org/portales/anpol/55.pdf>

¹²¹ VÉLEZ, Luis Guillermo (2009). *Sistemas electorales y partidos políticos*. Revista Universidad EAFIT. Vol. N° 45 Pag. 14. Consultado el 3 de marzo de 2012. En: <http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/pdf/215/21518651002.pdf>. Documento en el cual el autor define que una fórmula electoral o de escrutinio es una regla matemática mediante la cual los votos obtenidos se convierten en curules ganadas. Los votos son el precio de los escaños y las fórmulas electorales pueden hacer que ese precio sea más o menos elevado.

¹²² PIZARRO, 2002. La atomización partidista...pp.16-17

la votación sube o baja el cuociente tiene el mismo comportamiento, además se puede comprobar que en el transcurso de una década la votación para el concejo de Popayán se incrementa pasando de 34.523 en 1990 a 66.884 en el año 2000, una variación aproximada del 50% que es captada por las diferentes organizaciones partidistas. Adicionalmente se puede constatar el cambio que tienen los partidos en tanto sus aspiraciones no están encaminadas a elegir sus representantes por cuociente sino por residuo, así por ejemplo en 1990 con un cuociente de 2030 y 17 curules por asignar los diferentes partidos y movimientos eligen 11 concejales por cuociente y 6 por residuo, en 1992 con un total de 23.308 votos se eligieron 6 concejales por cuociente y 11 por residuo sin duda la variación es significativa en tanto más del 60% de la curules para el concejo se asignaron por residuo, en los comicios del siguiente periodo los resultados comportan la misma tendencia solo 3 de las 17 curules se eligen por cuociente las 14 restantes se asignaron por residuo, en 1997 obteniendo una votación para el concejo de más de 50 mil ciudadanos solo una curul o sea el 5.8% es asignada por cuociente y más del 90% son asignadas por residuo electoral, pero el extremo de este comportamiento se registra en el año 2000 cuando el 100% de las curules son asignadas por residuo.

Tabla No 5.
Distribución de curules en el Concejo municipal de Popayán-Cauca
bajo la fórmula de Hare¹²³. 1990-2000.

Distribución de curules en el Concejo Municipal*.					
Año	Votos válidos para concejo	Cuociente	Elegidos por cuociente	Elegidos por residuo	Total elegidos
1990	34.523	2.030	11	6	17
1992	23.308	1.371	6	11	17
1994	32.890	1.934	3	14	17
1997	54.280	3.192	1	16	17
2000	66.884	3.934	0	17	17

Fuente: Registraduría Nacional. 1990-2000. Elaboración propia.

* La información sobre el número de listas que presentaron los partidos y movimiento políticos en cada uno de los periodos -1990-2000- para participar en la elección de concejo es de vital importancia para esta parte del trabajo. Aun así no fue posible obtenerla porque la Registraduría Nacional no cuenta con esta y otro tipo de información.

¿Cómo se podría explicar y entender el comportamiento de las organizaciones políticas no solamente tradicionales sino de los nuevos partidos y movimientos políticos? una de las tantas explicaciones que pueden sustentarse es que las

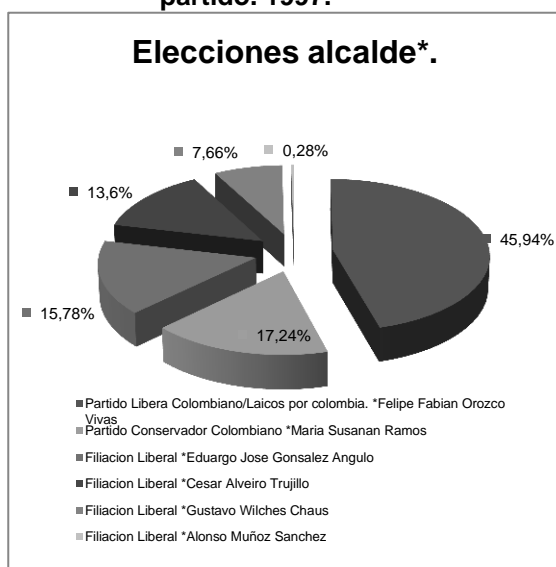
¹²³ La fórmula o sistema más tradicional es la cuota de Hare, bajo el cual los votos válidos se dividen por el número de curules a proveer y se obtiene un número llamado cuociente electoral. Con este cociente se dividen los votos obtenidos por cada partido y se obtiene una cifra -la cuota de Hare-, cuya parte entera indica las curules ganadas por cada partido. Si, como es usual, de la forma indicada no se agotan la totalidad de los cargos, los restantes se asignan por las partes decimales de las cuotas de Hare de los diferentes partidos, empezando por la mayor.

organizaciones políticas entendieron que les resultaba más rentable electoralmente hablando elegir sus representantes por residuo -dado el bajo residuo- que por cuociente, para lo cual en cada uno de los comicios presentaron múltiples listas buscando que los concejales al no alcanzar el cuociente fueran elegidos por residuo. Además y como lo manifiesta Pizarro¹²⁴ las condiciones mismas del sistema electoral tienden a favorecer en Colombia la dispersión en detrimento de la unidad partidista, en la dinámica perversa de la guerra de residuos resulta irracional formar listas para intentar obtener dos o más curules por cuociente, si cuando con la misma cantidad de votos podrían obtener vía residuo el doble de representantes, así pues todos los partidos y movimientos empezaron a aplicar la medida más rentable que les permitiera ganar más curules con menos votos aunque como lo enuncie en algún momento esta medida beneficia más a los partidos fuertes o sea al bipartidismo.

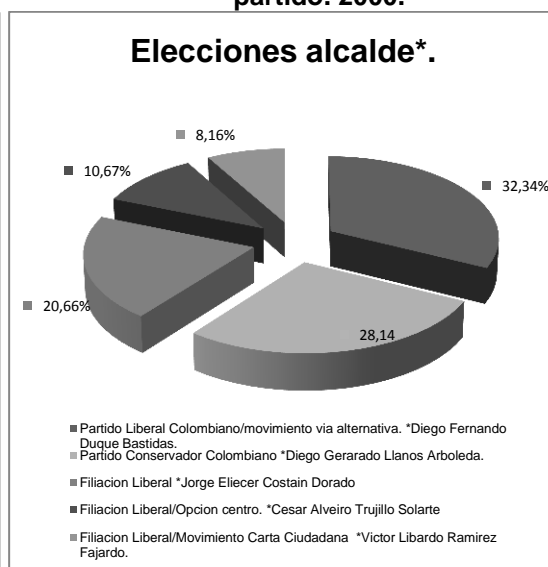
Si la guerra de residuos es un fenómeno que se desarrolla dentro del concejo, en la alcaldía lo es la atomización de los partidos en tanto estas organizaciones amparadas en las facultades constitucionales de 1991 avalan diferentes candidatos a la alcaldía lo cual faculta a los partidos para presentar múltiples listas-candidatos. Como se establece en la Gráfica No 3 a las elecciones de 1997 se presentan 6 candidatos a la alcaldía de Popayán aunque son solamente dos el liberal y conservador los partidos políticos que básicamente compiten en los comicios; lo que sucede en la práctica es que el Partido Liberal avaló para estas elecciones a 5 candidatos que disputaran la alcaldía, esto evidencia que este partido a diferencia del Partido Conservador se presenta a las elecciones totalmente atomizado en múltiples candidaturas.

¹²⁴ PIZARRO, 2002. La atomización partidista...pp. 24

Gráfica No 3.
Candidatos a la alcaldía de Popayán por partido. 1997.



Gráfica No 4.
Candidatos a la alcaldía de Popayán partido. 2000.



Fuente: Registraduría Nacional. Años 1997-2000. Elaboración propia.

* En las Gráficas 5 y 6 NO se definen específicamente los partidos-candidatos a la alcaldía porque la Registraduría Nacional NO cuenta con la información completa por lo cual luego de investigar sobre la filiación de cada uno de los candidatos se define su pertenencia partidista.

Los cinco candidatos del Partido Liberal aspiran ganar las elecciones obteniendo la mayoría de los 24 mil votos que ese partido podría conseguir en los comicios correspondientes a 1997¹²⁵, una situación arriesgada teniendo en cuenta que su contrincante político el Partido Conservador presenta candidato único por lo que se podría pensar que el liberalismo perdería las elecciones, finalmente los resultados son contundentes determinando la victoria de Felipe Fabián Orozco quien a través de una coalición entre el oficialismo liberal y Laicos por Colombia gana la alcaldía con un 45.94% de la votación (26.054 votos una cantidad superior a la que se presuponía el partido conseguiría en los comicios de 1997 -Si sumamos el porcentaje total de la votación que el Partido Liberal obtiene en estas elecciones se puede concluir que capta el 83.26% de los votos-) dejando en segundo lugar al Partido Conservador con una diferencia notable porque su candidata Susana Ramos obtiene solamente un 17.24% de la votación total aunque tuvo ciertas ventajas como: la división liberal y el respaldo de la franja mayoritaria del conservatismo y del movimiento denominado Liberales con Susana y de otros grupos rojos, que no entienden como el partido va a estas

¹²⁵ En las elecciones de alcalde de 1997 el número de candidatos del Partido Liberal pudo ser de 6, aun así quedaron solamente 4 porque Alonso Muñoz Sánchez se retiró pero obtiene votación, también lo hizo Álvaro Grijalva Gómez, quien direccionó su campaña al Concejo Municipal.

elecciones tan temerariamente fraccionado¹²⁶ Pero que finalmente no le beneficiaron en nada al Partido Conservador.

