
LA ELECCION POPULAR DE ALCALDES: UN DESAFIO PARA LA DEMOCRACIA

María del Pilar Gaitán*

La elección popular de alcaldes, el más reciente y controvertido proyecto político de modernización del Estado colombiano, se ha convertido en la reforma constitucional más importante de los últimos cincuenta años de vida republicana. Quizás por ello, desde la época de la "Revolución en Marcha" el país no vivía una transformación institucional con tantas expectativas, pero también con tantas incertidumbres.

Las opiniones sobre el impacto y las consecuencias de la reforma han permitido "tomarle el pulso a la nación": su debate se ha colocado al orden del día en la academia, en el mundo de la política y en la cotidiana reflexión del ciudadano común. Un sinnúmero de gremios, entre ellos agrupaciones tan diversas como la SAC y ANDIGRAF, han incluido el tema de la descentralización política y la elección popular de alcaldes en sus deliberaciones anuales. En la última reunión del Episcopado colombiano, los jerarcas de la Iglesia igualmente se pronunciaron sobre los efectos éticos y políticos de la nueva institución, al considerarla como uno de los grandes desafíos del momento. Sindicatos, asociaciones cívicas y partidos, así como voceros de las Fuerzas Armadas y de los principales

medios de comunicación, no han cesado de preguntarse sobre sus bondades, sus alcances y su significado.

Toda esta discusión ha logrado permear la cultura política de los colombianos y sensibilizar la conciencia ciudadana. Resulta empero un anacronismo que solamente en 1986 se haya logrado incorporar en nuestro ordenamiento jurídico y político una de las instituciones consustanciales a la democracia representativa. En la gran mayoría de países de América Latina la elección popular de mandatarios locales tiene una larga historia. Incluso en naciones como Guatemala, Honduras, El Salvador y Bolivia, caracterizadas por estructuras de poder tan arcaicas y autoritarias, está prescrita constitucionalmente. México, Brasil, Argentina, Perú y Ecuador, cuentan igualmente con el mecanismo institucional que la consagra.

El alcance y el contenido real de esta institución en el contexto latinoamericano sería objeto de otra reflexión, que no podría plantearse sino a la luz del traumático proceso de construcción de la democracia en el continente. En nuestro caso, y en este sentido es útil la comparación, la elección popular de alcaldes quedó sepultada junto con el proyecto político del liberalismo radical de 1863 y tardó casi un siglo para que nuevamente mereciera el interés y la atención del poder legislativo. Aunque desde

* Politóloga. Investigadora del Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional. Este artículo que contó con el apoyo financiero de FESCOL, fue escrito antes de las elecciones del 13 de marzo.

los años posteriores al Frente Nacional la ANAPO y distintos sectores liberales presentaron proyectos de ley que la proponían; solamente en 1980 y por iniciativa de Alvaro Gómez Hurtado se inició su trámite legislativo. La aprobación final por el Congreso, hace dos años, estuvo precedida por sucesivas mociones para "archivar" los proyectos conducentes a la reforma. La antecedieron asimismo arduos debates entre los distintos grupos y fracciones de los partidos tradicionales. Aunque el propósito descentralizador, una vez impulsado por la administración Betancur, se incorporó en los programas de las distintas fuerzas políticas y contó con el decidido apoyo de la izquierda parlamentaria, el acuerdo bipartidista que finalmente hizo posible la institución del alcalde popular se construyó sobre las bases de un débil consenso político. Ello no hace más que reflejar, aún hoy en día, el apego que un importante sector de la clase política sigue profesando a los principios presidencialistas y centralistas de 1886, la reticencia frente al cambio aun cuando se produzca dentro de los márgenes del Estado de derecho y, por sobre todo, el miedo frente a cualquier intento de renovación institucional. Señala así mismo lo difícil que resulta la unificación de los sectores dominantes cuando se trata de impulsar reformas políticas de largo alcance, capaces de reforzar la legitimidad del sistema, pero que en el corto plazo afectan y comprometen intereses individuales sobre todo de índole burocrática y electoral.

En términos de política comparada la reforma podría considerarse como un ajuste tímido y tardío del orden institucional. Sin embargo, en un país como el nuestro, tan profundamente conservador y tan atado a sus viejas costumbres y prácticas políticas, implica un potencial democratizador de tal magnitud que para muchos aparece incluso como amenazante y desestabilizador. La sola posibilidad de que se le abra paso a la democracia participativa cuestiona las premisas básicas sobre las cuales está cimentado el rígido y estrecho régimen político colombiano.

