

PRIMERA ELECCION POPULAR DE ALCALDES: EXPECTATIVAS Y FRUSTRACIONES

Pilar Gaitán*

La reforma que le dio vida política e institucional a la elección popular de los alcaldes en Colombia se gestó en buena medida como efecto reflejo, aunque tardío, del movimiento descentralista que se ha venido desarrollando desde hace dos décadas en la gran mayoría de países de Europa occidental y América Latina (1). Pero también se forjó, y esa es su peculiaridad, como una respuesta del régimen dirigida a adecuar las inmóviles instituciones frente a la nueva y conflictiva geografía económica y social que se ha venido conformando en el país en los últimos treinta años. Consideraciones de carácter fundamentalmente político, asociadas con la necesidad de preservar y ampliar la legitimidad del sistema, condujeron a que se impulsara la reforma municipal.

La irrupción de movimientos sociales, la expansión de la protesta urbana y los paros cívicos,

cuyas formas de expresión han venido desbordando la capacidad de manejo y control del Estado, motivaron el reajuste de las instituciones del poder local. Por ello la reforma municipal merece analizarse bajo una doble perspectiva. Si, por un lado, el ampliar los espacios institucionales para la participación ciudadana implica una transacción con ese país periférico que a diario amenaza con subvertir el "orden", de otra parte la reforma entraña mecanismos capaces de tutelar esa participación ampliada (2). Allí justamente, en el origen y la naturaleza de la reforma, radica uno de los grandes desafíos de la institución del alcalde popular: la apropiación efectiva por parte de las comunidades locales de un instrumento que, a pesar de encerrar un gran potencial democrático, puede convertirse en un mecanismo descentralizador de conflictos y en un canal de expresión susceptible de ser utilizado para cooptar o desarticular los movimientos sociales y políticos de las municipalidades.

La descentralización política fiscal y administrativa se concibió como un proyecto integral de largo alcance tendiente a modernizar y democratizar el Estado (3). Con fuertes resis-

* Polítóloga, investigadora del Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales.

1. Para un estudio sobre las políticas descentralistas desarrolladas por la gran mayoría de estados contemporáneos con el fin de modernizar y racionalizar la gestión administrativa, pueden consultarse los trabajos de Paul Allies, "Los procesos de reforma política descentralista en Europa dentro del marco de modernización del Estado", en Varios autores, *La elección popular de alcaldes: Colombia y la experiencia internacional*, Bogotá, FIDEC-FESCOL-PROCOMUN, 1988, y de Fernando Rojas y Germán Palacios, "La reorganización del Estado en Colombia", en *Politeia*, Vol. I, No. 3, Bogotá, febrero de 1988.

2. Tal es el doble carácter que revisten, por ejemplo, las Juntas Administradoras Locales, la participación de los usuarios en las juntas directivas de las empresas de servicios e, incluso, la consulta popular o referéndum municipal.
 3. Una perspectiva crítica sobre la tendencia a equiparar descentralización con democratización, así como un análisis so-

tencias dentro y fuera del Parlamento, la política descentralista pudo abrirse paso gracias a los acuerdos entre los distintos grupos partidistas que, finalmente, hicieron posible su aprobación por el Congreso. El proyecto descentralizador, una vez incorporado en el ordenamiento jurídico, se convirtió en el resultado más visible del reformismo institucional de la administración Betancur. El actual gobierno retoma dicho proyecto y bien puede señalarse que lo asume más como un proceso político en marcha, de carácter irreversible, que como una estrategia básica de su política oficial.

La reglamentación de las principales medidas, que en materia de reforma municipal ya habían sido consagradas por la legislación del cuatrienio anterior, permitieron que el pasado 13 de marzo por primera vez los colombianos pudieran acudir a las urnas para elegir por voto popular y directo a sus autoridades más cercanas, los alcaldes municipales. Celebrados estos primeros comicios, vale la pena intentar un balance global sobre los principales resultados políticos y electorales.

En primer lugar, frente al proceso de paz, la institución del alcalde popular despertó grandes expectativas como instrumento propicio para civilizar la contienda política y como mecanismo capaz de contribuir a la reincorporación de los alzados en armas a la vida civil. En segundo lugar, se esperaba el incremento de la participación política, y en tercer lugar, y vinculado con lo anterior, había también enorme expectativa por el posible cambio de la geografía electoral del país y la ampliación del espectro de fuerzas políticas más allá del esquema bipartidista. Este último punto merecerá la mayor atención y procurará ilustrar el comportamiento electoral de las principales fuerzas y partidos que participaron en la reciente contienda. Por ser este trabajo el primer avance de una investigación en curso, las anotaciones que aquí se presentan son preliminares y fundamentalmente descriptivas.

bre los alcances de la Ley 12 de 1986, pueden verse en el trabajo de Carlos Moreno, "La reforma municipal: ¿descentralización o centralismo?", en *Analisis Politico*, No. 3, Bogotá, enero-abril de 1988.

Violencia política y elección de alcaldes: Expectativas frente a la paz

Con la puesta en marcha de la elección popular de los alcaldes, los proponentes de la reforma municipal abrigaron la esperanza de que la nueva institución contribuiría a la conquista de espacios en favor de la civilidad y le restaría posibilidades a las soluciones de fuerza. Aunque la sola consagración formal de dicha institución multiplica los escenarios donde es posible participar y decidir y donde es factible promover la concertación política, las expectativas en buena parte se han ido desvirtuando.

Desde hace tres años, particularmente desde el cruento desenlace del asalto al Palacio de Justicia, se observa una creciente incapacidad de los gobiernos para dirimir los conflictos pacíficamente y para resolverlos dentro del marco del Estado de derecho. En este sentido, los pocos intentos de apertura institucional que ha emprendido el régimen, tales como la elección por voto popular de los alcaldes, chocan con las propias deficiencias estructurales del Estado y tienen que ponerse a prueba dentro de un esquema de poder que les resulta adverso y que incluso amenaza con anularlos.

La propensión hacia el militarismo ha sido, paradójicamente, el telón de fondo del reformismo institucional. Como se advierte en un reciente ensayo, en las actuales circunstancias la guerra tiende a sustituir a la política, toda vez que "el enfrentamiento militar se agudiza pero, a la vez, da muestras de fracaso político" (4). La llamada "guerra sucia" y su progresiva extensión a lo largo y ancho del territorio nacional es la más cruda y descompuesta manifestación de este fenómeno. Se trata de una "guerra sucia" que se alimenta y se reproduce sobre la base de una **degradación permanente** de la confrontación social y política y particularmente de sus expresiones armadas (5). Trátase de las "operaciones de limpieza" y "salvaguarda del orden" de los grupos paramilitares y las organizaciones de autodefensa

4. Luis Alberto Restrepo, "La guerra como sustitución de la política", en *Analisis Politico*, No. 3, Bogotá, enero-abril de 1988, p. 80.
5. Véase el artículo de Gonzalo Sánchez, en *Semanal*, No. 313, Bogotá, mayo de 1988, p. 14.

privada, o del accionar guerrillero que se desdoba en prácticas delictivas y en intimidación armada, estos mecanismos han trastocado las más elementales reglas de la convivencia política.

La debilidad que acusa el Estado colombiano, no solo por la visible dificultad que tiene para generar consenso en la sociedad, sino por la creciente pérdida de control sobre el monopolio de la fuerza y el ejercicio de la función represiva, ha contribuido al desarrollo de la "guerra sucia". Y más grave aún, ha estimulado el que sectores sociales cada vez más numerosos se sientan simbolizados y representados en la fuerza de las armas. Advertir esta realidad por la que pasa el país permite explicar el preludio violento de la elección popular de alcaldes y asimismo señala cuán restringida es la función de la reforma municipal, si de propender por la consecución de la paz y la reconciliación del Estado con las comunidades locales se trata. Desde finales de 1986, cuando se iniciaron las campañas electorales, un total de 140 alcaldes y concejales en ejercicio, candidatos a las alcaldías y concejos, consejeros intendenciales, comisariales y diputados, fueron asesinados. De ellos, 50 eran de filiación liberal, 46 pertenecían a la Unión Patriótica y 39 al Partido Conservador. A estas cifras debe sumarse la

lista de muertes impunes de cerca de 500 activistas, dirigentes comunales y campesinos que también perdieron la vida en los últimos tres años (6). La violencia política se recrudeció de manera significativa en los dos meses anteriores a los comicios de marzo. Aunque en términos globales la Unión Patriótica ha sido el movimiento más afectado por la escalada de crímenes políticos, todos los partidos han sido víctimas de esta modalidad de la "guerra sucia". El número de candidatos a las alcaldías asesinados hasta diciembre de 1986, once en total —seis de la UP, cuatro del socialconservatismo y uno del Partido Liberal—, en marzo se elevaron a 21 con la eliminación de cinco más de la UP y cuatro liberales (7). Si en una época se habló de los enemigos agazapados de la paz, hoy en día también se puede hablar de los enemigos agazapados y de los no encubiertos de la elección popular de alcaldes. Así lo señalan las cifras presentadas más arriba y los cálculos realizados por el Departamento de Derechos Humanos del CINEP (Cuadro No. 1), con los cuales se da cuenta del número de atentados efectuados contra los distintos partidos políticos entre el 1º de enero y el 13 de marzo de 1988.