Las elecciones locales del año 2000 presentan una tendencia similar a las del periodo inmediatamente anterior, en tanto el Partido Liberal sigue siendo un partido que llega a estos comicios atomizado en 4 candidaturas para enfrentar a su único contendor el Partido Conservador que esta vez también llega con candidato único bajo la representación del candidato Diego Llanos. El partido oficialista liberal en coalición con el Movimiento Vía Alternativa logran elegir con el 32.34% de la votación al candidato Diego Fernando Duque quien se impone ante el Partido Conservador con una diferencia aproximada al 4%, no muy significativa pero que ligeramente da como ganador al Partido Liberal ante un segundo lugar del Partido Conservador quien logra el 28.14% de los votos, si sumásemos la votación total del Partido Liberal en estos comicios podríamos concluir que si bien este partido con la votación agrupada el 71.8% sigue siendo la mayor fuerza electoral, su votación entre 1997 y 2000 se reduce del 83.26% al 71.83% una diferencia de más del 11% y se podría presumir que estos votos se trasladan en el año 2000 al Partido Conservador porque este pasa de registrar un 17.24% a un 28.14% en el año 2000¹²⁷. Se puede determinar además que durante el mismo lapso en el que el Partido Liberal se impone con sus candidatos a la alcaldía lo hace bajo coaliciones que finalmente resultan determinantes para ganar los comicios al menos en estos dos periodos electorales.

La elección de alcaldes en el municipio representa el grado de atomización de los principales partidos al finalizar la década de los noventa sobre todo del Partido Liberal quien en dos oportunidades consecutivas presenta más de un candidato, lo que podría resultar atípico es que en los dos periodos (1997-2000) este partido gane las elecciones estando totalmente atomizado aunque hay que anotar que en el año 2000 lo hace con una mínima diferencia.

Como se puede evidenciar el fenómeno de la guerra de residuos y la atomización partidista se desarrolla a partir de 1990 y adquiere características preocupantes con posterioridad a la promulgación de la Constitución de 1991 por lo cual según Roll¹²⁸ en los diferentes gobiernos a partir de 1991, entre los que se encuentran Samper, Pastrana y Uribe se buscó reformar los partidos políticos en Colombia. En el gobierno Samper (1994-1998) se creó la Comisión para el Estudio de la Reforma de los Partidos Políticos (año 1995). A esta comisión se le encargo realizar un diagnóstico sobre la situación de los partidos políticos en Colombia, proponer las

¹²⁶ Diario EL TIEMPO. "Los cuatro varones liberales". Consultado el 25 de marzo de 2012. En: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-695265>.

¹²⁷ Hacia 2002 se busca un nuevo cambio a través del Acto Legislativo 02 de 2002, por el cual se modifica el período de los gobernadores, diputados, alcaldes, concejales y ediles. Se reforma la constitución para extender el período de gobierno de los gobernadores, diputados, alcaldes, concejales y ediles de tres a cuatro años.

¹²⁸ ROLL. 2002. Rojo difuso...pp. 37

modificaciones tendientes a lograr la modernización de los mismos e identificar las áreas en las cuales se deben realizar acciones tendientes a su democratización. Lo que sucedió finalmente fue que debido al proceso que involucro al presidente por la supuesta financiación de su campaña con recursos del narcotráfico (proceso 8000) la iniciativa de reforma se eclipsó y finalmente se aborta el estudio de esta propuesta reformista. En el gobierno de Pastrana (1998-2002) se buscó darle cierta continuidad a la reforma de los partidos pero debido a objetivos más importantes que ocuparon la agenda del gobierno como por ejemplo el proceso de la paz este proyecto que buscaba la modernización y fortalecimiento de los partidos quedó en segundo lugar, finalmente la reforma se aborta durante este periodo.

Al llegar a la presidencia Álvaro Uribe en 2002 impulsa un proyecto-referendo que buscaba reformar aspectos como: la justicia, el sector fiscal, el sector político-electoral y propuestas incluso de revocatoria del congreso, la reducción del mismo y el unicameralismo, sin embargo ni los partidos tradicionales, ni la izquierda, ni los independientes respaldaban plenamente la propuesta que impulso el gobierno, se identificaban con algunos puntos pero consideraban que esta propuesta se quedaba corta en temas álgidos como, los partidos políticos, el tema electoral y el desorden que se vivía en el congreso por lo cual presentaron una propuesta de acto legislativo. La posición del gobierno frente al proyecto pasó de una faceta inicial de apoyo a un rechazo absoluto hasta solicitar al congreso su retiro por considerar que los temas de la reforma ya estaban contenidos en el referendo, lo que significó una pugna importante entre el ejecutivo y el legislativo quien finalmente al conseguir las mayorías necesarias bajo la coalición del oficialismo liberal, los conservadores e independientes, la izquierda, al igual que algunas facciones del uribismo en el congreso logran que se apruebe el Acto Legislativo 01 de 2003 mejor conocido como Reforma Política de 2003. Como lo he señalado anteriormente desde la aprobación de la Constitución de 1991 fueron múltiples los intentos de aprobar una reforma política de gran alcance pero vale preguntarse ¿por qué los partidos-congreso logran su aprobación en 2003 aun cuando el gobierno se oponía a la reforma y contaba con mayorías en el congreso para hacer oposición?, aun más ¿Qué hizo posible que el congreso decidiera autorreformarse? Pues bien la respuesta a estos interrogantes puede hallarse en la confluencia de tres condiciones que permitieron este tipo de cambios: en primer lugar un cambio en la competencia partidista, expresada en este caso en la disminución de los votos y de la curules obtenidas por los partidos tradicionales en al año 2002, así como también resultaba conveniente para los partidos independientes y de izquierda quienes también habían sufrido los efectos de la atomización y la personalización política. En segundo lugar las razones que llevo a los legisladores a proponer y tramitar su propia reforma fue la llegada de un presidente, con el objetivo, las herramientas y el respaldo popular para reformar las instituciones políticas a favor del ejecutivo y en detrimento del congreso y los partidos. Y en tercer lugar el liderazgo ejercido por dirigentes partidistas que vieron en la Reforma Política de 2003 la oportunidad para proyectarse a nivel nacional con propuestas que buscaban subsanar las prácticas políticas más criticadas por los colombianos,

adicionalmente se puede señalar que otro factor que incidió en la aprobación de la reforma fue la división de la coalición uribista como resultante de heterogeneidad de fuerzas políticas e intereses particulares que primaron al momento de aprobar la reforma¹²⁹.

3.3 Impacto de la Reforma Política de 2003 en los partidos y el sistema de partidos en el nivel local.

La Reforma de 2003 significó el cambio político más importante después de la Constitución de 1991 en tanto se trató en primer lugar de reformar según Lozada¹³⁰ el funcionamiento interno de los partidos con la adopción de mecanismos como: la lista única o de candidato único por cada partido¹³¹; la prohibición a la doble afiliación partidaria o doble militancia¹³²; el derecho de cada partido a valerse sea de listas bloqueadas o cerradas¹³³, sea de listas con opción de voto preferente, también llamadas listas abiertas¹³⁴; la exigencia de una organización democrática interna de los partidos políticos¹³⁵; el fortalecimiento financiero de los mismos; la personería jurídica para los grupos significativos de ciudadanos; y el régimen de bancadas para organizar la intervención de los partidos en las corporaciones públicas¹³⁶.

¹²⁹ UNGAR, Elisabeth. “El congreso en la encrucijada”. En: Francisco Leal Buitrago, *En la encrucijada: Colombia en el siglo XXI*. Editorial Norma. Colombia 2006. pp. 71

¹³⁰ LOSADA, Rodrigo (2009). *Consecuencias de la Reforma Política de 2003 a nivel local – estudio de caso-*. Consultado el 17 de octubre de 2011. En: <http://www.gobernabilidaddemocraticapnud.org/archivos/1287174728Documento%20No%205.pdf>

¹³¹ Retirarle a un partido político la facultad para presentar cuantas listas quiera para corporaciones públicas, o cuantos candidatos desee para las alcaldías y gobernaciones, y obligarlo a presentar sólo una lista o un candidato en cada circunscripción electoral, en teoría representa un movimiento hacia el fortalecimiento de la disciplina interna de los partidos políticos.

¹³² El Artículo 1° de la reforma de 2003 establece que en ningún caso se permitirá a los ciudadanos pertenecer simultáneamente a más de un partido movimiento político. Como efecto directo de esta condición de autónomos pero con los partidos Liberal y Conservador deben decidir si se constituyen como partidos independientes o se diluyen.

¹³³ Mediante la lista cerrada la organización política somete a la ciudadanía un orden determinado e inmodificable de candidatos. Cuando se vota por una lista cerrada el ciudadano está respetando el orden que le presentó la organización política a la cual pertenece o vota.

¹³⁴ Mediante la lista con voto preferente la organización política somete a la ciudadanía un orden determinado y modificable de candidatos a través de los votos. Cuando se vota por una lista con voto preferente se tienen dos opciones: En primer lugar, se puede votar por la organización política y un candidato determinado dentro de esa lista. En segundo lugar, se puede solamente votar por la lista.

¹³⁵ La organización interna de los partidos está referida a la escogencia de los candidatos por cada partido y la creación y expansión de espacios como los directorios regionales y municipales.