El ciudadano, ajeno por tradición a las decisiones del "país político", puede sentirse interpelado y convocado por la figura del alcalde popular. La posibilidad de incidir sobre el ma-

nejo de los asuntos locales y de otorgarle un nuevo significado al espacio —el municipio— donde adquiere territorialidad la democracia, se plantea como un gran reto que le concierne directamente al "país nacional". Por ello los comicios que habrán de celebrarse son mucho más que el simple rito de acudir a las urnas.

Quizás sin que los gestores de la reforma así lo hubieran previsto, el proceso político y electoral que está en marcha también ha puesto en evidencia los diversos rostros de la crisis que vivimos. Una crisis multidimensional que trasciende las fronteras de lo económico y lo político y cuestiona profundamente el significado de nuestros símbolos culturales y nuestros valores éticos. La aguda descomposición de numerosos grupos sociales y la panacea del enriquecimiento fácil; la polarización de las fuerzas en conflicto y la extensión de los enfrentamientos armados; la generalización de la "guerra sucia" y la multiplicación de diversas formas de violencia que se entrecruzan sórdidamente y que incluyen desde la guerra de las calles que ocasiona la delincuencia común, hasta la guerra que genera el narcotráfico; la crisis de la justicia, el abandono de la rama jurisdiccional y la pérdida de credibilidad en las principales instituciones, particularmente en el Congreso; la ausencia de liderazgo político y la crisis por la que atraviesan los partidos, son todos fenómenos que constituyen en su conjunto el escenario en el cual se pondrá a prueba la primera elección popular de alcaldes.

La coexistencia del orden y la violencia, como lo señalara Pécaut (1), de la confrontación armada y las propuestas de paz, del reformismo institucional y la propensión hacia el militarismo, invitan a pensar la elección de alcaldes como un proceso que desafía la democracia. Y más que ello, como un plebiscito sobre las disyuntivas políticas que hoy se nos presentan.

EL FRENTE NACIONAL Y LA NUEVA MODALIDAD DE CRISIS

En el proceso político contemporáneo de Colombia aparece como una constante la rigidez y el inmovilismo de las instituciones frente a

1. Daniel Pécaut, *Orden y Violencia: Colombia 1930-1954*, Bogotá, Siglo XXI Editores-CEREC, 1987, Vol. I, p. 17.

las transformaciones que genera la evolución económica y social. El inmovilismo institucional ha conducido a un progresivo divorcio entre sociedad y Estado y ha puesto en evidencia el desfase existente entre una estructura política y administrativa excesivamente centralista, y la diferenciada dinámica de las sociedades regionales. Estas dos caras de un mismo problema apuntan a señalar al Estado colombiano como un ordenamiento político que se ha estructurado y desarrollado sobre las bases de un débil consenso social. Los sectores subalternos de la sociedad civil han estado ausentes las más de las veces en la toma de las decisiones políticas y han permanecido excluidos de la gestión gubernamental.

Centralismo y presidencialismo, inflexibilidad frente a la modernización, el cambio y el reformismo social, aunados a un ancestral conservadurismo ideológico, son todos patrones de nuestro desarrollo político que no se corresponden con el país de la década de los ochentas. Si bien el origen de estos patrones se puede ubicar en el proyecto político que cristalizó en 1886 y en el ordenamiento jurídico que desde entonces nos rige, son el Frente Nacional y el modelo de dominación impuesto los que de manera definitiva los refuerzan y los consolidan.

El Frente Nacional se constituyó en el marco político e institucional bajo el cual se afianzaron las rápidas transformaciones económicas y sociales experimentadas por el país en los últimos treinta años. Puede señalarse que este esquema de poder marca el fin de una etapa y el comienzo de otra en el proceso de desarrollo del Estado moderno en Colombia. Es un punto de quiebre entre una vieja y una nueva modalidad de crisis política. Formalmente implicó la terminación del periodo conocido como "la Violencia" y superó el gobierno de transición que había llevado al poder al general Gustavo Rojas Pinilla. Al mismo tiempo significó la implementación de un nuevo modelo de dominación que se cimentó sobre la base de dos instituciones fundamentales: la alternación bipartidista en la Presidencia y el reparto paritario de todos los cargos públicos entre liberales y conservadores con exclusión, según mandato constitucional, de toda fuerza política distinta a dichas colectividades.