6. *El Espectador*, marzo 13 de 1988, p. 8A.

7. *El Espectador*, marzo 13 de 1988, p. 8A.

CUADRO No. 1

ATENTADOS POR PARTIDO* (Porcentajes y número de casos)

Condición	Liberales	Conservadores	U.P.	Frente Popular	Total	Número de casos
Candidato a Alcaldía	47.5	15.8	36.8	0.0	100.0	19
Candidato a Concejo	50.0	0.0	50.0	0.0	100.0	10
Alcalde	94.4	5.6	0.0	0.0	100.0	18
Concejal	60.0	10.0	30.0	0.0	100.0	20
Diputado	100.0	0.0	0.0	0.0	100.0	2
Congresista	66.7	0.0	33.3	0.0	100.0	3
Dirigente de Partido	50.0	16.7	33.3	0.0	100.0	18
Militante	2.6	0.0	74.0	23.4	100.0	77
Total	34.7	5.4	49.1	10.8	100.0	167

* Incluye: Intento de asesinato, asesinatos, desapariciones, secuestros y detenciones.

Fuente: Departamento de Derechos Humanos, CINEP, marzo de 1988

El clima de violencia que antecedió a la primera elección de mandatarios locales también se vio recrudecido por la barbarie de las masacres colectivas contra campesinos y trabajadores agrícolas en el Meta, Urabá y Córdoba. En estas regiones, el derecho a participar en las elecciones se convirtió en una temeraria osadía. La guerra declarada por el narcotráfico, con hechos tan contundentes como el asesinato del procurador Carlos Mauro Hoyos, igualmente incrementó la espiral de violencia. El secuestro, como una de las expresiones más eloquentes de la degradación de la confrontación social y política tuvo a su turno un efecto retroalimentador de la "guerra sucia" y se fue convirtiendo en uno de los principales detonantes de la violencia política. Durante 1988 han sido secuestradas en Colombia 252 personas de las cuales, según estadísticas oficiales de los organismos de seguridad del Estado, 162 lo han sido por la guerrilla, 88 por la delincuencia común y dos por narcotraficantes. El proceso electoral para elegir alcaldes se vio especialmente afectado por esta modalidad delictiva; 18 alcaldes y aspirantes a alcaldías han sido secuestrados en lo que va corrido del año (8) generándose, allí donde se efectúan estas "retenciones", un clima de represión y hostigamiento contra la población civil.

La falta de garantías para el ejercicio de la oposición; la impunidad frente a los asesinatos políticos; las desapariciones y los atentados contra dirigentes populares y militantes de las diversas organizaciones; los secuestros, el boleto y la extorsión; el terrorismo económico que poco o nada tiene que ver con los intereses populares y las necesidades colectivas, han venido tejiendo un sórdido espectro de violencia que opera en contravía de los intentos de apertura institucional que se propuso la reforma municipal.

La reforma de las instituciones locales y la consagración del voto directo y popular para elegir alcaldes se concibió en un momento en que la paz tenía el carácter de una política gubernamental. En la actual coyuntura el proceso ha llegado a un punto muerto y los intentos para conseguir la reconciliación nacional han fracasado. Aunque habría que evaluar —y ello ame-

rita otra reflexión— la cuota de responsabilidad que tuvieron frente al proceso de paz tanto la administración Betancur como los grupos alzados en armas, el hecho concreto que hoy enfrenta el país es que no existe una política oficial de paz, ni se observa una voluntad política democrática de la guerrilla para incorporarse a la vida civil. De ahí las frustraciones del reformismo institucional que en cadena se han venido produciendo y las enormes limitaciones que tiene la institución del alcalde popular como instrumento democratizador de la confrontación política.

Pese al contexto de violencia en que tuvo que desarrollarse el proceso electoral, la elección popular de los alcaldes se realizó en los 1.009 municipios del país, con la sola excepción del corregimiento de Voladores, en el departamento de Córdoba, cuyos habitantes intimidados permanecieron en sus casas y no acudieron a las urnas. Varios fenómenos pueden explicar esa coexistencia entre **orden y violencia** (9), o lo que podríamos llamar esa otra cara de nuestro frágil modelo democrático.

Primero, el arraigo de la tradición electoral en el régimen político colombiano. Si en Bolivia se han producido 186 golpes de Estado desde la Independencia, en nuestro caso hemos vivido más de 60 elecciones prácticamente ininterrumpidas. Debe tenerse en cuenta también la fortaleza del clientelismo como principio rector de las relaciones políticas y como mecanismo eficaz de los partidos tradicionales para reclutar y movilizar bases sociales, particularmente en época electoral. Ambos fenómenos nos advierten sobre la capacidad del sistema para recomponerse, y sobre los recursos institucionales de que dispone el bipartidismo para compensar situaciones de crisis y disolución social como la que ahora se enfrenta.

Igualmente debe tomarse en consideración la permanencia, con todo y su carácter restringido, de las reglas de juego de la democracia representativa. La participación electoral de diversos sectores sociales, bien sea como resultado de la cooptación y el clientelismo, o bien como resultado de las expectativas que desper-

8. *El Tiempo*, junio 17 de 1988, p. 12A.

9. Daniel Pécaut, *Orden y violencia: Colombia 1930-1954*; Vol. I, Bogotá, Siglo XXI Editores-CEREC, 1987.

tó la nueva institución, se constituye en el sus-trato social y político que ha hecho posible la realización de estos primeros comicios.

En un país como el nuestro, donde las "gue-rras" que se libran resultan ajenas para una gran cantidad de ciudadanos y donde la contradictoria convivencia entre orden y violencia no parece tener resolución en el corto plazo, es irreal, si no voluntarista, desconocer la función que desempeñan las contiendas electorales. Las elecciones continúan siendo el principal mecanismo de legitimación del sistema político y de los partidos tradicionales, los cuales no han enfrentado, hasta el momento, verdaderos contendores. La ausencia de alternativas políticas que sustituyan la lógica del clientelismo y permitan trascender el esquema bipartidista no ha hecho más que reforzar este fenómeno.

Democracia local y participación política

No obstante reconocer la importancia política que reviste el hecho de la elección de alcaldes por voto popular en todos los municipios del país, es necesario ponderar la participación electoral en dichos comicios. En términos abso-lutos y comparando los resultados obtenidos para elegir alcaldes (7.375.406 votos), con la cantidad de votantes que han participado en las elecciones locales de los últimos ocho años, estas elecciones convocaron al mayor número de sufragantes del período (10). Aun así, ob-servar el incremento o la disminución de la par-ticipación electoral en términos comparativos entre las distintas mitacas y la elección de alcaldes es un ejercicio prácticamente imposible de realizar. La Registraduría Nacional del Estado Civil ha empleado metodologías y ba-ses distintas para establecer el potencial elec-toral, lo cual ha llevado a que cambie constante-mente. Por ello solo es factible mirar los gua-rismos de los recientes comicios en función del último potencial de sufragantes presentado oficialmente. Calculado sobre la base de las personas que se inscribieron y votaron en 1986,

más los inscritos de 1988, arroja una cifra de 11.066.785. Aunque el propósito de tal estima-tivo radicó en actualizar el anacrónico censo electoral y ofrecer un cálculo realista de la po-blación que participa políticamente (11), resul-ta obvio que dicha estadística deja por fuera a quienes no se inscriben ni votan, aunque estén en capacidad de hacerlo, es decir, el abstencio-nismo real. Respecto de este potencial, puede señalarse que la participación ciudadana a ni-vel nacional para elegir alcaldes fue del 66.6 por ciento. Si este mismo dato se compara con la población total en edad de votar (12), se aprecia que la participación política disminuye de manera significativa a 43.4 por ciento. Esta cifra, mucho más acorde con el real comporta-miento electoral de los colombianos, revela cómo la elección de los ejecutivos locales no despertó ni el interés ni la motivación esperada por los proponentes de la reforma municipal. Las grandes ciudades, escenarios donde se esperaban importantes cambios en este sentido, ratificaron su tradicional apatía y su consi-derable abstencionismo. Medellín solo consi-guió un bajísimo 22.6 por ciento; en Bogotá solo participó el 39.5 por ciento; en Cali el 32.7 por ciento, y en Barranquilla, con la participa-ción más alta, el 53.5 por ciento (13).

Explorar el significado y las verdaderas di-men-siones de la participación electoral a nivel re-gional y local es una tarea que está por reali-zarse. Sin embargo, los resultados obtenidos a nivel nacional indican que el aumento de la par-ticipación política, que teóricamente debía propiciar la democratización municipal, es más virtual que real. La institución del alcalde popu-lar tiene un largo camino por recorrer para permear efectivamente la conciencia ciudada-na y para conquistar a la población que todavía se resiste a manifestarse a través de las urnas. Frente a este fenómeno cabría preguntarse por qué la población local no respondió de manera participativa frente a un instrumento de cam-bio que puede transformar las relaciones entre el ciudadano y la estructura de poder que go-bierna la ciudad.

10. Votación total para concejos municipales: 1980, 4.192.079; 1982, 5.543.311; 1984, 5.652.148; 1986, 6.900.762. Véase Fernando Cepeda, "Las elecciones de 1986", en Varios autores, *Colombia en las urnas*, Carlos Valencia Editores, Bogotá, 1987, p. 118.

11. Entrevista con Jairo García, director del Departamento Electoral de la Registraduría Nacional del Estado Civil, Bo-gotá, marzo de 1988.