¹³⁶ Según el diario el Tiempo del 26 de octubre de 2003, trece años después, la Constitución de 1991 ha tenido 16 reformas que han modificado 42 de sus 380 artículos, esto para evidenciar el extremo reformista del Estado Colombiano –sus dirigentes-

En segundo lugar se trato según el autor de reformar el sistema de partidos con medidas que permitieran reducir el elevado número de los mismos adoptando mecanismos tales como: La formula D' Hondt en la modalidad de cifra repartidora¹³⁷ para convertir los votos en escaños; el establecimiento de umbrales para que un partido pueda adquirir el derecho a participar en la repartición de los escaños¹³⁸; unas normas más exigentes en materia de personería jurídica de los partidos; y las que vigorizan los efectos políticos del voto en blanco.

La mayoría de los estudios que se han realizado sobre los efectos de la Reforma de 2003 han tenido como objeto de estudio las elecciones nacionales –Cámara y Senado- pero escasos son los trabajos que se hayan realizado sobre el impacto de esta reforma en las elecciones locales. Siguiendo a Losada¹³⁹ el impacto de la Reforma de 2003 en el nivel local tuvo pocos resultados, algunos ambivalentes y se desarrollaron sobre todo desde la dimensión electoral (en si el diseño de la Reforma Política de 2003 estuvo encaminado al sistema electoral). No obstante al igual que este autor retomaré haciendo el análisis de algunas dimensiones de la reforma que pueden haber producido cambios destacados en los partidos políticos y el sistema de partidos. En primer lugar profundizaré sobre el funcionamiento interno de los partidos políticos y su estructura organizacional, y en segundo lugar sobre los efectos que pueden haber tenido las diferentes medidas sobre el sistema de partidos en el ámbito local.

Una de las características más importantes de los partidos políticos (al menos desde la perspectiva electoral-ideal) es que como organizaciones disciplinadas deben seleccionar a aquellos ciudadanos que los representaran en cada periodo electoral, se supone que si esta labor la cumple una organización con una estructura política definida y coherente con los propósitos del partido, los candidatos escogidos que los representaran serán las personas que mejor personifiquen los principios políticos de cada uno de los partidos, bajo este mecanismo se sobrepone la postura general de la estructura del partido sobre los intereses individuales de la colectividad o fuerzas externas¹⁴⁰. En la práctica política tanto del nivel nacional, departamental y local y en el ejercicio de la selección de los representantes -no solo en el presente siglo sino más bien como una tendencia que ha hecho curso en cada uno de los comicios pero que registra un incremento

¹³⁷ Formula de D' Hondt o Cifra Repartidora permite determinar el número de curules a las que tiene derecho cada organización política, que como ya se señaló superó el umbral. Así las cosas, el sistema de cifra repartidora consiste en dividir el número de votos obtenidos por cada lista que haya superado el umbral por uno, dos, tres, sucesivamente hasta el número total de curules a proveer. Una vez efectuada la división, se procede a ordenar los resultados en forma decreciente hasta que se obtenga un número total de resultados igual al número de curules por proveer.

¹³⁸ El umbral es número mínimo de votos que los partidos deben superar para poder participar en la repartición de curules, para el caso de los concejos municipales en la Reforma Política de 2003 se definió que fuera igual a la mitad (50%) del cuociente electoral, este último se halla de dividir el total de la votación valida sobre el número de cargos (curules) a proveer.

¹³⁹ LOSADA. 2009. Consecuencias de la Reforma...pp. 13

¹⁴⁰ GUTIÉRREZ. 2006. El deshielo...pp. 487

partir de 1990 porque anteriormente los partidos utilizaban convenciones nacionales y regionales para seleccionar el personal político- no son los partidos quienes escogen a sus candidatos, sino que son los candidatos quienes escogen los partidos, organizan sus equipos de campaña, diseñan sus estrategias electorales, recogen fondos de manera relativamente autónoma y los partidos simplemente reparten avales convirtiéndose en verdaderos partidos de alquiler. Uno de los cambios pretendidos por la Reforma de 2003 consistía en que cada partido reconocido por el Consejo Nacional Electoral, y con el apoyo de la Registraduría Nacional realizara consultas populares internas para organizar sus listas de entre los precandidatos -alcaldía, concejo- que los representarían en las elecciones locales¹⁴¹. Al rastrear la aplicación de este mecanismo que por lo demás se desarrolló en las elecciones 2007, podemos encontrar como lo muestra la Tabla No 6 que son 4 los partidos que deciden hacer consultas populares para escoger sus candidatos; el Partido Liberal escoge de entre tres candidatos a saber: el señor Rodrigo Cerón, Ancizar Calvo, y Juan Carlos Bolaños quien finalmente fue seleccionado como candidato a las elecciones de 2007; el Partido Conservador elige entre los señores Fernando Arboleda, Guillermo Céspedes y Ramiro Antonio Navia a este último como candidato único a la alcaldía; por su parte el Partido Polo Democrático Alternativo fragmentado en 4 listas a saber: Esperanza Rico, Gabriel Bustamante, Alejandro Luna y Manuel Abraham Pino define a este último candidato para que represente al partido en las elecciones locales; el Movimiento MIRA presenta dos candidatos (pero en los datos no se registra el nombre del segundo candidato) y quien finalmente gana la consulta es el señor Lucio Muñoz a quien el movimiento reconoce como el candidato oficial a la alcaldía de Popayán.

Tabla No 6.
Precandidatos - Consulta de los Partidos Políticos 8 de Julio de 2007.

Partidos y candidatos				
N° Candidatos.	Partido Liberal Colombiano.	Partido Conservador Colombiano*.	Partido Polo Democrático Alternativo.	Mov. MIRA.
1.	<u>Juan Carlos Bolaños</u>	Jose Fernando Arboleda	Esperanza Leal Rico	<u>Lucio Muñoz Meneses</u>
2.	Jesús Ancizar Calvo	Luis Guillermo Céspedes	Gabriel Bustamante	
3.	Rodrigo Cerón Valencia	<u>Ramiro Antonio Navia</u>	<u>Manuel Abraham Pino</u>	
4.			Alejandro Jose Luna Fals	

Fuente: Registraduría Nacional. Año 2007. Elaboración propia.

* El Partido Conservador fue el único que realizo consulta para elegir las listas al Concejo por el partido en 2007.

¹⁴¹ La Reforma Política de 2003 reglamente la Ley 616 de 2000, por la cual se modifica el artículo 10 de la Ley 130 de 1994. Desarrolla el marco regulatorio para la realización de consultas internas de partidos y movimientos políticos con personería jurídica para la selección de sus candidatos y la toma de decisiones internas de la organización.

Como se puede apreciar la consulta interna de los partidos para la organización de listas a la alcaldía la realizan tanto los dos partidos tradicionales, como el Polo Democrático y el MIRA. Si bien estos partidos aplican la medida de consulta popular para elegir a sus representantes a la alcaldía, no lo hacen para elegir sus listas al concejo municipal a excepción del Partido Conservador quien convoca a sus militantes a seleccionar las listas para esta corporación. Vale mencionar que además de estas 4 agrupaciones políticas participaron en las elecciones de 2007 la Alianza Social Indígena y el Movimiento Colombia Viva quienes presentaron sus candidatos a las distintas corporaciones sin realizar consultas internas. En las consultas populares del 9 de mayo de 2011 de las 6 agrupaciones políticas que presentaron candidatos a la alcaldía y de los cerca de 9 partidos que ganaron curules al concejo solo el Partido Conservador elige seleccionar su personal bajo consulta. Este es un claro panorama que representa el desinterés de los partidos para la aplicación de una de las principales medidas propuestas en la Reforma de 2003 que buscaba fortalecer y democratizar los partidos internamente.

Pero además de la selección y nominación de los candidatos los partidos deben mantener una estructura que les permita organizarse desde el nivel central hasta el nivel local, aquí juega un papel muy importante la figura de los directorios políticos, que son estructuras organizadas y de socialización a través de las cuales se coordina, se decide y se muestra el nivel de unidad-disciplina-organización de un partido político. Entre otras cosas porque es a través de estas estructuras que se seleccionan y avalan a nombre del partido a los representantes que participan en los diferentes comicios, por lo cual la existencia de estos espacios representa el nivel de estructuración y disciplina que tiene un partido para proyectarse al ámbito local. Al revisar la existencia de los directorios partidistas en Popayán hallamos como lo muestra la Tabla No 7 que en 2003 de los siete partidos que participaron en las elecciones de alcalde solamente el Partido Liberal tenía su propio directorio político municipal.

**Tabla No 7.
Directorios políticos municipales de partidos y movimientos políticos.
2003, 2007, 2011.**

Directorios y partidos políticos			
N° Partidos	Directorios 2003	Directorios 2007	Directorios 2011
1	Movimiento MIPOL.	<u>Partido Conservador Colombiano*</u> .	<u>Partido Conservador Colombiano*</u> .
2	Alas Equipo Colombia.	<u>Partido Liberal Colombiano*</u> .	Alianza Social Independiente.
3	<u>Partido Liberal Colombiano*</u> .	Mov. MIRA*.	<u>Partido Liberal Colombiano*</u> .
4	Mov. Cívico Independiente.	Polo Democrático Alternativo.	<u>Partido de la "U"*</u> .
5	Partido Colombia Democrática.	Alianza Social Indígena.	Partido Cambio Radical.
6	Mov. Unión Cristiana.	Colombia Viva.	<u>Mov. MIRA*</u> .
7	Partido Verde Oxígeno.		Polo Democrático Alternativo.