El nuevo modelo de dominación, al mismo tiempo que impulsó mecanismos jurídicos y políticos para reordenar las relaciones entre las clases dominantes y para reconstruir las fragmentadas bases del consenso nacional, sentó las premisas de un esquema de poder fundado en el acuerdo y el compromiso "desde arriba", sin que la sociedad y el Estado encontraran, a la postre, verdaderas formas de convivencia política. Su resultado más inmediato fue la consolidación de un régimen político cerrado, autoritario y poco participativo, caracterizado por el monopolio bipartidista sobre el aparato del Estado y por la utilización con fines privados de sus recursos, como si éstos fuesen patrimonio natural de los partidos (2).

El Frente Nacional y la modalidad de dominación compartida que instauró, dieron origen a diversos procesos que es necesario reseñar, pues se convierten en la matriz de explicación de la crisis política nacional.

La práctica del gobierno compartido y del reparto burocrático precipitó a los partidos a un proceso de desgaste, pérdida de credibilidad y debilitamiento de su función ideológica. El ejercicio de la "milimetría política" sustituyó la movilización ideológica por la movilización que se basa en la prestación de favores y servicios. El clientelismo se convirtió así en el principio rector de las relaciones políticas y en el medio fundamental para lograr la adhesión y el reclutamiento partidista. Esto condujo a un progresivo erosionamiento de la tradicional ideología de pertenencia o, lo que es lo mismo, a un desdibujamiento de la afiliación liberal-conservadora.

La ruptura de las lealtades partidistas y el propio proceso de desgaste interno de los partidos, llevaron a que éstos perdieran efectividad como canales de representación de las distintas fuerzas sociales y a que se debilitaran como mecanismos de legitimación política.

El debilitamiento de la función legitimadora de los partidos se manifestó de forma especialmente crítica a nivel de su instancia nacional,

2. Alfredo Molano, *Selva adentro. Una historia oral de la colonización del Guaviare*. Bogotá, El Ancora Editores, 1987, p. 134.

que perdió liderazgo y capacidad de convocatoria "dejando al descubierto la vieja multiplicidad de liberalismos y conservatismos regionales, lo cual atomizó la necesidad de disciplina y la dirección más o menos unificada de los partidos. La compensación... fue el fortalecimiento del nivel regional o local del bipartidismo, apoyado por un desarrollo forzado del clientelismo" (3).

La pérdida de legitimidad y de capacidad de representación de los partidos políticos, acentuó el carácter excluyente del acuerdo paritario y puso en marcha otro de los procesos resultantes del Frente Nacional: la reducción de los espacios institucionales y la restricción de la participación política. La inexistencia de la competencia multipartidaria y el bloqueo sistemático al desarrollo de fuerzas políticas distintas al bipartidismo lo ilustran de manera clara. La intolerancia del régimen frente a fenómenos como el MRL y la ANAPO y los fallidos intentos de los movimientos de izquierda por constituirse en alternativas de poder, expresan esta tendencia. La convergencia de todos estos procesos fue configurando una situación de crisis en el régimen bipartidista que podría caracterizarse como sigue:

En primer lugar, por una creciente incapacidad del Estado y sus instituciones para generar consenso social, lo que induce a recurrir de forma cada vez más frecuente al estado de excepción y a las medidas de fuerza para enfrentar los conflictos sociales. En segundo lugar, por una dificultad muy visible del régimen bipartidista para mediatizar las diversas formas de protesta y de confrontación política. Y en tercer lugar y como consecuencia de la anterior, por la ampliación de un campo de acción que, o bien se constituye al margen del proceso político convencional, o bien se genera por fuera de los marcos del Estado de derecho. La desvalorización del proceso electoral y la abstención; la desafiliación partidista y la aparición de gran cantidad de movimientos locales y regionales que eluden y rechazan la estructura de partido; las tomas callejeras, los paros cívicos y las marchas campesinas, así como la presencia guerrillera, lo confirman hoy en día.

Tal ampliación de las relaciones políticas extra-institucionales pone en entredicho la legitimidad del sistema en su conjunto y le plantea al régimen y a sus partidos la necesidad de impulsar estrategias de conservación y de reproducción política.