12. 17 millones, según el Censo Nacional de Población de 1985.

13. Los datos están calculados sobre la base de la población en edad de votar en cada una de las ciudades mencionadas.

La creciente desvalorización de los procesos electorales en Colombia, a pesar de su arraigo y tradición; la incapacidad de todos los partidos para conmover la secular apatía e indiferencia de aquellos sectores de la población que permanecen ajenos al manejo de los asuntos públicos; la carencia de propuestas ideológicas que convoquen y movilicen; la ausencia de una cultura de participación y la pérdida de confianza y credibilidad en la gran mayoría de las instituciones, contribuyen a explicar los precarios resultados. El hecho de que un no despreciable 56 por ciento de colombianos haya estado ausente en esta contienda electoral invita a pensar la democracia local como un proceso en ciernes. Uno de los grandes retos de la nueva institución es transformar el significado de la representación política. Solamente en la medida en que una amplia participación social y ciudadana respalde la gestión de los alcaldes electos se podrá hablar de democratización en las municipalidades.

Geografía política y continuidad del bipartidismo*

La reforma que consagró la elección popular de alcaldes no solo se propuso contribuir al proceso de paz y propiciar el incremento de la participación política. También se concibió como un instrumento capaz de ampliar el espectro de fuerzas y movimientos, más allá del esquema bipartidista. Aunque quizás es muy temprano para efectuar un balance entre propósitos y resultados, los guarismos que arroja esta primera elección plantean un fenómeno esencial: si bien es cierto que irrumpieron nuevos actores sociales y políticos en distintos municipios y regiones, la presencia y el arraigo local de los partidos tradicionales continúa siendo uno de rasgos esenciales del régimen político.

La votación por partido para elegir alcaldes en las 32 circunscripciones regionales del país indica, de manera clara, que la geografía política que conocemos de tiempo atrás no varió sustancialmente. La gran mayoría de municipios

colombianos continúan siendo liberales o conservadores, hecho que confirma la tradicional adscripción política de nuestros pueblos y regiones y ratifica las rígidas pautas del comportamiento electoral a nivel local (14). La lectura del Cuadro No. 2 permite señalar que 20 de las 32 circunscripciones regionales, tendrán en la mayoría de sus municipios alcaldes liberales. Tal será la adscripción política de la mayoría de los gobiernos locales en Antioquia, Atlántico, Bolívar, Caquetá, Cauca, Cesar, Córdoba, Chocó, Guajira, Magdalena, Meta, Quindío, Sucre, Tolima, Casanare, Guainía, Arauca, Vichada, Guaviare y Putumayo.

El socialconservatismo será mayoría, en razón de sus alcaldes electos, en nueve circunscripciones regionales, así: en Boyacá, Caldas, Huila, Nariño, Norte de Santander, Santander, Risaralda, Cundinamarca y Valle. En las circunscripciones de San Andrés y Vaupés, distintos movimientos políticos, catalogados por las estadísticas oficiales como "Otros inscritos", gobernarán las alcaldías de estos territorios. Y en una sola circunscripción regional, Amazonas, las alcaldías serán controladas de forma paritaria por liberales y conservadores. En este mismo orden de ideas puede señalarse que en 21 de las 23 asambleas departamentales el liberalismo triunfó como fuerza mayoritaria. Las excepciones fueron Caldas, donde se presentó un empate entre los partidos tradicionales, y el Huila, donde por escaso margen ganaron los conservadores. Siguiendo la misma tendencia, el 27 de los 32 concejos de las capitales de departamentos, intendencias y comisarías, el Partido Liberal se consolidó como fuerza mayoritaria. En Tunja, Mocoa y San Andrés se conformó un concejo paritario entre liberales y conservadores; en Leticia las coaliciones impusieron sus mayorías, y en Manizales, continuando con la tradición, se impuso un concejo mayoritariamente conservador (15). Por solo disponer hasta el momento de datos parciales resulta difícil presentar información sobre la conformación de las mayorías políticas en los

* La información que se presenta en este ensayo fue recopilada y sistematizada gracias a la colaboración de Adriana Sossa, asistente de investigación del Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales.

14. Durante el período comprendido entre 1930-1982, el 88 por ciento de los municipios del país siempre votaron mayoritariamente por el mismo partido, acentuándose esta tendencia (92 por ciento) a partir del Frente Nacional. Véase, Patricia Pinzón, *Pueblos, regiones y partidos*, CIDER-COLCIENCIAS, Bogotá, 1988, p. 35.

15. Registraduría Nacional del Estado Civil.

CUADRO No. 2

GEOGRAFIA POLITICA DE LA ELECCION POPULAR DE ALCALDES
(Número de alcaldes elegidos)

Circunscripción	Partido Liberal	Nuevo Liberal.	Partido Conservador	Unión Patriótica	Coaliciones	Otros Inscritos	Total
Antioquia	58		52	4	2	8	124
Atlántico	16		5			2	23
Bolívar	24		5	1	1	1	32
Boyacá	35		76		3	8	122
Caldas	8		14		1	2	25
Caquetá	6		5	2		2	15
Cauca	22		9			5	36
Cesar	16		7		1		24
Córdoba	18	1	3		3	1	26
Cundinamarca	38	3	49	1	2	22	115
Chocó	11		3	1		4	19
Huila	9	1	24		1	2	37
La Guajira	4	1	2		1	1	9
Magdalena	16		3		1	1	21
Meta	10		8	4	1	1	24
Nariño	20		27		1	8	56
N. de Santan.	10		24			3	37
Quindío	6		2			4	12
Risaralda	4		9		1		14
Santander	31	2	40	1	2	10	86
Sucre	12		7		2	3	24
Tolima	24		15		2	5	46
Valle	17		21			4	42
Arauca	4			2			6
Casanare	18		1				19
Putumayo	4		1			2	7
San Andrés						1	1
Amazonas	1		1				2
Guainía	1						1
Guaviare	1						1
Vaupés						1	1
Vichada	2						2
Total	446 (44.2)	8 (0.8)	413 (40.9)	16 (1.6)	25 (2.5)	101 (10.0)	1.009 (100.0)

Fuente: Registraduría Nacional del Estado Civil

restantes concejos municipales. En lo que se refiere a la composición política de los consejos intendenciales y comisariales puede señalarse que el liberalismo se consolidó como fuerza mayoritaria en las elecciones del 13 de marzo.

Si tomamos en cuenta el número total de alcaldías obtenidas por partido (Cuadro No. 2), se observa de manera más precisa el comportamiento y la distribución de las fuerzas políticas. Si bien resulta evidente que el Partido Liberal controla el mayor número de gobiernos

locales (44.2 por ciento), la diferencia con el conservatismo (40.9 por ciento) es realmente pequeña. Ello, aunque los liberales hayan obtenido una votación superior en casi un millón de votos frente al partido opositor. Este fenómeno puede explicarse en gran medida como resultado del fraccionamiento interno del Partido Liberal, de la multiplicidad de candidaturas en casi todos los municipios del país y de las alianzas tardías e improvisadas como la que se presentó en la ciudad de Medellín. Dicho comportamiento contrasta con el de los socialcon-

servadores, quienes a todo lo largo del proceso electoral procuraron mantener cohesionada a la "oposición reflexiva" y presentaron candidatos únicos en casi todas las ciudades. Aunque se produjeron "rebeliones locales", como la de Barranquilla, quizá el caso más significativo de coaliciones bipartidistas que plantean una ruptura con los directorios nacionales, la dirección centralizada y la disciplina de partido se impusieron. La conquista de las "mayorías geográficas", tal como lo planteó el presidente Pastrana con miras a las elecciones presidenciales de 1990, fue el objetivo primordial. El triunfo obtenido en Bogotá, Medellín, Popayán, Tunja, Villavicencio y Valledupar ilustra la eficacia de esta directriz y en cierta forma contrarresta la tendencia, según la cual, el liberalismo es un partido de grandes urbes y ciu-

dades (16) y el conservatismo un partido de pueblos y pequeños municipios.

La elección de alcaldes, a pesar del mayor número de votantes que atrajo, continuó siendo una elección de minorías. En efecto, la votación total de estos comicios solo superó en un 1.0 por ciento a la obtenida para concejos municipales. Si miramos este fenómeno en función de los partidos tradicionales, se aprecia que su participación porcentual respecto de la votación total (Cuadro No. 3) tampoco superó,

16. Sobre un total de 32 alcaldías de las capitales departamentales, comisariales e intendenciales, el Partido Liberal obtuvo 24. Para analizar el comportamiento del voto urbano y rural puede consultarse el trabajo de José Martín, *Campo y ciudad: participación y abstención electoral en Colombia*, Bogotá, Fundación Friedrich Nauman-CIDSE, 1981.