Fuente: Registraduría Nacional. Años 2003, 2007, 2011. Elaboración propia.

* Estos son los partidos que tienen directorios políticos permanentes, los demás solo conforman estos espacios en épocas electorales.

En las elecciones locales de 2007 en la cual participaron 6 partidos/movimientos políticos solamente tres organizaciones el Partido Conservador, el Partido Liberal y el Movimiento Mira contaban con sus directorios mucho antes de las elecciones; así mismo en las elecciones de 2011 además de las tres fuerzas políticas anteriormente enunciadas el Partido de la "U" organiza un directorio que por ahora es permanente siendo estas 4 agrupaciones políticas las que han dispuesto de directorios políticos más allá de cada comicio. Pero ¿Que implicaciones tiene el que un partido tenga un directorio político? En primer lugar representa la unidad y cohesión de un partido en tanto las decisiones que se toman, son decisiones de partido y no de una minoría local desvertebrada del nivel nacional. Un ejemplo claro la asignación y organización de avales a listas y candidatos. En segundo lugar los directorios políticos son los encargados de estar en constante interacción con los militantes del partido, organizando asambleas entorno a las decisiones que toma el partido a nivel nacional y que deben ser de pleno conocimiento de los seguidores del partido. Se determinan además como espacios representativos a través de los cuales los ciudadanos pueden opinar y tener contacto con los representantes de su partido. Pero hay que tener en cuenta que no por la simple existencia de directorios políticos de algunos partidos se puede suponer que aquellos funcionen desde esta perspectiva y que cumplan con sus objetivos, algunos son simplemente fachadas efímeras que no superan la efervescencia de las elecciones. Aunque hay que reconocer que si bien al iniciar los primeros comicios después de la Reforma Política de 2003 algunos partidos no optaban por

tener directorios políticos municipales, a partir de 2007 y más aun en 2011¹⁴² la mayoría de los partidos establecieron este mecanismo y de carácter permanente lo que puede ayudar en el nivel de organización de cada agrupación política en tanto la organización del partido para afrontar las elecciones así como para tomar decisiones como estructura política no están en manos de jefaturas locales personalistas sino de todo el partido o movimiento.

Resumiendo el aparente resultado de la Reforma Política de 2003 en lo que corresponde al funcionamiento interno de los partidos políticos, cabe decir que, primero, las estructuras organizacionales locales de los partidos políticos continúan siendo, en la mayor parte de los casos, intermitentes y constituidas en torno a jefaturas locales generalmente ex-alcaldes y congresistas que las administran según sus intereses. Esas estructuras surgen sólo en la época de campaña electoral. Sin embargo, el Partido Conservador muestra algunos avances hacia una mayor democratización en el proceso de selección y nominación de sus candidatos a nivel local, y en la constitución de directorios municipales como entes permanentes¹⁴³. Aunque se podría pensar además que la estructura organizacional local de los otros partidos es aún más débil, en buena parte en virtud de la corta vida que la mayor parte de ellos ha tenido y de las lealtades más frágiles de sus miembros.

Como bien lo asegura Losada uno de los grandes objetivos de la Reforma Política de 2003 era reducir el número de partidos y ordenar mejor la contienda política, aparentemente el primer objetivo se cumplió exitosamente, pero una mirada más hacia lo local nos muestra que la realidad no es tan fácil de cambiar con simples reformas al sistema electoral. Esta realidad se hace evidente cuando tomamos una visión más micro del funcionamiento de la política con lo cual observamos las dificultades que tuvo la reforma para transformar el sistema de partidos –hacia un sistema multipartidista limitado- en municipios como Popayán.

Cambios dentro de la reforma tales como: el umbral, la prohibición de la doble militancia y la cifra repartidora entre otros buscaban reducir el número desproporcionado de partidos políticos existente antes de 2003, y sin duda lo logró en gran parte del país, así como en ciudades grandes ejemplo Bogotá hasta un cierto punto, un efecto relativamente similar se desarrolla en el municipio de Popayán porque la reforma obliga a los Partidos Liberal y Conservador que al estar atomizados el primero bajo el Unionismo, y el segundo al avalar más de una candidatura a la alcaldía del municipio a unificarse como las fuerzas tradicionales que siempre fueron. Aunque si hacemos el ejercicio de revisar (Tabla No 5) el

¹⁴² Partidos políticos que tienen directorios políticos permanentes: Partido Conservador Colombiano (Kr 9 # 7-24); el Mov. MIRA (Kr 5 # 3-43) además cuenta con sedes en diferentes barrios de la ciudad; Partido Liberal está en la calle (5 # 10-82); Partido Social de Unidad Nacional (Kr 8 # 6-5). La atención al público es lunes a viernes horario de oficina.

¹⁴³ Diario EL LIBERAL. “A cumplir los estatutos, el partido conservador llama a la unidad”. pp. 10 A. octubre 25 de 2007

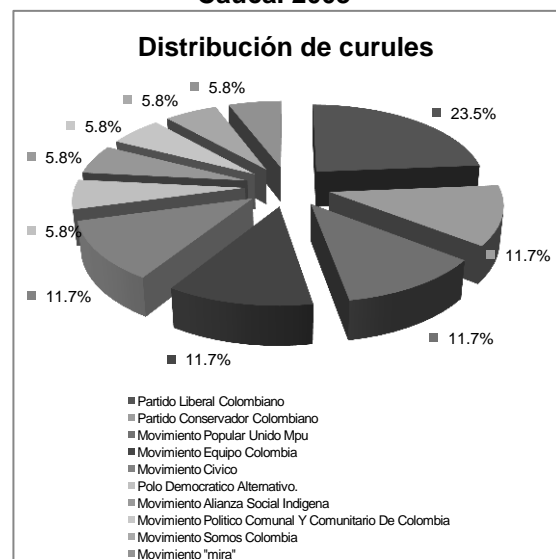
número efectivo de partidos antes de la reforma pues con facilidad se puede concluir que el sistema de partidos a nivel local no es equiparable al nivel de desorden y atomización del sistema partidista nacional. Lo que en efecto podría reconocerse en Popayán es la existencia de partidos efímeros que fueron desapareciendo del escenario electoral tal es el caso de la UP, Partido Social de Trabajadores, Laicos por Colombia, Partido Popular Colombiano, algunos de los cuales se desvanecen mucho antes de la aplicación de la Reforma de 2003. Lo que podemos ver es que uno de los efectos más prominentes que tuvo la Reforma Política de 2003 es el incremento significativo del número de partidos en el municipio. Así por ejemplo entre los periodos electorales 2000-2003 el número de partidos en la alcaldía aumenta de cinco a siete partidos, un crecimiento considerable, que es mayor si discriminamos cuales fueron los partidos que surgieron y los finalmente desaparecen, en 2000 los partidos existentes además del bipartidismo fueron: Movimiento Vía Alternativa, y Opción Centro, para las elecciones de 2003 estas dos agrupaciones desaparecen, el único que se conserva es el Partido Liberal quien en estos comicios participa al lado de seis nuevos partidos/movimientos a saber: el Movimiento de Integración Popular. "MIPOL", Movimiento Equipo Colombia, Movimiento Cívico Independiente, Partido Colombia Democrática, Movimiento Unión Cristiana "UC" y el Partido Verde Oxígeno, comicios en los finalmente como lo muestra la Gráfica No 5 el Movimiento Integración Popular bajo la candidatura de Ramírez y apoyado por el Frente Social y Político y los representantes a la Cámara José Gerardo Piamba y Luis Fernando Velasco¹⁴⁴ obtiene la alcaldía en el año 2003 con un 41.22% de la votación seguido del Movimiento Equipo Colombia quien obtiene el 26.24% y el Partido Liberal con un 21.88%, es evidente que hay un desplazamiento de los partidos tradicionales, en primer lugar el liberalismo oficialista quien logra un tercer lugar pero sobre todo del Partido Conservador quien no presentó candidatura en estas elecciones. Al observar el comportamiento partidista en el concejo municipal vemos que hay un incremento en el número de partidos tal como lo muestra la Gráfica No 6 teniendo en cuenta que en el año 2000 existían alrededor de seis partidos con representación en esta corporación y en 2003 fueron 10 los partidos que disputaron las 17 curules, aunque si revisamos detenidamente el número de partidos que repiten cargo son solamente tres a saber el Partido Liberal, el MIRA y el Movimiento Comunal, por lo tanto podríamos decir que son siete las nuevas agrupaciones políticas que logran representación en el concejo de Popayán y que la fuerza política que obtiene mayor representación es el Partido Liberal con el 23.5% de las curules, seguido del Partido Conservador, el Movimiento Popular Unido y Movimiento Equipo Colombia quienes obtienen respectivamente el 11.7% de las curules asignadas.

¹⁴⁴ Diario EL TIEMPO. "La lucha por las alcaldías II". 22 de octubre de 2003. Consultado el 3 de diciembre de 2011. En: <http://www.eltiempo.com/eltiempoimpreso/index.php?modeq=poranio&anio=1988>

**Gráfica No 5.
Elección popular de alcaldes, Popayán
Cauca. 2003*.**



**Gráfica No 6
Elección popular de Concejo, Popayán
Cauca. 2003**



Fuente: Registraduría Nacional. Año 2003. Elaboración propia.