EL REFORMISMO INSTITUCIONAL, UNA ESTRATEGIA PARA ENFRENTAR LA CRISIS

Frente al panorama actual del país y el confuso espectro de fuerzas enfrentadas que cuestionan la supervivencia de nuestro frágil orden democrático, el historiador Tirado Mejía advertía de manera premonitoria lo siguiente:

"Hay épocas en las que por períodos largos marchan al unísono economía, sociedad y legislación y otras en las que en un breve transcurso de tiempo, los acontecimientos desbordan las instituciones. Cuando esto sucede, el hecho social se impone y el resultado es, o la reforma por adecuación o apertura, o la revolución que da lugar a un nuevo orden, o los regímenes de fuerza que por la violencia estatal represan la solución de los problemas" (4).

En la presente coyuntura, caracterizada más por una amenaza de desbordamiento de las instituciones que por la posibilidad de instaurar un nuevo orden político, la modernización del Estado y la adecuación del sistema político se imponen como una tarea inaplazable. Así lo entendieron los sectores más lúcidos de los partidos y de la clase dirigente al impulsar el proceso de reforma política que condujo a la elección popular de alcaldes. Veamos algunos antecedentes de la reforma.

La crisis política que se fue configurando a todo lo largo del Frente Nacional alcanzó niveles críticos bajo la administración Turbay. Dicha administración se caracterizó por una aguda descomposición social, por un aumento del clientelismo y de las prácticas políticas corruptas y por una notable pérdida de credibilidad en las instituciones del Estado. Frente a estos

3. Francisco Leal B., *Estado y Política en Colombia*, Bogotá, Siglo XXI Editores-CEREC, 1984, p. 166.

4. Alvaro Tirado Mejía, Prólogo a Ricardo Santamaría y Gabriel Silva L., *El proceso político en Colombia*, Bogotá, Fondo Editorial CEREC, 1984, p. 12.

fenómenos, que no hicieron más que resaltar los límites de la "democracia restringida" que nos había legado la coalición frentenacionalista, el gobierno del Presidente Turbay optó por la imposición de un esquema de poder autoritario y militarista. Bajo este esquema se privilegió el recurso a la fuerza frente a cualquier otro mecanismo de dominación política. Su implementación no solamente impidió la resolución de la crisis sino que la potenció, acentuando la deslegitimación del régimen y la poca capacidad de representación de los partidos políticos. A su vez, este manejo del recurso de la fuerza produjo un efecto de radicalización de la protesta popular y del enfrentamiento armado.

Con la llegada de la administración Betancur se advierte una nueva manera de enfrentar la crisis en la que se destaca el énfasis que se le da a la solución política de los conflictos, versus la solución puramente militar de los mismos. El reconocimiento oficial del rezago del Estado y de sus instituciones frente a las transformaciones socioeconómicas y la necesidad de enfrentar la creciente desinstitucionalización de la protesta social y la lucha política (5), motivaron una alternativa de respuesta al modelo autoritario orientada hacia la adecuación y apertura del sistema político. Fue a partir de estas consideraciones como se dio comienzo al llamado proceso de "apertura democrática" y reforma política.

El itinerario de la reforma se inicia con la convocatoria en 1982 por parte del gobierno de una "Cumbre Política". Con ella se buscaba forjar un acuerdo concertado entre los distintos partidos "para comprometer las mejores energías de la nueva nación en la empresa prioritaria de la creación de un nuevo marco político e institucional, que deberá servir de consenso y de cuadro fundamentales de las controversias, las aproximaciones y los entendimientos propios de la etapa nueva que se abre en la historia de nuestra actividad política" (6).

Diez puntos básicos se le propusieron al país y a los partidos como temas sustanciales de la

reforma: legalización e institucionalización de las distintas fuerzas políticas; robustecimiento y modernización de la Registraduría; financiación de las campañas electorales por el Estado; adopción de una carrera administrativa; establecimiento de un estatuto de la oposición; derecho a la información y acceso equitativo de todas las fuerzas políticas a los medios de comunicación; modernización y fortalecimiento de los órganos fiscalizadores del Estado; modernización y fortalecimiento de los órganos judiciales y de la policía; la descentralización fiscal y administrativa y elección de alcaldes por voto popular, principalmente (7). Sin embargo el ambicioso proyecto de desarrollo político, modernización estatal y restauración institucional no se corresponde con los resultados finales de la reforma. Varios factores contribuyen a explicar este fenómeno.