CUADRO No. 3

RESULTADOS ELECTORALES. RESUMEN COMPARATIVO 1986-1988 (Número de elegidos, votación y participación porcentual)

Partido Elección	Partido Liberal	Nuevo Liberalismo	P. Social Conservador	Unión Patriot.	Coaliciones	Otros Inscritos	Otros Votos (3)	Total	Part. Elect. (4)	Part. Elect. (5)
Alcalde	446 3.308.548 44.9	8 83.293 1.1	413 2.369.951 32.0	16 58.049 0.8	25 643.663 8.7	101 866.849 11.8	38.155 5.2	7.375.406 100.0	66.6	43.4
(1) Concejo	Número Votación Porcentaje	4.277 3.315.463 48.0	279 469.678 6.8	4.063 2.546.480 36.9	275 202.406 2.9	-0-	179 330.464 4.8	9.073 36.271 0.5	62.4	40.6
(2) Asamblea	Número Votación Porcentaje	6.471 3.531.196 48.3	176 314.657 4.3	4.815 2.461.310 33.5	257 108.181 1.5	172 168.157 2.3	630 680.682 9.3	12.521 58.106 0.5	66.1	43.0
(1) Consejo Intendencial	Número Votación Porcentaje	214 3.212.167 47.6	23 493.320 7.3	162 2.605.028 37.1	6 148.767 2.2	-	16 370.766 5.6	421 -0- 100.0	61.0	39.7
(2) Consejo Comisarial	Número Votación Porcentaje	228 3.311.200 48.3	11 308.560 4.5	149 2.382.952 34.7	9 54.981 0.8	12 217.719 3.2	12 517.335 7.5	421 43.338 0.6	62.0	40.3
(1) Número Votación Porcentaje	20 44.214 52.6	3 7.658 9.1	7 17.626 21.0	0 640 0.8	-	6 13.604 16.1	36 — 100.0	84.100		
(2) Número Votación Porcentaje	26 52.483 52.4	-0- -0-	7 18.835 18.8	-0- -0-	6 11.922 12.0	6 16.411 16.4	44 549 0.5	100.200		
(1) Número Votación Porcentaje	18 8.608 36.7	1 1.059 4.5	9 3.831 6.3	16 9.494 40.5	-	1 328 1.4	45 — 100.0	23.436		
(2) Número Votación Porcentaje	20 6.670 41.5	-0- -0-	10 3.611 22.4	5 1.259 7.8	6 3.461 21.5	4 964 5.9	45 121 0.7	16.086		

(1) Corresponde a las elecciones de 1986.

(2) Corresponde a las elecciones de 1988.

(3) Corresponde a blancos, nulos, no inscritos y a los votos del Movimiento Unitario Metropolítico.

(4) En relación con el potencial electoral estimado por la Registraduría: 11.066.785

(5) En relación con la población en edad de votar: 17 millones, según el Censo Nacional de Población de 1985.

ni mucho menos satisfizo, las expectativas que en tal sentido se habían planteado con la reforma municipal. Los partidos históricos no lograron motivar ni movilizar a la ciudadanía en torno a la elección popular de los ejecutivos locales. Asimismo, si comparamos la votación obtenida para concejos y alcaldes en 1988, se aprecia que los electores de ambas colectividades votaron más para concejos que para alcaldías. La votación para estas últimas fue inferior en 6.3 por ciento en el caso de los liberales y en 3.7 por ciento en el de los conservadores. Contrastan estos resultados con el fenómeno publicitario que antecedió a las elecciones. Las costosas campañas y la "guerra" de imágenes que se adelantó en el país, opacando y colocando en un segundo plano las candidaturas de ediles y diputados, no se tradujo en un mayor número de votos a favor de los primeros alcaldes populares.

Si la votación obtenida por los dos partidos tradicionales para elegir mandatarios locales no superó a la de concejos, tampoco el número total de alcaldes obtenido por cada colectividad refleja las mayorías políticas de 1986 a nivel local. En ese año, según el estudio de Patricia Pinzón ya citado, los liberales eran la fuerza mayoritaria en el 53 por ciento de los municipios del país y los conservadores en el 44 por ciento de los mismos. En la reciente elección de alcaldes, el Partido Liberal resultó victorioso solo en el 44.2 por ciento de las localidades y el socialconservatismo en el 40.93 por ciento. Esta pérdida de influencia electoral de los dos partidos en forma simultánea sería inexplicable si no se tiene en cuenta la aparición o competencia de otras fuerzas políticas, aspecto que será analizado más adelante. Dicho fenómeno también sugiere que las maquinarias y redes clientelistas del bipartidismo en las localidades no fueron capaces de extender la influencia que ya tenían, a través de los concejos, hacia la elección de ejecutivos municipales.

Para tener una visión más completa sobre el comportamiento político de los partidos tradicionales es conveniente mirar comparativamente los resultados para concejos municipales y asambleas departamentales en el período 1986-1988 (Cuadro No. 3). Una mirada global sobre las elecciones locales permite afirmar que el Partido Liberal aumentó tanto en núme-

ro de votos como en participación, pero, sobre todo, incrementó de manera sustancial su número de concejales en todo el país (2.194). Por su parte, el Partido Conservador disminuyó en votación y en participación, pero aumentó el número de sus concejales (752). Este último fenómeno, aparentemente contradictorio, puede explicarse por el adecuado tratamiento de la mecánica electoral en lo que a la inscripción de varias listas y manejo de la "ley de arrastre" o de residuos se refiere.

En lo que respecta a las asambleas departamentales, el liberalismo aumentó en votación, en participación y en número de diputados (6.5 por ciento). No ocurrió así con el socialconservatismo, que disminuyó su votación, su participación y su número de diputados (8.0 por ciento) a nivel nacional.

Si observamos los triunfos y las derrotas a nivel regional, se advierte que los liberales aumentan su votación en todos los departamentos del país, con excepción del Cesar, Chocó, Magdalena, Quindío, Valle y Cauca. Mantienen el número de diputados que tenían en 1986 en tres circunscripciones regionales: Chocó, Nariño y Huila. Pierden doce diputados en seis departamentos: Cauca, Cesar, Cundinamarca, Magdalena, Santander y Valle. Y aumentan veintiséis diputados en trece departamentos, destacándose los casos de Boyacá y Risaralda cuyas asambleas departamentales eran mayoritariamente conservadoras en 1986. En Caldas, tradicionalmente conservador, los liberales logran igualar fuerzas en la Asamblea, y en Tolima, de mayorías azules en 1986, pasa a convertirse en fuerza predominante.

La fuerza y el arraigo político de los socialconservadores también experimentaron cambios a nivel regional. Disminuyó su votación en un total de 18 departamentos aumentando solamente en cuatro de ellos: Antioquia, Cundinamarca, Meta y Nariño. En lo que se refiere a número de diputados, mantuvo las mismas curules en siete departamentos: Antioquia, Cauca, Chocó, Guajira, Caquetá, Meta y Valle. Perdió 23 diputados en diez circunscripciones regionales: Atlántico, Bolívar, Boyacá, Córdoba, Nariño, Norte de Santander, Quindío, Risaralda, Sucre y Tolima. Y obtuvo diez curules más en seis departamentos: Cesar, Cundina-

marca, Caldas, Huila, Magdalena y Santander (17).

Estos cambios en la geografía electoral de los partidos tradicionales requieren de un estudio más profundo que dé cuenta tanto de la nueva distribución de fuerzas y tendencias políticas como del impacto que ésta pueda tener sobre los gobernadores y la burocracia departamental. Las asambleas son quizá las instancias que expresan de manera más fiel la composición y la dinámica política de las regiones. En ellas convergen intereses nacionales y locales, cuestión que reviste una especial importancia para la gestión de los nuevos alcaldes municipales. Su autonomía no solo depende de las garantías que pueda otorgar la legislación descentralista, sino también del margen de independencia que Planeación Departamental —cuyos funcionarios son nombrados por los gobernadores— les conceda a los alcaldes. Recuérdese que los planes de inversión de los municipios con menos de 100 mil habitantes, que son la mayoría del país, están sujetos para su ejecución a la aprobación de dicho ente gubernamental. A primera vista, según la composición política de la mayoría de las asambleas departamentales, los alcaldes liberales serán los más favorecidos y los que en principio gozarán de un mayor respaldo, en contraposición a la situación de los alcaldes de las minorías políticas y del social-conservatismo, también sujeto al esquema **gobierno-oposición** a nivel regional. Sin embargo, la fragmentación del partido liberal y la multiplicidad de caciquismos regionales, tan características en las pasadas elecciones, pueden surtir un efecto distinto. Máxime si se tiene en cuenta que el actual es un gobierno de partido que no cuenta para su gestión con un partido de gobierno.

Cabe señalar también que el tránsito de la designación a la elección de los mandatarios municipales rompió la “línea de mando”, alterando la forma de relación y las reglas de juego entre la política local y la política regional. Votos y recursos están ahora sujetos a otra dinámica, lo que sugiere importantes transformaciones en el comportamiento político de los partidos y en el de los electores. Siguiendo este mismo razonamiento, y aunque se dispone de

datos parciales sobre la composición política de los 1.009 concejos del país, se pueden adelantar algunas observaciones sobre la relación entre alcaldías y fuerzas locales.