Ahora bien al sumar el total de agrupaciones políticas -Alcaldía-Concejo- que ingresan al sistema local de partidos en 2003 encontramos que son 11 los nuevos partidos y movimientos que con referencia al año 2000 aparecen en el escenario político local, una transformación evidente aun más si tenemos en cuenta que la alcaldía la gana por primera vez un movimiento político que acaba de ingresar a la competencia electoral frente a un liberalismo que se impone relativamente en el concejo y un conservatismo que no postula candidatura a la alcaldía aunque consiga una mínima representación en el concejo.

En efecto estamos hablando de una transformación del sistema de partidos debido a la implosión de nuevas agrupaciones políticas para quienes medidas como el umbral y la cifra repartidora que fortalecía al partido con mayor número de votos no significó una barrera importante al momento de ingresar a la contienda política¹⁴⁵. Partidos y movimientos que por lo menos superan al tradicionalismo tanto en la alcaldía con una mayoría representativa de más del 40% y en el concejo sumadas todas las fuerzas no tradicionales más del 60% una diferencia representativa si le comparamos con anteriores periodos en los que los partidos Liberal-Conservador se imponían aleatoriamente en estos dos escenarios de representación.

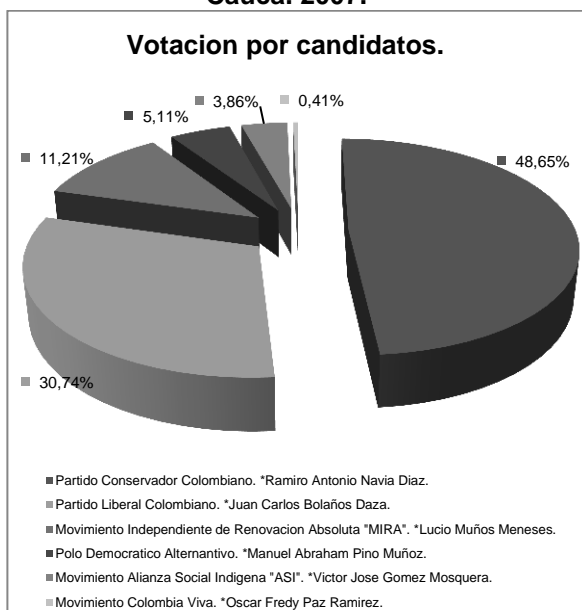
En 2003, podría pensarse que este aumento es coyuntural, producto de los reajustes de las fuerzas locales para salir adelante bajo las nuevas reglas

¹⁴⁵ Diario EL LIBERAL. "La prueba de fuego de la reforma política". Pp. 10 A. octubre 28 de 2007

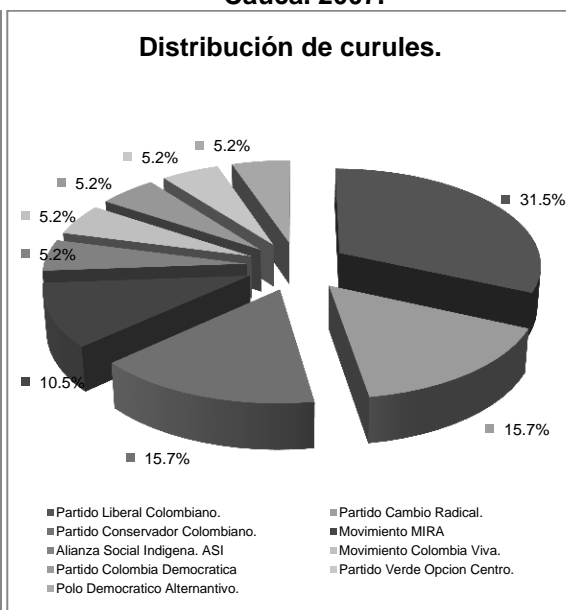
electorales impuestas en la Reforma de 2003; sin embargo, nótese que el número de partidos si bien no aumenta entre 2003 y 2007 se conserva relativamente (porque tanto en la alcaldía y el concejo hay menos 1 partido) como se evidencia en las Gráficas No 7 y No 8 donde en primer lugar se presentan 6 candidatos a la alcaldía dos avalados por el bipartidismo y los cuatro restantes avalados por el MIRA, el Polo Democrático, la ASI y Colombia Viva, comicios en los que el Partido Conservador luego de que el Unionismo vuelve a las toldas azules presenta candidato y gana las elecciones con el 48.65% de los votos, seguido del Partido Liberal quien consigue el 30.74% una diferencia aproximada del 18% entre estos dos, seguidos del MIRA que no supera el 12%.

Una histórica votación, así titulaba el periódico el Liberal al referirse a la elección del alcalde Navia quien obtuvo 40 mil 200 votos (48.65) debido a una masiva participación de los ciudadanos en los comicios de 1997¹⁴⁶, en el que el Partido Conservador con el respaldo de José Darío Salazar, algunos liberales que le hacen oposición a Ramírez y bajo la consigna “bienestar para todos” gana la alcaldía de Popayán con un amplio margen de diferencia frente a sus inmediatos contendores políticos.

Gráfica No 7.
Elección popular de alcaldes Popayán-Cauca. 2007.



Gráfica No 8.
Elección popular de concejo Popayán-Cauca. 2007.



Fuente: Registraduría Nacional. Año 2007. Elaboración propia.

¹⁴⁶ Diario EL LIBERAL. “Histórica votación, la más alta de la votaciones a la fecha”. pp. 2A. octubre 28 de 2007

Sin duda se desarrolla un cambio importante -sino una reacomodación/cohesión del tradicionalismo- en tanto el Partido Conservador gana de manera contundente las elecciones sobre la alcaldía y en la que si bien el Partido Liberal queda en segundo lugar este gana el 31.5% de las 19 curules en el concejo municipal, seguido de Cambio Radical y el Partido Conservador con el 15.7% respectivamente, una clara evidencia de que el tradicionalismo sufre un proceso de reacomodación en la que estas dos fuerzas recuperan sus bases electorales frente agrupaciones como el Partido Verde, Colombia Democrática, la ASI, el Polo Democrático Alternativo entre otros partidos y movimientos políticos que no logran consolidarse y mucho menos constituirse en amenazas al tradicionalismo político en el ámbito local.

En las elecciones locales de 2011 el municipio cuenta con un potencial electoral de 194.838 ciudadanos aptos para votar, de los cuales 105.824 son mujeres y 89.014 hombres, quienes podrán sufragar en 559 mesas de 52 puestos de votación¹⁴⁷. En estos comicios el panorama político no es tan diferente al de 2007, a nivel de la alcaldía el número de partidos en competencia se incrementa a 7, un partido más frente al periodo anterior, comicios en los que nuevamente el Partido Conservador llega a la alcaldía con una diferencia relativa de 30.56% frente a la Alianza Social Independiente¹⁴⁸ que logró el 16.10% de los votos y del Partido Liberal que alcanza el 14.94%. Al comparar los porcentajes de votación que consigue el Partido Conservador y el Partido Liberal entre 2007 y 2011 podemos ver en el primero una clara disminución de su votación al conseguir en 2007 más del 48% del apoyo ciudadano a cerca del 31% de la votación con la que logra la alcaldía en 2011, una reducción representativa del 17%; por su parte el Partido Liberal -desde el año 2000 después de que ganó la alcaldía bajo una coalición- ha visto como elección tras elección su votación no es representativa para ganar el primer cargo del municipio, en parte como lo enuncia el congresista Velasco el partido ha estado fraccionado y han existido diferencias políticas entre sus dirigentes, lo cual ha conducido a la salida de antiguos líderes del partido (al referirse a la salida de Aurelio Iragorri Hormaza quien salió del liberalismo para hacer parte del Partido de la U¹⁴⁹) y esto nos ha dificultado conquistar la alcaldía, aunque asegura que el partido está unido para afrontar y ganar las elecciones de 2011 tanto en Popayán como en el Cauca¹⁵⁰.

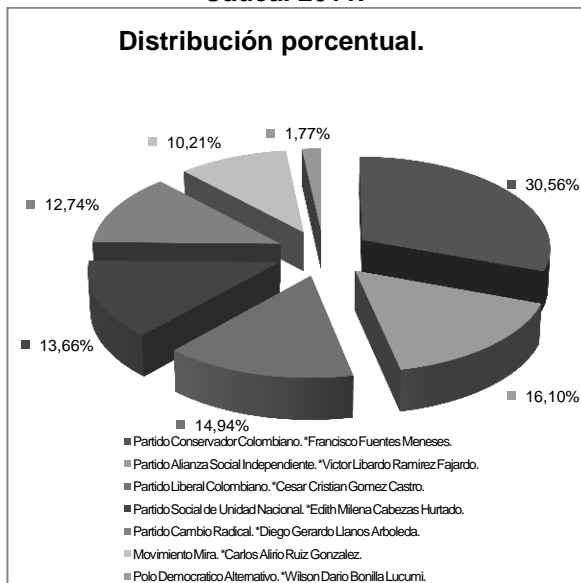
¹⁴⁷ PERIÓDICO VIRTUAL. "Cauca: jornada electoral en cifras" 26 de octubre de 2011. Consultado el 14 de abril de 2012. En: <http://www.periodicovirtual.com/noticias/17-cauca-popayan-vertical/2653-cauca-jornada-electoral-en-cifras.html>

¹⁴⁸ Con el cambio de nombre, la Alianza Social Independiente (antes Alianza Social Indígena) busca crecer como movimiento político, ampliar sus bases y tratar de que no los sigan viendo sólo como el partido indígena, pero en el fondo lo que busca este movimiento político es crecer aumentar sus bases electorales en tanto deberá superar a partir del 2014 el umbral del 3%, de lo contrario perdería su personería jurídica.