En primer lugar la disociación existente entre una indudable voluntad política reformista y unos precarios recursos reales de poder para implementar las iniciativas reformadoras (8). La ausencia de recursos reales de poder incluye aspectos de índole económica y aspectos de carácter político. El déficit fiscal y la recesión económica que tuvo que enfrentar la Administración Betancur se convirtieron en un obstáculo considerable para el impulso de las reformas sociales, tímidas de suyo, que servirían de sustento al proyecto de apertura.

En lo que se refiere a los factores de carácter político deben destacarse el débil compromiso orgánico de los partidos tradicionales con el proceso de reforma y el fragmentado apoyo del partido conservador a la gestión gubernamental. La condición de minoría parlamentaria del dividido partido de gobierno, tuvo a su vez como efecto el distanciamiento entre el Ejecutivo y el Congreso.

También operó como factor adverso la incapacidad del gobierno del Presidente Betancur para traducir en movilización popular el apoyo electoral y el prestigio que acompañaron el inicio de su mandato. El apoyo en la sociedad civil y particularmente en las clases subalternas

5. Véase Jaime Castro, *Proceso a la violencia y proceso de paz*. Ministerio de Gobierno, Bogotá, 1986, pp. 20-26.

6. Carta de Rodrigo Escobar Navia dirigida a los jefes de los distintos partidos políticos, a propósito de la "Cumbre Política". *El Tiempo*, 8 de septiembre de 1982, p. 7A.

7. *El Tiempo*, 8 de septiembre de 1982, p. 7A.

8. Eduardo Pizarro, "El proyecto reformista de Belisario Betancur", en *Revista Universidad de Antioquia*, No. 204, Medellín, 1986, p. 7.

hubiera generado una inédita fuente de legitimidad política.

La posición de las Fuerzas Armadas frente a la gestión del gobierno, sobre todo en los dos últimos años, se tradujo en una gran prevención y desconfianza frente a los intentos de pacificación y de apertura institucional. El militarismo heredado de la administración Turbay no experimentó cambios sustanciales bajo el nuevo mandato. Por el contrario, exhibió su poder ampliado, actuando muchas veces en contravía del proceso democratizador. A su turno, el movimiento guerrillero no demostró una verdadera voluntad política democrática, ni ofreció una definición clara frente a los "acuerdos de paz". Episodios tales como la toma del Palacio de Justicia y la persistencia de prácticas como el secuestro, el "boleteo" y la extorsión, contribuyeron negativamente al proceso de paz y debilitaron aún más el frágil consenso en torno a la reforma política.

La confluencia de los factores señalados dió lugar a una situación de bloqueo, que amenazó la viabilidad de los propósitos reformistas. Ello explica en buena medida el carácter restringido que adoptó la reforma cuando, por iniciativa del Ejecutivo, se presentaron al Congreso proyectos de acto legislativo y de ley considerablemente limitados respecto a la propuesta inicial de la "Cumbre Política". El nuevo contenido de la reforma política quedó reducido fundamentalmente a la reforma de la carrera administrativa, el estatuto de los partidos, el fortalecimiento de la Corte Electoral, el derecho a la información y el acceso a los medios de comunicación y a la elección de alcaldes por voto popular. Frente a este conjunto de propósitos modernizadores, la reforma política de la vida municipal se constituyó en el resultado más visible e importante. Fue así como el proyecto de descentralización impulsado por la administración Betancur y reglamentado en buena parte bajo el actual gobierno, se tradujo en un conjunto de medidas tendientes a desconcentrar el poder, fortalecer los fiscos municipales y sentar las bases para el ejercicio de la democracia local (9).

9. Nos referimos fundamentalmente a las siguientes normas:

— Acto Legislativo No. 1 de 1986 por el cual se reforma la Constitución Nacional y se ordena la elección popular de alcaldes.

POLITICA Y ALCALDES

Con el fin de compensar la insuficiencia del Estado en las grandes ciudades, las capitales departamentales, y sobre todo en los pequeños municipios, se le dio vida política e institucional a la elección popular de los alcaldes. También con el propósito de responder al nuevo y conflictivo orden social que se ha venido configurando en las provincias colombianas y cuya dinámica rebasa la capacidad de control del Estado central, se dió el primer paso hacia la descentralización de funciones y hacia la racionalización de la gestión administrativa. **Reformar** la estructura de poder local para **regular** las tensiones cada vez más agudas de la así llamada "periferia social", parecer ser el principio político que articula las innovaciones institucionales.