Para los alcaldes electos resulta fundamental contar con el respaldo del Concejo Municipal para que los proyectos de acuerdo y los planes de inversión sean aprobados. Un Concejo opositor, o desfavorable por su correlación de fuerzas, puede bloquear toda iniciativa política y entorpecer la gestión gubernamental. Los resultados que arrojan los comicios locales que acaban de celebrarse señalan que el 77.6 por ciento de los alcaldes del país (Cuadro No. 4) contarán con un Concejo cuya fuerza mayoritaria responde a la misma filiación política que la del mandatario municipal. En su orden, los alcaldes liberales, los de la Unión Patriótica y los del Partido Conservador podrán adelantar gobiernos apoyados en concejos que les son favorables. No ocurrirá lo mismo con los alcaldes del Nuevo Liberalismo, quienes tendrán que desempeñar su mandato con una altísima proporción de concejos (75 por ciento) cuya fuerza mayoritaria es de una filiación política distinta. Para las Coaliciones y los “Otros inscritos” sería arriesgado establecer algún tipo de correlación. Aunque es muy probable que los concejos, en buena parte, estén integrados por las mismas fuerzas políticas que eligieron al alcalde, resulta difícil adelantar alguna afirmación si no se examina caso por caso la heterogénea composición política que caracteriza a estas dos formas de agrupamiento. También debe señalarse que el virtual engranaje político entre alcaldías y concejos puede cambiar sustancialmente, en la medida en que las diversas facciones y tendencias que integran los concejos municipales empiecen a manifestarse a través de las consabidas componendas y alianzas. La coalición de fuerzas que se produjo en el Concejo de Bogotá, a instancias del conservador independiente Pava Camelo, pero impulsada por el santofimismo, el sector liberal de Consuelo de Montejo y la Unión Patriótica, invitan a explorar este fenómeno. El drástico cambio de la correlación de fuerzas en el Concejo del Distrito Especial, que tradicionalmente había sido favorable al Partido Liberal, puede presentarse e incluso multiplicarse en otras ciudades del país, contrariando el optimista panorama que se deduce de la composición política de las administraciones municipales.

CUADRO No. 4

COMPOSICION POLITICA DE LAS ADMINISTRACIONES MUNICIPALES
(Número de casos y porcentajes)

Filiación Política del Alcalde	Filiación Política de la Mayoría en el Concejo	Número de Casos	Participación sobre total de Alcaldías según Partido	Participación sobre total de Alcaldías del país
Liberal	Liberal	400	89.9	39.6
Liberal	Otra Fuerza	46	10.3	4.2
S. Conservador	S. Conservador	348	84.5	34.5
S. Conservador	Otra Fuerza	65	15.7	6.4
Nuevo Liberalismo	Nuevo Liberalismo	2	25.0	0.2
Nuevo Liberalismo	Otra Fuerza	6	75.0	0.5
Unión Patriótica	Unión Patriótica	14	87.5	1.4
Unión Patriótica	Otra Fuerza	2	12.5	0.2
Coaliciones	Coaliciones	3	12.0	0.3
Coaliciones	Otra Fuerza	22	88.0	2.2
Otros Inscritos	Otros Inscritos	15	15.7	1.6
Otros Inscritos	Otra Fuerza	86	85.1	8.5

Fuente: Registraduría Nacional del Estado Civil

El Nuevo Liberalismo: El gran derrotado

Así como las elecciones del 13 de marzo confirman la continuidad y el arraigo local del bipartidismo y reiteran la supremacía electoral del Partido Liberal, también señalan al Nuevo Liberalismo como el gran derrotado de esta contienda. La pérdida de influencia y de presencia política que venía experimentando desde las elecciones para corporaciones públicas de 1986, se acentuó de manera significativa en los recientes comicios. El movimiento de la "Renovación nacional" alcanzó en esa ocasión menos de 500 mil votos, lo que implicó una reducción de su participación dentro del total electoral de más del 50 por ciento (18).

El Nuevo Liberalismo, a pesar de la bajísima votación que obtuvo a nivel nacional, menos del 2.0 por ciento respecto de la votación total, ganó ocho alcaldías (19), que para ese movimiento pueden ser consideradas como un resultado satisfactorio. Sin embargo, como en el

caso de los partidos tradicionales, tampoco logró motivar a sus electores de manera que se incrementara la participación política respecto a la nueva institución. Los adscritos al Nuevo Liberalismo votaron mucho más para concejos municipales que para alcaldías, observándose una votación para alcaldes inferior en un 73.5 por ciento (Cuadro No. 3).

El descenso a nivel de concejos municipales fue considerable. Disminuyó en votación, en participación y, sobre todo, en número de curules (36.9 por ciento). En lo que se refiere a las asambleas departamentales el Nuevo Liberalismo registró una pérdida notoria de su influencia regional. Vio reducida su votación, su participación y su número de diputados. Del total de 23 curules que tenía en 1986 perdió doce, más de la mitad. Si miramos su decrecimiento desde la óptica de la geografía electoral, se aprecia que disminuyó en votación en todos los departamentos del país, con la sola excepción del Valle, donde incrementó el número de sufragios. Disminuyó asimismo en número de diputados en todas las circunscripciones regionales, exceptuados el Valle, Santander y Risaralda, donde mantuvo el número de curules. Debe destacarse su aparición como fuerza política en el departamento del Cauca, donde obtuvo el 3.7 por ciento de la votación total y conquistó una curul (Cuadro No. 3).

18. Gabriel Murillo y Rodrigo Pardo, "Gestación, evolución y estrategias de las candidaturas para las elecciones presidenciales de 1986", en Varios autores, Colombia..., p. 104.

19. Las alcaldías ganadas fueron las siguientes: Planeta Rica, en Córdoba; Cota, Apulo y Tenjo, en Cundinamarca; Aipe, en el Huila; Uribe en la Guajira, y Coromoro y Oiba en Santander.

La presencia política y electoral que había logrado el Nuevo Liberalismo en los Territorios Nacionales se perdió por completo en las elecciones de 1988. El espacio que les había disputado a los partidos tradicionales y a la Unión Patriótica pasó a ser ocupado nuevamente por liberales y conservadores, y por los grupos políticos que aparecen como Coaliciones y "Otros inscritos". El Nuevo Liberalismo perdió los dos consejeros que tenía en San Andrés, el de Putumayo y el de Amazonas, territorios donde ni siquiera se contabilizó votación.

El descalabro del Nuevo Liberalismo se extiende desde los lugares más apartados del país hasta las ciudades y sus concejos. Especialmente notorio fue su descenso entre la franja urbana de electores bogotanos que en el pasado le había dado los mayores triunfos. La condición de fuerza mayoritaria del Distrito Especial, lograda desde 1982, se vio afectada por la pérdida de una curul en el Concejo Distrital y por la derrota de la candidatura de la coalición Sagasa (20). La derrota de Ossa Escobar, frente al triunfante candidato del socialconservatismo y frente al candidato del oficialismo liberal, afectó de manera crítica tanto al Poder Popular como al Nuevo Liberalismo. No solo se perdieron votos, participación electoral y prestigio. Fracasó también la carta de la renovación y la modernización del Partido Liberal a la que estaban apostando. Y quedó asimismo sepultada, por lo menos en el corto plazo, la posibilidad de una ruptura con las viejas castas políticas y con los sectores más retardatarios de la colectividad (21). Bien podríamos señalar que son los visibles y negativos resultados electorales del 13 de marzo los que en gran medida explican el retorno del Nuevo Liberalismo a las toldas oficialistas, y no consideraciones políticas de otro orden. Una alta dosis de realismo político y de pragmatismo se impuso, aunque la hondura de la crisis por la que pasa el país haya precipitado la reincorporación del movimiento disidente al Partido Liberal.

20. Coalición electoral que apoyó la candidatura de Carlos Ossa para la alcaldía de Bogotá, integrada por los movimientos que dirigen Ernesto Samper, Luis Carlos Galán y Julio César Sánchez.
21. Entrevista con Ernesto Samper Pizano, miembro de la Dirección Nacional Liberal, Bogotá, mayo de 1988.

La Unión Patriótica: Avances y retrocesos

Un balance global sobre los resultados obtenidos por la Unión Patriótica en las elecciones del 13 de marzo permite constatar otro de los rasgos característicos del comportamiento político en Colombia: la marginalidad electoral de las terceras fuerzas (22) y la incapacidad de los movimientos opositores al establecimiento para convertirse en alternativas políticas al bipartidismo.

El reciente proceso electoral estuvo amenazado de manera permanente por los efectos de la "guerra sucia". Si todos los partidos fueron víctimas de la violencia política, la Unión Patriótica fue el movimiento más afectado por la escalada de crímenes, atentados y desapariciones. El considerable número de candidatos a alcaldías, concejales y diputados muertos —a los que han venido a sumarse el asesinato del alcalde electo de Remedios y del presidente de la Asamblea del Meta— dificultó el trabajo proselitista, restringió aún más las escasas garantías para adelantar la campaña electoral y creó un clima de miedo y zozobra entre la población afecta a dicho movimiento. Ello sin duda contribuye a explicar los bajísimos resultados de la UP a nivel nacional, aunque en algunas regiones haya conseguido el ingreso y la presencia como fuerza política.

La Unión Patriótica tiene, sin embargo, una cuota de responsabilidad frente a sus propios resultados electorales y, más que ello, frente al reto que supone sobrevivir como fuerza opositora. Su indefinición frente a la opción armada, máxime si se tiene en cuenta que la UP es el principal producto de los Acuerdos de La Uribe, en 1984, no ha hecho más que justificar ante los sectores militaristas la represión desatada contra sus militantes y dirigentes. Esta actitud ha permitido asimismo que los sectores interesados en alentar una solución de fuerza para el país criminalicen todas sus formas de protesta y expresión, incluida la electoral. Es con relación a estos elementos de análisis como se propone la evaluación de los resultados obtenidos por la Unión Patriótica en las pasadas elecciones.