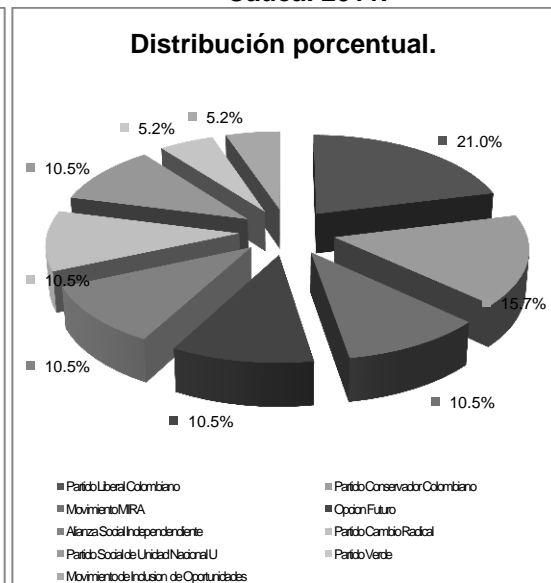
¹⁴⁹ Diario el LIBERAL. "Los que salen del liberalismo". Pp. 3A. septiembre 26 de 2004.

¹⁵⁰ NUEVO SIGLO. "Por primera vez los liberales están unidos en Cauca y Popayán: Velasco" 24 de agosto de 2011. Consultado el 24 de Mayo de 2012. En:

Gráfica No 9.
Elección popular de alcaldes Popayán-Cauca. 2011.



Gráfica No 10.
Elección popular de concejo, Popayán-Cauca. 2011.



Fuente: Registraduría Nacional. Años 2011. Elaboración propia.

Aunque si nos detenemos en los resultados del Partido Liberal es de fácil apreciación que en 2003 quedó en el tercer lugar con el 21.8%, en 2007 consigue un segundo lugar con el 30% y en el 2011 adquiere un reducido 14% siendo superado por la Alianza Social Independiente en un 2%. Aun más al observar cómo es el desarrollo electoral del liberalismo se evidencia que desde 1988 hasta el año 2000 el promedio de curules conseguidas por el partido fue de 9.6%, después de este periodo hasta el 2011 el promedio es de 4.6%. Si bien es la fuerza política que más curules ha obtenido su participación en el concejo se ha disminuido y ello también puede explicar porque no gana la alcaldía desde el año 2000. El escenario partidista para concejo en los comicios de 2011 manifiesta una gran dispersión, las 19 curules a asignar son distribuidas entre 10 partidos/movimientos políticos de los cuales el Partido Liberal adquiere el 21%, el Partido Conservador el 15% y agrupaciones como el Movimiento MIRA, Opción Futuro, la Alianza Social Independiente, Cambio Radical entre otros el 10.5% de las curules.

El sistema local de partidos ha transitado de un sistema bipartidista mayoritario a un sistema multipartidista con el predominio relativo del Partido Liberal y el Partido Conservador (si hacemos el análisis a partir de los datos de concejo y la alcaldía municipal) esto debido a que a partir de 2003 y seguramente con el impacto de la reforma política de ese año al escenario local han ingresado nuevas agrupaciones

<http://www.elnuevo siglo.com.co/articulos/8-2011-por-primera-vez-los-liberales-est%C3%A1n-unidos-en-cauca-y-popay%C3%A1n-velasco.html>

políticas (una suma entre partidos y movimiento políticos) que si bien no han logrado arrebatarle el poder local a los tradicionales sin duda han disminuido la capacidad político-electoral anteriormente arrasadora del bipartidismo.

Entonces vale preguntarse ¿después de la Reforma Política de 2003 transitamos hacia un sistema de partidos más representativo? La respuesta es un “si” relativo, porque uno de los principios que determinan la representatividad es el grado de permanencia-estabilidad de las agrupaciones políticas en los escenarios de representación y en este sentido se debe analizar con detenimiento cuales son los partidos/movimientos que de forma constante han logrado representación en el sistema local de partidos y cuáles han sido movimientos efímeros. Como lo ilustra la Tabla No 8 las agrupaciones políticas que han participado (obtenido representación, porque la totalidad de partidos que se presentan puede ser mayor) en los comicios locales transcurridos entre 2003, 2007 y 2011 ascienden a 22 partidos/movimientos políticos. En los comicios de 2003 obtienen representación alrededor de 14 agrupaciones políticas (sea en la alcaldía-concejo) un incremento significativo de 8 nuevos partidos y movimientos políticos con referencia al periodo electoral del año 2000; en los comicios del año 2007 son 9 los partidos que obtienen representación aunque si bien se reconoce la disminución de cerca de 5 partidos con referencia a 2003 el número de estos no deja de ser amplio; en los comicios de 2011 las agrupaciones políticas que logran representación son 10 lo que representa el aumento de un nuevo partido con respecto a 2007.

Tabla No 8.
Permanencia de partidos y movimientos políticos en el sistema local de partidos.
2003, 2007, 2011

Representación y grado de permanencia de los partidos, concejo y alcaldía.			
N° Partidos/ Mov políticos	Elecciones locales 2003.	Elecciones locales 2007.	Elecciones locales 2011.
1	<u>Partido Liberal Colombiano.</u>	<u>Partido Liberal Colombiano</u>	<u>Partido Liberal Colombiano</u>
2	<u>Partido Conservador Colombiano.</u>	<u>Partido Conservador Colombiano.</u>	<u>Partido Conservador Colombiano.</u>
3	Mov. Popular Unido.		
4	Mov. Equipo Colombia.		
5	Mov. Cívico		
6	Part. Polo Democrático Alternativo		
7	<u>Mov. Alianza Social Indígena.</u>	<u>Mov. Alianza Social Indígena.</u>	
8			Mov. Alianza Social Independiente.
9	Mov. Com. y Comunitario de Colombia.		
10	Mov. Somos Colombia.		
11	<u>Mov. MIRA.</u>	<u>Mov. MIRA.</u>	<u>Mov. MIRA.</u>
12	Mov. de Integración		

Popular.		
13	<u>Partido Colombia Democrática.</u>	<u>Partido Colombia Democrática.</u>
14	Mov. Unión Cristiana.	
15	Partido Verde Oxígeno.	
16		<u>Partido Cambio Radical.</u>
17		Mov. Colombia Viva.
18		<u>Partido Verde Opción Centro.</u>
19		<u>Polo Democrático Alternativo.</u>
20		Partido Opción Futuro.
21		Part. Social de Unidad Nacional. U
22		Mov. De Inclusión de Oportunidades.

Fuente: Registraduría Nacional. Años 2003, 2007, 2011. Elaboración propia.

Si bien se reconoce la participación de nuevos partidos y movimientos en el sistema de partidos a nivel local porque han obtenido representación, también lo es que hay múltiples fuerzas políticas que solamente participan una vez y luego desaparecen del escenario electoral, es decir son agrupaciones políticas efímeras¹⁵¹ como lo podemos evidenciar en las elecciones de 2003 en las cuales la mayor parte de los partidos nueve en total que obtuvieron representación en este año no aparecen en las elecciones de 2007 y 2011, no tenían interés alguno en perdurar; eran simplemente maquinarias desechables de campaña algunas de las cuales debieron unificar fuerzas con partidos de orden nacional para formar colectividades más fuertes o volver a sus antiguos partidos, en el entendido de que la mayoría de estos partidos estaban representados por jefaturas personalistas conquistadas por un líder local, la cual muda, junto con él, de todo en todo partidario. Así mismo de las nueve agrupaciones políticas existentes en 2007 siete (repiten) ganan representación en 2011, un panorama más estable en el que los partidos y movimientos podrían tener aspiraciones políticas de consolidarse como verdaderas agrupaciones representativas aunque en un lapso de tres periodos es difícil y aun comprometedor hacer este tipo de aseveraciones porque el sistema de partidos es cambiante e impredecible.

Al hacer un balance general de lo que sucede en el sistema de partidos entre 2003, 2007, y 2011 a juzgar por el grado de permanencia de los partidos/movimientos con representación se puede decir que solamente el Partido Liberal, el Partido Conservador y el Mov. MIRA son las tres organizaciones políticas que han tenido representación continua durante los tres periodos, aunque hay distintas fuerzas políticas como Cambio Radical, Partido Verde

¹⁵¹ Diario EL LIBERAL. "las elecciones locales y regionales" pp. 4. Octubre 27 de 2011.

Opción Centro, que en 2007 y 2011 han logrado representación falta esperar si se constituyen en partidos estables o si desaparecen del sistema de partidos.

Aunque al sistema de partidos han ingresado nuevas agrupaciones políticas que en cierta medida han reducido el poder electoral del Partido Liberal y del Partido Conservador a juzgar por el grado permanencia/estabilidad la mayoría de estos partidos y movimientos son efímeros, su lapso de vida política muere tras uno o dos periodos electorales algunos debido a que no logran consolidar sus estructuras a nivel local y otros debido a que no alcanzan la votación suficiente para lograr representación. Aun así hay agrupaciones políticas que han hecho más representativo el sistema de partidos porque han logrado consolidarse, en un sistema que por lo demás es muy inestable con un amplio universo de fuerzas políticas en competencia, aunque como se logra evidenciar es más en el concejo municipal que en la alcaldía, donde estas fuerzas políticas marcan la diferencia.