La elección popular de mandatarios locales hace las veces de pieza clave de engranaje del proyecto descentralizador que está en curso. La transferencia de competencias y recursos a las células municipales, tal como lo establece la reforma, está estrechamente vinculada con la nueva identidad política de los alcaldes. Por ello la institución que empezará a regir el segundo domingo de marzo de 1988, bien puede concebirse como parte esencial de una estrategia más amplia de desarrollo político y modernización estatal.

La otra cara de la moneda también debe examinarse. La modernización de las instituciones no se traduce necesariamente en su democratización, pero puede conducir a ella. La creación de nuevos espacios para la acción política y la ampliación de la participación ciudadana, propósitos subyacentes en la reforma, pueden convertirse en verdaderos incentivos para la construcción de la democracia local. Si los pobladores urbanos, los movimientos cívicos y los sectores políticos independientes se apropian de los instrumentos que prevé la reforma, puede confi-

— Ley 78 de 1986 y Ley 44 de 1987 que reglamentan la elección popular de alcaldes.

— Ley 11 de 1986 por la cual se dicta el estatuto básico de la administración municipal y se ordena la participación de la comunidad en el manejo de los asuntos locales.

— Ley 12 de 1986 por la cual se dictan normas sobre la cesión de impuestos a las ventas o impuestos al valor agregado (IVA) y se reforma el Decreto 232 de 1983.

— Decreto 1333 por el cual se adopta el nuevo Código del Régimen Municipal.

gurarse un escenario de acción y negociación política más favorable para los intereses de las comunidades locales. Tolerar y garantizar la participación popular es el gran reto del Gobierno. Conquistar ese derecho para hacerlo efectivo es el desafío del movimiento popular y de las fuerzas democráticas.

El sufragio directo vendrá acompañado de otras instituciones que pueden ampliar los efectos de la reforma política. Nos referimos a la creación de las juntas administradoras locales, cuyos miembros pueden tener origen en una votación popular; la presencia de los usuarios de los servicios públicos en las juntas directivas de las empresas municipales; la celebración de contratos entre el municipio y las organizaciones cívicas para la ejecución de obras y la administración de determinados servicios y particularmente, la consulta popular o referendo municipal, que aún no ha sido reglamentada pero que se plantea como una posibilidad real para que las comunidades locales se pronuncien e incidan sobre el manejo de los asuntos públicos. Todas estas medidas podrían parecer en extremo tímidas y restringidas si se las compara, por ejemplo, con las instituciones del poder municipal de los países europeos. En el caso de los municipios colombianos, donde lo característico es la clientelización de la vida local que ha ido despojando al ciudadano de su conciencia cívica, el desarrollo de una gestión gubernamental que se hace a espaldas de la población y la ausencia de una tradición y una cultura de participación (10), este conjunto de mecanismos se revelan como renovadores y encierran un enorme potencial democrático. En este orden de ideas podría advertirse que para que se genere una renovación política de la vida municipal es necesaria la confluencia de varios factores: "la mera descentralización es un embeleco administrativista; la mera participación, espejismo populista. Solo a través de la descentralización participativa y la participación descentralizada puede construirse una verdadera democracia local" (11).

Las bondades y los alcances de la elección popular de alcaldes se pondrán a prueba, sin embargo, en un escenario cargado de conflictos y de múltiples formas de violencia que amenazan con desvirtuar los propósitos que inspiraron la reforma. En este sentido los comicios que habrán de celebrarse en los aproximadamente mil municipios que conforman la malla urbana del país expresan, quizás como ningún otro fenómeno, las tensiones y contradicciones que animan la actual coyuntura. Las elecciones que se avecinan serán un fino termómetro para medir la voluntad política de las clases dirigentes y de los partidos, y una ocasión propicia para observar los límites de la capacidad reformadora del Estado.