22. Con la sola excepción de los resultados electorales obtenidos por la Anapo entre 1966 y 1970, los cuales tendrían que analizarse a la luz del proceso político del Frente Nacional y de la naturaleza y objetivos del propio movimiento.

En lo que se refiere a la elección de ejecutivos municipales, la UP obtuvo 16 alcaldías de las 1.009 del país, con una votación que representa el 0.8 por ciento sobre el total nacional (Cuadro No. 3). Respecto de las 23 alcaldías que tenía en 1986 por designación y según su condición de fuerza mayoritaria en las localidades, el movimiento perdió 11 alcaldías, mantuvo 13 y conquistó 3 nuevas, distribuidas geográficamente como sigue: perdió las únicas alcaldías que tenía en los departamentos de Córdoba (Valencia), Cesar (Jagua de Ibirico), Norte de Santander (El Carmen), Tolima (Coyaima), y Nariño (Policarpa). Asimismo dejó de controlar el gobierno municipal de San José del Guaviare.

En el departamento del Meta, región donde la UP había venido extendiendo su presencia política de manera significativa, perdió las alcaldías de tres municipios (San Juan de Arama, Puerto Rico y La Macarena), pero mantuvo las otras cuatro que tenía en 1986: El Castillo, Lejanías, Mesetas y Vistahermosa. En Cundinamarca mantuvo la alcaldía de Cabrera, municipio de tradicional influencia del Partido Comunista, pero perdió la de Viotá, conquistada por una amplia coalición de movimientos cívicos y políticos y apoyada por la UP (23). En Bolívar (San Pablo) y en Santander (Sabana de Torres) se mantuvieron las alcaldías. Este fenómeno se repitió en Antioquia para el caso de las alcaldías de Apartadó, Mutatá, Remedios y Segovia. En dichas localidades la población civil, desafiando el clima de violencia imperante en la zona, eligió a sus alcaldes con una votación superior en un 50 por ciento con respecto a la votación total de cada uno de los municipios mencionados. En la intendencia de Arauca se perdió la alcaldía de Saravena pero se mantuvieron la de Tame y la de Arauca. Debe destacarse que por primera vez la UP obtiene alcaldías en el departamento del Chocó (Riosucio) y en el departamento del Caquetá (Cartagena del Chairá y Montañitas).

Repetiendo el patrón del comportamiento político de los electores de los partidos tradicionales y del Nuevo Liberalismo, los votantes de la

UP sufragaron más para concejos que para alcaldías. La votación registrada por este grupo político para elegir mandatarios locales fue inferior en un 46.3 por ciento respecto de la de concejos municipales. En lo que se refiere a estos últimos cabe señalar que la votación de la UP en 1988 (108.181), representó menos del 2.0 por ciento del total nacional y que su número de ediles en todo el país no sobrepasó el 2.4 por ciento. Comparando los resultados con los de 1986 se aprecia una disminución en la participación y en el número de concejales y un notorio decrecimiento en la votación (46.6 por ciento).

La presencia local de la UP se vio especialmente afectada por la pérdida de concejales en los departamentos de Santander, Antioquia, Cundinamarca, Cauca, Tolima y Huila. Contrastó esta situación con el avance experimentado en el Chocó, Norte de Santander, Córdoba y particularmente en el Meta, donde pasó de tener 15 concejales en 1986 a 47 en 1988.

Si miramos los resultados obtenidos en 1988 para asambleas departamentales, se observa que la participación de la UP respecto a la votación total es solo del 0.8 por ciento. Su votación disminuyó considerablemente en relación con 1986, pero no ocurrió lo mismo con su número de diputados, que aumentó en 50 por ciento. Los mayores avances regionales de la UP se presentan en el departamento del Caquetá, donde no se contaba con representación política y ahora se obtienen tres renglones; en Cundinamarca, donde se aumenta una curul; en Córdoba y en Tolima, donde tampoco se tenía representación y en 1988 se obtiene un escaño en cada departamento, y en el Meta, donde ingresan como nueva fuerza política de la asamblea, al conseguir dos curules.

Según la información de la Registraduría de que se dispone, la Unión Patriótica presentó un decrecimiento y, por ende, una pérdida de influencia en los Territorios Nacionales. En 1986 obtuvo menos del 1 por ciento respecto de la votación total para elegir consejeros intendenciales, y en las elecciones del 13 de marzo no se registró votación por este movimiento en las distintas intendencias del país. En las comisarías, donde la UP había tenido para el período pasado una importante presencia, también se vieron afectados sus resultados electorales. En

23. Registraduría Nacional del Estado Civil. Estadísticas Electorales, Centro de Estudios e Investigaciones Sociales (CEIS), Bogotá, marzo de 1988.

el Guaviare se había constituido en la fuerza mayoritaria a nivel regional, el controlar siete de las nueve curules del Consejo comisarial, y en Vichada y Guainía tenía un importante arraigo al contar con cuatro de los nueve escáños de sus respectivos Consejos. Para el año de 1988 disminuyó el número de consejeros de 16 a 5, el 69.0 por ciento, y se redujo drásticamente su votación, en un 87 por ciento. Su participación respecto al total de votación también sufrió una sensible baja.

Si estos resultados se ajustan con los que finalmente se obtengan al contabilizar la participación de la UP en las Coaliciones y en el renglón de los "Otros inscritos", podrían tener un especial significado para el movimiento y afectarlo de manera notoria, ya que precisamente en estas regiones se había perfilado como fuerza política alternativa al bipartidismo. La ausencia del Estado y la frágil implantación de los partidos en estas poblaciones favoreció la presencia y el avance de la Unión Patriótica. Hoy en día los partidos tradicionales parecen dispuestos a recuperar los espacios perdidos o débilmente controlados. Este elemento y la dimensión que la "guerra sucia" ha adquirido en la gran mayoría de los Territorios Nacionales pueden ayudar a esclarecer los resultados electorales que se han reseñado. Más aún si se tiene en cuenta el papel catalizador que ha jugado el narcotráfico respecto a los conflictos que enfrentan los diversos actores en pugna en dichas regiones.

Aunque estos son los avances y los retrocesos más visibles de la UP, el incremento o la disminución de su influencia regional y local tendrán que examinarse más detalladamente. En muchos casos los datos que aparecen registrados bajo el rótulo de UP no incluyen, como ya se ha mencionado, los resultados obtenidos bajo otras denominaciones. Uno de los casos más claros es el de Cundinamarca. Las estadísticas electorales no registran bajo la columna de este grupo ni votación ni número de diputados, pero el movimiento obtiene dos curules que aparecen contabilizadas en los renglones de Coaliciones y "Otros". Es conveniente advertir que el nombre con el cual se inscribe el partido o grupo de los candidatos es definitivo para la ubicación de los guarismos. Esta dificultad para clasificar el voto partidista afecta los

cálculos electorales de todos los partidos, pero tiene un especial efecto negativo sobre las minorías políticas, ya que puede distorsionar de manera importante sus resultados.

Las coaliciones: Alianzas y multipartidismo

Frente a unas elecciones que, en esencia, confirman el tradicional comportamiento político de los partidos y de los electores, el fenómeno de las Coaliciones se revela como una de las más novedosas e importantes formas de participación ciudadana. Los resultados obtenidos para elegir alcaldes municipales así permiten señalarlo, sobre todo si se tienen en cuenta dos aspectos fundamentales. En primer lugar, la considerable votación que obtuvieron las Coaliciones (643.663), cuya participación representa el 8.7 por ciento del total nacional (Cuadro No. 3). Segundo, el incremento (282 por ciento) registrado en esta columna para elegir alcaldes respecto a la votación para concejos municipales de 1988. Tal diferencia sugiere que el mecanismo de las Coaliciones logró motivar y movilizar a los votantes en torno a la institución del alcalde popular. Y, además, que se rompe el patrón de comportamiento de los electores que sufragaron por las fuerzas definidamente partidistas, los cuales votaron más para concejos que para alcaldías. Aunque es evidente que tras el fenómeno de las Coaliciones está presente el manejo de la mecánica electoral y que las alianzas resultan más urgentes cuando se trata de conquistar una alcaldía que cuando están en juego varias curules, dicha forma de agrupamiento indica una mayor capacidad de convocatoria y arrastre electoral.

Los resultados adquieren un mayor significado político si se observa que solamente en siete territorios: Chocó, Caquetá, Putumayo, San Andrés, Guaviare y Vaupés, no se registró votación por el renglón de las Coaliciones. En el resto del país esta forma de alianzas tuvo presencia electoral, cuya no despreciable votación respecto del total de cada una de las circunscripciones justifica una investigación más completa. También debe tomarse en consideración el hecho de que en muchas ciudades y municipios las alcaldías fueron el resultado de amplias y heterogéneas coaliciones, aunque ellas hayan sido inscritas ante la Registraduría bajo

el nombre de algún partido. Tal es el caso de las 126 coaliciones que eligieron alcalde con el apoyo de la UP y que este grupo reporta (24), o el de las coaliciones multipartidistas que permitieron elegir a los alcaldes conservadores de Tunja, Villavicencio y Valledupar. De la misma manera se presenta el caso de la coalición liberal-conservadora de Barranquilla, que después de un reñido y arduo debate frente a otra coalición bipartidista, finalmente le dio el triunfo a uno de los dos candidatos liberales. O el caso de la alcaldía liberal de Cúcuta, cuya victoria, en cabeza de la antigua gobernadora del departamento de Norte de Santander, se atribuye al respaldo de una amplia coalición de fuerzas que incluyó la participación de grupos cívicos y

sindicales, de la UP y la Anapo, y de sectores liberales y conservadores (25).