Resumiendo el aparente resultado de la Reforma Política de 2003 en lo que atañe al funcionamiento interno de los partidos políticos, cabe decir que, primero, las estructuras organizacionales locales de los partidos políticos continúan siendo, en la mayor parte de los casos, discontinuos y constituidos en torno a jefaturas locales que las administran según sus intereses y que esas estructuras surgen sólo en la época de campaña electoral. Sin embargo, los dos partidos tradicionales y el Movimiento MIRA muestran algunos avances hacia una mayor democratización en el proceso de selección y nominación de sus candidatos a nivel local, y en la constitución de directorios municipales como entes permanentes.

Si hablamos del impacto de la reforma política de 2003 sobre el sistema de partidos en tanto su objetivo principal era reducir el número de fuerzas políticas – aunque en Popayán no hubo la extrema atomización partidista como si la hubo en ciudades como Bogotá- en el municipio en cuestión se desarrolla un fenómeno inverso a la reforma en tanto se registra un incremento en el número de partidos a partir de 2003, claro está algunos producto de fusiones interpartidistas para formar agrupaciones más fuertes al asumir los cambios exigidos en la Reforma Política de 2003, otros que volvieron a sus antiguos agrupaciones. Pero en la mayoría de los casos son nuevos partidos y movimientos de orden nacional que obtuvieron resonancia política en el ámbito local y que actualmente participan, claro está algunos desaparecen pero unos tantos han logrado posicionarse en el sistema local de partidos.

Conclusiones.

Para una mejor comprensión de la descentralización se retomaron unos antecedentes estructurales y unas causas coyunturales que como vimos permiten una mejor explicación de la reforma en 1986. Si bien el desarrollo de la descentralización no resuelve problemas como el conflicto político o la legitimidad del Estado, esta significa uno de los cambios políticos más importantes desarrollado en la década de los ochenta del siglo pasado, en primer lugar porque Colombia transita de un modelo centralista a un modelo descentralizado del Estado, en segundo lugar porque se hace un reconocimiento de la autonomía territorial de los municipios y en tercer lugar porque a esos entes territoriales se les asignan nuevas competencias desde lo político, económico y administrativo, lo que convierte al municipio en un nuevo escenario de participación pero también de construcción de lo local. Como se explicó este trabajo se fundamenta especialmente en el análisis de la descentralización política y su expresión práctica la elección popular de alcaldes enfocada desde el municipio de Popayán y las variables de estudio fueron la participación, los partidos y el sistema de partidos en base a los cuales se pudieron determinar algunas consideraciones ya expuestas durante el desarrollo de esta investigación.

Como se logró evidenciar a partir de 1986 hasta el 2011 se han desarrollado de manera ininterrumpida nueve comicios para la elección de alcaldes en el municipio de Popayán, lo que permite hablar de la continuidad, estabilidad y aceptación de la reforma. Ahora bien si nos enfocamos a la participación política dentro de los procesos electorales una primer consideración es que la participación por lo menos en la primera década de elección de gobiernos locales no es directamente proporcional al censo electoral, porque aunque se incrementa este último tras cada periodo las personas no ejercen su derecho al voto y por el contrario lo que se puede registrar es un incremento de la abstención que al finalizar la década de los noventa supera el 50%.

Se podría indicar además que aunque hay nuevos partidos y movimientos políticos que se integran de forma tímida al sistema -partidos efímeros-, estos no han logrado posicionarse ni siquiera representar una amenaza frente a los partidos tradicionales que son los que han logrado el poder local en todo el periodo, no hay partido o movimiento político que represente una opción fuerte y consolidada política y electoralmente para ganar los comicios locales lo que desvirtúa al menos en este periodo y desde este contexto el espíritu de las reformas. Y finalmente al no existir una participación consolidada y sólida de otras fuerzas políticas la tan anhelada diversificación política que pretendía la Constitución de 1991 no fue posible en el escenario local -aunque al sistema de partidos se hayan integrado nuevas fuerzas políticas sobre todo en el concejo municipal-, y más bien lo que se puede ver en algunos casos es la fragmentación de los partidos al avalar múltiples candidaturas para una misma elección, la faccionalización de listas en el concejo

para ganar más curules por residuo que por cociente y la formación de coaliciones con objetivos electorales a través de las cuales las facciones regatean participación entre el liberalismo y el conservatismo.

Aunque en Popayán no se desarrolla el desorden y atomización partidista extrema que se registra en la mayor parte de nuestro país y lo cual explica la implementación de la Reforma Política de 2003, los efectos de esta reforma producen algunos cambios importantes para el sistema de partidos a nivel local, en primer lugar porque algunos partidos y movimientos buscan democratizar sus estructuras internas a través de mecanismos como las consultas populares pero además buscan incrementar la organización y cohesión partidista a través de los directorios políticos, aunque claro cabe decir que en algunos casos estas estructuras no superan cada comicio municipal.

Por último el impacto de la Reforma Política de 2003 sobre el municipio en cuestión se representa en el aumento del número de partidos y movimientos políticos con la implementación de la reforma lo que ha permitido una mayor inclusión de nuevas fuerzas políticas al sistema local de partidos -aunque vale aclarar que algunos de esos partidos son efímeros- y le ha hecho más representativo porque el ciudadano tiene un repertorio más amplio para elegir y ser elegido. Claro sin desconocer la preponderancia del bipartidismo -sobre todo del Partido Conservador- tanto en la alcaldía y el concejo municipal en tanto han sido las fuerzas políticas que han ganado más representación sea en la alcaldía y el concejo del municipio¹⁵².

¹⁵² Las consideraciones finales se hacen al terminar cada capítulo por lo que no quiero redundar al extenderme en las conclusiones.

BIBLIOGRAFÍA.

Libros.

ARNOLETTO, Eduardo (2007). Curso de Teoría Política. Consultado el 4 de octubre de 2010. En: <http://www.eumed.net/libros/2007b/300/indice.htm>.

BUENAHORA FEBRES, Jaime. *La democracia en Colombia, un proyecto en construcción*. Editorial Tercer Mundo Editores. Colombia, año 1997.

CASTRO Jaime. *Descentralizar para pacificar*. Editorial Planeta colombiana, S.A. Bogotá, Colombia 1998.

_____. *Elección popular de alcaldes*. Editorial Oveja Negra. Bogotá, Colombia, 1992.

GAITÁN, Pilar. "Los equívocos de la descentralización". En: GAITÁN Pilar: *Poder local, Realidad y utopía de la descentralización en Colombia*. Tercer Mundo Editores. Bogotá, Colombia, 1992

GAITÁN, Pilar y MORENO, Carlos. *Poder Local, realidad y utopía de la descentralización en Colombia*. Tercer Mundo Editores-IEPRI. Bogotá, Colombia, 1994.

GUTIÉRREZ SANÍN Francisco. *Instituciones y territorio: 25 años de la descentralización en Colombia*. Fundación Konrad Adenauer. Colombia, año 2010. pp.

LOSADA, Rodrigo, VÉLEZ, Eduardo. *Identificación y Participación Política en Colombia*. Editorial Presencia. Bogotá, Colombia 1982.

PALACIOS, Marco. *Entre la legitimidad y la violencia: Colombia 1875-1994*. Editorial Norma. Bogotá, 1995.

PIZARRO, Eduardo. *Las FARC. De la autodefensa a la combinación de todas las formas de lucha, 1949-1966*. Tercer Mundo Editores-IEPRIM, Colombia año1992.

RAMÍREZ, Socorro y RESTREPO, Luis Alberto. *Actores en conflicto por la paz. El proceso de paz durante el gobierno de Belisario Betancur 1982 – 1986.*, CINEP, Bogotá 1988.

ROLL, David. *Partidos políticos y congreso, Elites políticas y mayorías parlamentarias en Colombia en la década de los noventa*. Editorial ARFO. Bogotá, Colombia, año 2005.

_____. *Rojo difuso y azul pálido: los partidos tradicionales en Colombia, entre el debilitamiento y la persistencia*. Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, año 2002.

SÁNCHEZ, Rubén. *La organización política y los sistemas de partidos*. Escuela de liderazgo democrático, corporación SOS. Colombia, Año 1994.

SARTORI, Giovanni. *Partidos y sistema de Partidos*. Editorial Alianza. Madrid año1992.

Artículos de libros.

BEJARANO, Ana María. “La Constitución de 1991: un proyecto de construcción institucional”. En: Gandour Pordominsky, Miguel; Mejía Guinard, Luis Bernardo (compiladores), *Hacia el rediseño del Estado*. Tercer Mundo Editores- DNP. Bogotá, 1999.

CASTRO, Jaime. “Pasado, presente y futuro de la descentralización en Colombia, ¿Cómo salvar la descentralización?”. En: Darío Restrepo (Edit.) *20 años de la descentralización en Colombia*, Red de Iniciativas para la Gobernabilidad, la Democracia y el Desarrollo Territorial – RINDE. Bogotá 2006.

GUTIÉRREZ SANÍN, Francisco. “El deshielo del sistema”. En: Francisco Gutiérrez. *¿Lo que el viento se llevo? Los partidos políticos y la democracia en Colombia (1958-2002)*. Editorial Norma. Colombia 2006.