La elección popular de alcaldes representa, en suma, un gran desafío para el régimen bipartidista y a la vez un gran reto para todas aquellas fuerzas interesadas en preservar y ampliar los espacios que hacen posible la convivencia democrática. Varios son los desafíos que se le plantean al régimen bipartidista. Quizás el más importante es encontrar puntos de convergencia entre el proceso de apertura institucional y el proceso de paz. Cuando se impulsó la reforma política ambos procesos se concibieron como partes integrales y complementarias de un proyecto global de modernización y democratización del Estado. Transcurridos seis años puede observarse que, en la práctica, el proyecto se ha desvertebrado y marcha cojo.

La reconciliación del Estado con las comunidades locales y la oxigenación de las estructuras básicas del poder municipal, se encuentran estrechamente vinculadas con la posibilidad de que los alzados en armas se incorporen a la vida civil. Por ello la institución del alcalde popular lleva implícita la tarea de la "reconciliación nacional". No obstante esta conjunción de propósitos, la brecha que se abre entre pacificación y reforma municipal es cada día más grande. La inexistencia de una política de paz coherente y la persistencia de las acciones del movimiento armado, es decir la manera como ha evolucionado la situación de "tregua" y "cese al fuego" entre el gobierno y la guerrilla, y particularmente entre éste y las FARC, señalan un profundo deterioro, si no un congelamiento del proceso de paz. Este último parece marchar en contravía del reformismo institucional propuesto por el Estado.

10. Véase, Pedro Santana, "Crisis municipal, movimientos sociales y reforma política en Colombia", en *Revista Foro* No. 1, Bogotá, 1986, pp. 7-10.

11. Hernando Gómez Buendía, Ponencia presentada ante el Colegio Electoral y el Comité Programático Distrital del Liberalismo, Bogotá, octubre 27 de 1987, p. 9.

Otro desafío que se le plantea al régimen es el del establecimiento de garantías políticas para hacer efectiva la participación de movimientos y fuerzas distintas al bipartidismo. La reinterpretación del ordinal primero del Artículo 120 de la Carta Política, fundamento del esquema gobierno-oposición, no ha logrado hasta el momento sus objetivos. La práctica del esquema se ha orientado principalmente al manejo de las deterioradas relaciones entre el partido de gobierno y la "oposición reflexiva" del conservatismo, sin que se haya propiciado realmente el juego de las opciones multipartidarias.

La ampliación de la competencia política y la tolerancia al pluralismo ideológico resultan un verdadero reto frente a la generalización de la llamada "guerra sucia". El asesinato de líderes cívicos y populares, así como el de voceros locales del liberalismo y el conservatismo, y el escalofriante número de crímenes políticos de los que ha sido víctima la Unión Patriótica, advierten los límites del citado esquema de gobierno-oposición y ponen en entredicho los alcances de la elección popular de alcaldes. Sobre todo en aquellas zonas del territorio nacional donde la lógica de la fuerza y de la retaliación se han impuesto como principios rectores de la confrontación política.

También representa un desafío para el régimen bipartidista el asumir sus propias limitaciones e incapacidades, las cuales se han hecho visibles en el proceso de selección de candidaturas, promoción de campañas y realización de acuerdos entre los distintos grupos políticos. El débil compromiso orgánico de los partidos tradicionales con el proceso de paz y apertura política permite señalar que ni liberales ni conservadores visualizan la elección de alcaldes como una empresa política a largo plazo. Esta ausencia de compromiso se encuentra asociada con la misma naturaleza de los partidos y con la forma como desempeñan sus funciones. Desgastadas profundamente como efecto del Frente Nacional, las colectividades históricas aparecen hoy ante las comunidades locales como ineficaces mecanismos para canalizar sus intereses. Sin un perfil programático que realmente los diferencie y sin propuestas que convoquen a la solución de los problemas municipales, los partidos muestran claros signos de debilidad.

La notoria ineficacia que los acompaña se ha traducido en este período preelectoral en inmediatismo burocrático y en una exacerbada práctica de clientelismo. El "trueque" de adhesión política por prestación de servicios continúa siendo el principal recurso para mantener cautivo al electorado local. A ello debe sumarse el faccionalismo interno y la ausencia de disciplina, características que no hacen más que reforzar su baja capacidad de representación política. En estas condiciones los partidos se enfrentan a la elección de alcaldes mostrando, como lo señalábamos, todas las deficiencias de sus estructuras y sus tradicionales prácticas.