Si miramos la composición política de las 25 coaliciones, que como tales aparecen victoriosas, se aprecia que once estuvieron conformadas por liberales y conservadores, cinco por el Partido Liberal y el Nuevo Liberalismo, cuatro por distintas fracciones liberales, tres por distintos grupos conservadores, una por el Partido Liberal y la Unión Patriótica y otra por el Partido Conservador y la UP (Cuadro No. 5).

La composición política de las coaliciones sugiere varias líneas de análisis y de trabajo. Las

24. Estadísticas electorales, CEIS, Bogotá, abril de 1988.

25. Entrevista con Margarita Silva de Uribe, alcaldesa electa de Cúcuta, Bogotá, abril de 1988.

CUADRO No. 5

ALCALDIAS DE COALICION (Nombre, votación y participación porcentual)

Municipio	Nombre de la coalición	Votación	Participación Vot. total del Municipio
Barbosa (Ant.)	Lib. oficial-Lib. Izq.	4.510	59.5
Yondó (Ant.)	UP. Partido Conservador	1.715	79.4
El Guamo (Bol.)	Part. Liberal-Nva. Fuerza	1.571	51.9
El Cocuy (Boy.)	Part. Liberal-Conservador	1.821	92.5
Labranzagr. (Boy.)	Part. Liberal-Conservador	439	40.8
Sogamoso (Boy.)	Part. Liberal-Nvo. Liberal.	20.540	75.1
Manizales (Caldas)	Part. Liberal-Nvo. Liberal.	40.100	48.8
Chiriguaná (Cesar)	Part. Conservador	2.587	60.2
Lorica (Córd.)	Insurg. Liberal Unida	14.882	57.4
San A. de Sot. (Córd.)	Part. Conserva.-Conserva.Ma.	7.471	77.0
Valencia (Cord.)	Part. Liberal-Conservador	1.953	37.1
Fusagasugá (Cund.)	Part. Liberal-Conservador	6.647	35.6
Paratebueno (Cund.)	Part. Liberal-Conservador	861	52.7
Algeciras (Huila)	Part. Liberal Of.-Nvo. Lib.	2.987	63.0
Maicao (Guajira)	Nvo. Lib.-Converg. Liber.	12.822	58.6
Pedraza (Magd.)	Part. Liberal-Mov. Conser.	2.583	51.4
Fuente de Oro (Meta)	Conver. Liberal Latorrista	1.213	52.2
Tangua (Nar.)	Part. Liberal-Conservador	1.528	41.5
Pereira (Risar.)	Part. Liberal-UP	30.072	42.5
Páramo (Sant.)	Nvo. Liberal-Conservador	663	69.4
Socorro (Sant.)	Part. Liberal-Nvo. Lib.	3.687	46.6
Morroa (Sucre)	Moral Nueva-P. Conserva.	1.378	53.3
San Pedro (Sucre)	Mvto. Lib. Conservador	3.834	59.3
Covaima (Tol.)	Part. Liberal-Conservador	4.016	58.0
Villa Hermosa (Tol.)	Mvto. de Rest. Conservad.	2.360	55.1

coaliciones bipartidistas pueden expresar el afán de las colectividades tradicionales por ampliar su capacidad de representación social y política. Al apelar a nuevos mecanismos de participación electoral y al invocar la convivencia, liberales y conservadores superan el esquema del enfrentamiento y logran cautivar y movilizar, con una imagen renovada, a sus electores. También esta forma de atraer votantes acentúa la ruptura de las lealtades políticas la cual, paradójicamente, se convierte en una nueva fuente de legitimidad. Bajo esta perspectiva, la función movilizadora de las banderas rojas y azules pierde efectividad, haciendo eco a la despolitización bipartidista que se ha venido presentando en el país como resultado del Frente Nacional (26).

Las alianzas entre liberales y conservadores para elegir alcaldes municipales señalan, a su vez, la escasa diferencia programática que existe entre los partidos. A propósito, resulta conveniente emprender un trabajo que analice el contenido de los programas que las Coaliciones sometieron al escrutinio de la ciudadanía. El seguimiento de la campaña electoral, y esto se aplica a la gran mayoría de fuerzas y movimientos, permite advertir la pobreza del debate ideológico y la carencia de propuestas políticas de largo plazo para resolver los problemas más crónicos de las localidades.

Las coaliciones bipartidistas también insinúan la ruptura, por la base, del esquema gobierno-oposición. Muchas de ellas se forjaron contraponiéndose a las directrices de los directorios nacionales de los partidos. En el caso del socialconservatismo, sentando el precedente de las "rebeliones locales", y en el del liberalismo, exhibiendo un alto grado de indisciplina y una débil articulación entre la instancia nacional y la organización regional y local del partido. Por su parte, las coaliciones entre distintas tendencias liberales o conservadoras muestran el fraccionamiento de los partidos a nivel municipal y la fortaleza de los jefes y caciques locales. La municipalización del poder político en Colombia puede, en este sentido, estarse abriendo paso con la primera elección popular de alcaldes.

Las coaliciones conformadas por el Partido Liberal y el Nuevo Liberalismo y las alcaldías obtenidas por ellas, en particular las de Sogamoso y Manizales, revisten una especial importancia y en cierta forma contrarrestan los precarios resultados de este último movimiento a nivel nacional. El acercamiento entre el Nuevo Liberalismo y el Partido Liberal, además de convertirse en un factor de recuperación política, también se puede interpretar como un anticipo de su retorno al partido de gobierno y como un indicador de su comportamiento político frente a los gobiernos locales de dicha colectividad.

Las coaliciones que sectores de los partidos tradicionales integraron con la Unión Patriótica pueden esconder intereses y cálculos de tipo burocrático. No obstante, pueden estar invitando a la civilización de las costumbres políticas y a la tolerancia ideológica. En el caso de la coalición Liberal-UP que conquista la alcaldía de Pereira, la alianza política guarda un especial significado por tratarse de una capital departamental. Y en el caso de la coalición UP-Partido Conservador en el municipio de Yondó, la alianza puede convertirse en punto de apoyo para buscar soluciones políticas y negociadas en una región caracterizada por la violencia y los agudos conflictos sociales.

El fenómeno de las Coaliciones también se presentó en los concejos municipales y en las asambleas departamentales, destacándose que en 1986 no se registró votación en ninguna de las dos corporaciones por esta forma de agrupamiento político. La votación para concejos respecto del total nacional (168.157) representó el 2.3 por ciento, superior a la participación de la UP y bastante cercana a la del Nuevo Liberalismo. La votación para asambleas fue aún mayor —3.2 por ciento sobre el total del país—, resultando superior a la registrada por la UP e inferior respecto a la del Nuevo Liberalismo.

Las cifras más reveladoras sobre la influencia regional de las Coaliciones aparecen en los Territorios Nacionales. En el caso de las intendencias, obtienen el 12 por ciento de la votación total y seis consejeros sobre los 44 existentes. En las comisarías las Coaliciones alcanzan el 21.5 por ciento de la votación total y conqui-

26. Véase Francisco Leal, *Estado y política en Colombia*, Bogotá, Editorial Siglo XXI-CEREC, 1984.

tan seis curules sobre 45 escaños. Para apreciar el verdadero peso y el significado político de este fenómeno en las corporaciones públicas, habría que realizar un minucioso trabajo sobre la composición de las listas y el nombre con el cual se inscribieron las distintas fuerzas y movimientos. Este tipo de exploración está también por hacerse y puede arrojar resultados inesperados, que incluso distorsionen la geografía política a nivel regional. Tan novedosa forma de participación ciudadana, que tiende a borrar las fronteras entre los partidos, invita a pensar en nuevos criterios y en nuevas categorías para analizar el comportamiento político y electoral de los colombianos.

Los “Otros inscritos”: Entre los cívicos y los políticos

Si las coaliciones expresan uno de los cambios más significativos frente a las tradicionales formas de adscripción partidista y de comportamiento electoral, el fenómeno denominado por la Registraduría como “Otros inscritos” es tal vez el resultado político más rico de estos comicios. Y al mismo tiempo, el más difícil de desentrañar. Bajo la categoría de “Otros” aparecen registradas las más diversas e inéditas formas de agrupamiento. Comparten esta denominación alianzas multipartidistas; coaliciones integradas por disidencias de los partidos tradicionales, la UP, el Frente Popular y otras organizaciones políticas y territoriales y Movimientos Cívicos y Comunitarios que incluyen la presencia de organizaciones indígenas, campesinas y sindicales. Todas ellas, sin embargo, tienen como común denominador eludir la referencia puramente partidista para movilizar a la ciudadanía. En la gran mayoría de los casos, los candidatos gozan de un amplio consenso entre la población civil, ya que permiten la convergencia de los más heterogéneos sectores sociales y políticos. De la misma manera, muchas candidaturas obtienen un gran respaldo comunitario y expresan una estrecha relación con las necesidades y expectativas de las localidades. En este sentido, un considerable número de alcaldes populares ubicados en la columna de “Otros inscritos” obtuvieron el triunfo con votaciones superiores al 50 por ciento respecto de la votación total de sus municipios (27).