_____. ¿Más partidos? En: Francisco leal Buitrago. *En la encrucijada: Colombia en el siglo XXI*. Editorial Norma. Colombia 2006.

TIRADO Mejía, Álvaro. “Una mirada histórica al proceso electoral colombiano”. En: Rubén Sánchez, (compilador), *Nuevos retos electorales*. CEREC. Bogotá, Colombia, 1991.

UNGAR, Elisabeth. “El congreso en la encrucijada”. En: Francisco Leal Buitrago, *En la encrucijada: Colombia en el siglo XXI*. Editorial Norma. Colombia 2006.

Revistas.

DUQUE, Javier. “La circulación de la clase política en Colombia: El Congreso de la República durante el Frente Nacional”. En: *Revista Sociedad y Economía* N° 8, abril de 2005.

GARCÍA, Esteban. “El Frente Nacional y su naturaleza antidemocrática”. En: *Revista Facultad de Derecho y Ciencias Políticas Universidad Pontificia Bolivariana*. Enero/junio de 2009.

GARCÍA SÁNCHEZ, Miguel. “Elección popular de alcaldes y terceras fuerzas el sistema de partidos en el ámbito municipal 1988–1997”. *Revista de análisis político*, N° 41, diciembre de 2000.

GONZÁLEZ, Fernán. “Aproximación a la configuración política de Colombia”. En: *Revista Controversia* N° 153-154, Octubre de 1989.

_____. Para leer la política. Ensayos de historia política colombiana. En: *Revista Historia Crítica* Bogotá, Diciembre de 2001.

PIZARRO, Eduardo. “La atomización partidista en Colombia: el fenómeno de la microempresas electorales”. *The helen Kellogg institute for internantional studies*. Bogotá Colombia Año 2002.

SÁNCHEZ GÓMEZ, Gonzalo. “Guerra y política en la sociedad colombiana”. En: *Análisis Político*. Sep/Dic de 1990.

VELÁSQUEZ, Fabio. “Descentralización y modernización del Estado en Colombia: Balance de una experiencia”. En: *Revista Foro Municipal* N°38, septiembre-noviembre de 2007.

Revistas online.

DUQUE Daza, Javier (Agosto de 2006) *Partidos divididos, dirigencia fragmentada. Los partidos liberal y conservador colombianos 1974-2006*. Revista de Ciencias Sociales, N° 0.41. Pag 174, consultado el 3 de diciembre de 2011. En: <http://redalyc.uaemex.mx/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=10504107>

GAITÁN, pilar. (Agosto de 1998). Primera elección popular de alcaldes: expectativas y frustraciones. *Revista de Análisis Político*, N° 4, pág. 75. Consultado el 8 de noviembre de 2011. En:

<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/colombia/assets/own/analisis%20politico%2004.pdf>

HOYOS, Diana (2005). *Evolución del sistema de partidos en Colombia, 1972-2000, una mirada a nivel local y regional*. Revista de Análisis Político N°55. Consultado el 5 de marzo de 2012. En: <http://www.iepri.org/portales/anpol/55.pdf>

VÉLEZ, Luis Guillermo (2009). *Sistemas electorales y partidos políticos*. Revista Universidad EAFIT. Vol. N° 45 Pag. 14. Consultado el 3 de marzo de 2012. En: <http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/pdf/215/21518651002.pdf>

Documentos online.

CEPEDA, Castro Iván. *Genocidio Político: el caso de la Unión Patriótica en Colombia*. Consultado el 12 de mayo de 2012. En: <http://www.desaparecidos.org/colombia/fmcepeda/genocidio-up/cepeda.html>

Departamento Administrativo Nacional de Estadística y fondo rotatorio del dane (2010). *Informe al congreso de la República* (julio de 2009-junio de 2010) consultado el 14 de septiembre de 2011. En: http://www.dane.gov.co/files/control_participacion/rendicion_cuentas/informe_congreso_08.pdf

HERNÁNDEZ MARTÍNEZ Pedro Alfonso (2009). El concejo municipal. Consultado el 10 de diciembre de 2011. En: <http://www.cerete-cordoba.gov.co/apc-aa-files/36336232656632666131646638663431/LibroConcejoMunicipal.pdf>

HOYOS, Diana y CEBALLOS Marcela (2004). *Tendencias del comportamiento electoral y descentralización en los municipios de Colombia, 1988-2000*. Consultado el 22 de octubre de 2011. En: <http://eprints.lse.ac.uk/28169/2/wp74sp.pdf>

LOSADA, Rodrigo (2009). *Consecuencias de la Reforma Política de 2003 a nivel local – estudio de caso-*. Consultado el 17 de octubre de 2011. En: <http://www.gobernabilidaddemocraticapnud.org/archivos/1287174728Documento%20No%205.pdf>

MADRIGAL MONTEALEGRE, Rodrigo. (Marzo de 2006). Comportamiento electoral. Diccionario Electoral. Consultado el 03 de diciembre de 2011. En: <http://www.iidh.ed.cr/capel/pdf>

PAREDES, Cesar (2011). *La Alianza Social Indígena: ¿De partido a fábrica de avales?* Consultado el 25 de septiembre de 2011. En:

<http://www.semana.com/nacion/alianza-social-indigena-partido-fabrica-avales/159822-3.aspx>

RESTREPO Darío, OCHOA. Doris. *El estado del arte de la descentralización política y de la oferta pública en participación ciudadana y comunitaria*. Consultado el 10 de diciembre de 2012. En: <http://www.banrepcultural.org/blaavirtual/geografia/descentr/05.htm#a2>

ROCHE, María Laura. (2008) Modelos de comportamiento electoral: ¿Por qué las personas votan de una manera y no de otra? Consultado el 3 de diciembre de 2011. En: http://www.josebatiz.com/docs/Lecturas/Modelos_de_comportamiento_electoral_Por_que_las_personas_votan_de_una_manera_y_no_de_otra.pdf

VELÁSQUEZ, Fabio. (2008). La descentralización en Colombia: trayectoria, realidades y retos. Consultado el 30 de mayo de 2011. En: http://www.asambleasconstituyentes.org/encuentros/noveno_encuentro_med/la_descentralizacion_en_colombia.pdf

Diario el LIBERAL.

EL LIBERAL. “A cumplir los estatutos, el partido conservador llama a la unidad”. pp. 10 A. octubre 25 de 2007

_____. “Histórica votación, la más alta de la votaciones a la fecha”. pp. 2A. octubre 28 de 2007

_____. “Las elecciones locales y regionales” pp. 4. Octubre 27 de 2011.

_____. “Los que salen del liberalismo”. Pp. 3A. Septiembre 26 de 2004.

Diario el TIEMPO.

EL TIEMPO. “Abstención algo más que fatiga electoral”. 9 de marzo de 1992. Consultado el 13 de diciembre de 2011. En: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-57943>

_____. “Abstención”. 10 de marzo de 1992. Consultado el 4 de octubre de 2011. En: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-57961>

_____. “El ambiente electoral en Colombia”. 12 de marzo de 1990. Consultado el 13 de diciembre del 2011. En: <http://www.eltiempo.com/eltiempoimpreso/index.php?modeq=poranio&anio=1988>

_____. “La lucha por las alcaldías II”. 22 de octubre de 2003. Consultado el 3 de diciembre de 2011. En: <http://www.eltiempo.com/eltiempoimpreso/index.php?modeq=poranio&anio=1988>

_____. “Los cuatro varones liberales”. Consultado el 25 de marzo de 2012. En: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-695265>

_____. “Mañana: una votación de marca mayor”. 12 de marzo de 1988. Consultado el 3 de diciembre de 2011. En: <http://www.eltiempo.com/eltiempoimpreso/index.php?modeq=poranio&anio=1988>

_____. “Preocupado por éxito de constituyente Pastrana en desacuerdo con la propuesta federal del gobierno”. 11 DE MARZO DE 1988. Consultado el 13 de diciembre de 2011. En: <http://www.eltiempo.com/eltiempoimpreso/index.php?modeq=poranio&anio=1988>

RESTREPO VÉLEZ, Darío. (13 de marzo de 1988). “Hoy, por primera vez en Colombia, en juego 1009 alcaldías. ¿Un punto de partida?”. *EL TIEMPO*, Pag. 2. Consultado el 3 de diciembre de 2011. En: <http://www.eltiempo.com/eltiempoimpreso/index.php?modeq=poranio&anio=1988>

SANTOS CALDERÓN, Enrique. (13 de marzo de 1988). “Ante el día señalado”. *EL TIEMPO*, pp. 3. Consultado el 3 de octubre de 2011. En: <http://www.eltiempo.com/eltiempoimpreso/index.php?modeq=poranio&anio=1988>

Otros diarios/ periódicos

NUEVO SIGLO. “Por primera vez los liberales están unidos en Cauca y Popayán: Velasco” 24 de agosto de 2011. Consultado el 24 de Mayo de 2012. En: <http://www.elnuevosiglo.com.co/articulos/8-2011-por-primera-vez-los-liberales-est%C3%A1n-unidos-en-cauca-y-popay%C3%A1n-velasco.html>

PERIÓDICO VIRTUAL. “Cauca: jornada electoral en cifras” 26 de octubre de 2011. Consultado el 14 de abril de 2012. En: <http://www.periodicovirtual.com/noticias/17-cauca-popayan-vertical/2653-cauca-jornada-electoral-en-cifras.html>