La crisis que enfrentan los partidos, en especial el de gobierno, ha llegado a uno de sus puntos más bajos. La conocida tendencia hacia el fraccionamiento interno ha cobrado especial fuerza. En las grandes ciudades del país y en casi todas las capitales departamentales, el común denominador son la división y la incapacidad de establecer acuerdos mínimos en torno a un programa y a un candidato. La fuerza de liderazgo nacional también se ha perdido y más bien se observa una creciente "rebelión" de los líderes regionales y locales contra los directorios nacionales de los partidos.

El papel unificador y cohesionante que en una época tuvieron los expresidentes está siendo igualmente cuestionado. De la misma manera, las viejas castas políticas y sus maquinarias electorales se están viendo confrontadas por un indudable relevo generacional que de forma acelerada se ha producido en los dos partidos tradicionales. El proceso para elegir alcaldes ha tenido la virtud de sacar a flote todas estas expresiones de la crisis bipartidista.

Si bien se han señalado varios factores adversos para el ejercicio de la oposición en los próximos comicios, la institución del alcalde popular abre la posibilidad, sobre todo en el mediano y en el largo plazo, para que nuevos actores entren en la escena política y le disputen el poder al bipartidismo. Esto también constituye un reto para liberales y conservadores no solo en las grandes ciudades donde siempre ha existido una considerable masa de votantes disponible y donde el comportamiento electoral tiende a ser fluctuante e independiente, sino en los pequeños y medianos municipios donde

es factible que los movimientos cívicos y las coaliciones suprapartidistas tengan alguna expresión electoral que cuestione los tradicionales patrones de adscripción política.

El reto de la renovación también ha tenido que asumirse por parte de los partidos políticos que se han visto obligados a revisar sus símbolos, sus prácticas y sus métodos de trabajo. Tal vez por ello las principales ciudades están invadidas por un sinnúmero de "candidaturas cívicas" que evitan la referencia partidista y eluden el discurso a nombre de los principios liberales o conservadores. La renovación, sin embargo, ha sido más formal que real y se ha traducido fundamentalmente en un cambio de lenguaje que no implica un replanteamiento del perfil ideológico ni de la estructura organizativa de los partidos. La visible necesidad que tienen ambas colectividades de presentar una nueva imagen que convenza y movilice a la ciudadanía, ha conducido a que se valore la estrategia publicitaria y a que se eleven considerablemente los costos de las campañas. La "guerra" de los afiches ha sido sustituida por la de las modernas vallas, propiciándose un culto a la forma que contrasta con la pobreza y la vaguedad de las propuestas programáticas.

También se ha constituido en un reto para el régimen lo que podríamos llamar "la revolución de las expectativas" que los planes bandera del gobierno (PNR y PPA) han creado a nivel municipal. El compromiso que la administración Barco ha adquirido con los pobladores locales pasa necesariamente por la gestión de los nuevos alcaldes, máxime si ellos provienen del partido de gobierno. La insuficiencia de recursos, aun teniendo en cuenta las transferencias que ordena la Ley 12, frente a las crecientes necesidades de los municipios, puede conducir a una parálisis de las administraciones locales y a una frustración de las expectativas populares. Ello puede generar, a su turno, una fuente de conflicto entre los alcaldes electos y el gobierno central y entre las autoridades municipales y las comunidades. En este sentido los paros cívicos y las distintas formas de protesta urbana pueden multiplicarse en vez de reducirse, desvirtuando por la vía de los hechos uno de los propósitos de la reforma municipal. Por ello los "alcaldes cívicos", en la medida en que realmente representen los intereses locales,

tendrán que apoyar tales movilizaciones y asumir el reto que implica el enfrentamiento con el gobierno central. Dicha situación, que ya se ha presentado en varios municipios del país, particularmente en aquellos donde la presencia del Estado y de los partidos es prácticamente imperceptible, puede convertir en un fenómeno más complejo y conflictivo la relación entre nación, regiones y municipalidades.

Finalmente debe tenerse en cuenta la presencia económica y social de ese "poder en la sombra" que constituye el narcotráfico en regiones cada vez más extensas del país. Su desempeño como generadores de fuentes de empleo y su papel como benefactores de las comunidades, interesados en adquirir legitimidad social y política, pueden facilitar la utilización de la elección popular de alcaldes como un recurso para aumentar su influencia sobre la clase política o para ingresar formalmente en ella.