Aunque las alcaldías obtenidas por el grupo de los “Otros” comparten rasgos comunes, ya que plantean un desprendimiento de los partidos y sugieren una importante presencia de movimientos cívicos, es necesario desagregar los resultados caso por caso con el propósito de apreciar su real composición social y política y, por lo tanto, poder diferenciar el voto cívico del voto partidista. Este es quizá el mayor desafío que enfrenta la investigación sobre la primera elección popular de alcaldes. No solo por el ejercicio académico que implica, sino por el significado que entraña dicho fenómeno como expresión de un comportamiento político independiente y como indicador de las potencialidades de la democracia local en Colombia.

El análisis de los “Otros inscritos” plantea más preguntas que respuestas. ¿Quiénes pueden arrogarse el estatus de alcalde cívico? ¿Quiénes representan efectivamente los intereses de las comunidades locales? ¿Cuántos alcaldes están asociados con las protestas cívicas y populares de sus municipios? ¿Quiénes expresan la incorporación de fuerzas y actores antes marginados de los procesos políticos convencionales? ¿Lo cívico es sinónimo de lo democrático? Estos son algunos de los interrogantes que sería conveniente responder. Para ello deben tenerse en cuenta varios aspectos.

De las 101 alcaldías obtenidas por el grupo de los “Otros inscritos”, cuya significativa votación (866.849) representa el 11.8 por ciento del total nacional, 15 por lo menos podrían sembrar dudas sobre un carácter no partidista. Al examinar estos casos se observa que los candidatos, al realizar la inscripción, no evitaron la referencia liberal o conservadora a pesar de que ella aparezca mimetizada bajo el nombre de una coalición que en unas ocasiones es “democrática”, en otras de “integración” y en otras “de convergencia”. Esta forma de presentar las candidaturas bien podría señalar la necesidad que tienen los partidos de compensar su desgaste y su desprestigio a nivel local utilizando nuevas imágenes y símbolos. Si en estos casos resulta difícil trazar una frontera entre lo partidista y lo no partidista, más complejo aún es establecer si la naturaleza de estas alcaldías es cívica o no lo es. Para esclarecer este tipo de ambivalencias se requiere no solamente de un cuidadoso trabajo de campo, como ya se ha señalado, sino también de una defini-

ción sobre lo que se entiende por "alcalde cívico". Aunque existe abundante literatura sobre los movimientos cívicos y regionales y sobre la vinculación de los partidos con las organizaciones territoriales de base, la elección de alcaldes plantea realidades nuevas. Y, sobre todo, plantea la ausencia de categorías apropiadas para analizar la trilogía participación ciudadana-movimientos cívicos-participación electoral.

También encontramos un fenómeno contrario al reseñado más arriba. Muchos candidatos vinculados con organizaciones populares y que han participado en las protestas o paros cívicos de sus localidades tuvieron que escudarse tras las banderas liberales o conservadoras por no contar con las suficientes garantías políticas para adelantar la campaña electoral. Tal es el caso de muchos alcaldes de Antioquia, particularmente del nororiente del departamento. Los alcaldes de San Roque, San Andrés y Liborina pueden ilustrar esta situación (28). Otros alcaldes, sin embargo, fueron postulados por los propios movimientos cívicos de los municipios y se inscribieron y adelantaron sus campañas como tales. Se trata, mencionando solo unos ejemplos, de casos como el del Peñol y Guarne en Antioquia, el de Darién en el Valle, y el de La Unión, Mallama, Leyva y Sandoná en Nariño.

Se pueden registrar casos como el de la alcaldía "cívica" de Cajicá, que obliga a ampliar las perspectivas de análisis. El alcalde electo, que ya había desempeñado tal cargo en varios períodos, es de filiación conservadora, pero apeló al rótulo cívico y obtuvo el respaldo de diversas fuerzas y grupos políticos. Sin ser vocero de organizaciones populares o haber sido partícipe de protestas ciudadanas, el nuevo alcalde se asocia con la eficacia administrativa y con la posibilidad de resolver los problemas más urgentes del municipio. También, con la independencia frante al directorio nacional de su partido. En este caso lo cívico no se podría asimilar a lo popular, y está por demostrarse si la amplia coalición de fuerzas que representa se traducirá en una gestión democrática. Por lo pronto, tal como lo han registrado los diversos medios de comunicación, este mandatario se

ha convertido en el dirigente de la primera asociación de alcaldes de Cundinamarca, integrada por 31 mandatarios municipales y que reclama atención y eficacia administrativa por parte de las autoridades departamentales. Cabe señalar que Cundinamarca, junto con Antioquia, Nariño, Cauca, Boyacá y Santander, tuvieron el mayor número de alcaldías elegidas por "Otros inscritos" (Cuadro No. 6).

Encontramos también casos como el del alcalde de Ipiales, elegido por una coalición integrada por fuerzas y movimientos tan diversos como el liberalismo, el conservatismo, la UP e Inconformes de Nariño. Resulta de especial interés esta alcaldía, inscrita como "Convergencia Cívica Multipartidista", por estar asociada con varios hechos que desdibujarian cualquier tipología de "alcaldes cívicos". Esta es una candidatura vinculada con la tradición de protesta popular en Ipiales y estrechamente relacionada con los movimientos cívicos de la localidad. El candidato fue concejal por varios períodos, siempre contando con el respaldo de liberales y conservadores. Su campaña y su programa se adelantaron con banderas suprapartidistas, pero todos los partidos y grupos que lo apoyaron lo reclaman como alcalde suyo (29).

Este breve e incompleto inventario de casos muestra las distintas posibilidades de análisis que se abren y lo apresurado que sería presentar resultados concluyentes sobre el comportamiento político y electoral de los "Otros inscritos". Su importancia y su complejidad también tienen que evaluarse en relación con la notable presencia que tuvo esta forma de participación en las corporaciones públicas. Veamos algunos resultados aunque ellos sean globales.

Siguiendo el mismo patrón de las Coaliciones, este grupo logró incrementar la votación para alcaldes con respecto a la de concejos municipales, en 27.3 por ciento. Tal incremento permite afirmar que las alianzas y agrupamientos no claramente partidistas, fueron los únicos que en estos comicios lograron atraer más votantes hacia la institución del alcalde popular. También, como en el caso de las Coaliciones,

28. Información suministrada por la Fundación Foro Nacional por Colombia, Bogotá, mayo de 1988.

29. Entrevista con Carlos Pantoja, alcalde electo de Ipiales, Bogotá, abril de 1988.

CUADRO No. 6

ALCALDIAS DE OTROS INSCRITOS POR DEPARTAMENTO
(Número, votación y participación porcentual)

Departamento	No. de Alcaldías	Votación	Votación Total del Departamen.	Partic. Porcent.
Antioquia	8	42.883	751.052	5.7
Atlántico	2	16.995	477.684	3.6
Bolívar	1	24.162	334.991	7.2
Boyacá	8	20.945	305.701	6.9
Caldas	2	15.387	266.447	5.8
Caquetá	2	5.579	47.260	1.2
Cauca	5	45.112	203.468	22.2
Cesar	-0-	2.606	148.921	1.7
Córdoba	1	33.117	253.157	13.1
Cundinamarca	22	200.628	1.373.991	14.6
Chocó	4	8.904	58.348	15.3
Huila	2	15.387	171.647	9.0
La Guajira	1	6.121	103.568	5.9
Magdalena	1	5.911	238.292	2.5
Meta	1	4.521	128.298	3.5
Nariño	8	51.330	277.612	18.5
Norte de Santander	3	10.626	245.358	4.3
Quindío	4	39.577	122.772	32.2
Risaralda	-0-	6.630	164.687	4.0
Santander	10	39.973	410.492	9.7
Sucre	3	21.968	194.508	11.3
Tolima	5	45.787	283.565	16.1
Valle	4	186.451	706.374	26.4
Arauca	-0-	-0-	28.611	-0-
Casanare	-0-	2.711	28.821	9.4
Putumayo	2	11.393	31.775	35.9
San Andrés	1	1.015	2.217	45.8
Amazonas	-0-	-0-	4.911	-0-
Guainía	-0-	-0-	1.782	-0-
Guaviare	-0-	-0-	3.673	-0-
Vaupés	1	1.130	2.195	51.5
Vichada	-0-	-0-	3.228	-0-
Total	101	866.849	7'375.406	11.8

los "Otros inscritos" lograron aumentar de manera sustancial (106.0 por ciento) la votación que para concejos ya habían registrado en 1986. Aumentaron asimismo de manera significativa (252 por ciento) el número de concejales en todo el país y elevaron su participación respecto del total nacional, al pasar de 4.8 por ciento en 1986, a 9.3 por ciento en 1988.

En las asambleas departamentales se extendió su influencia en términos de votación (39.5 por ciento), pero disminuyó en número de curules. Su participación respecto de la votación total aumentó, al pasar de 5.5 por ciento en 1986 a

7.6 por ciento en 1988. En los consejos intencionales mantuvieron su número de curules, pero aumentaron la votación. En los consejos comisariales experimentaron un considerable avance al obtener cuatro curules, que representan el 9.0 por ciento del total de escaños, y al aumentar su votación en un 194 por ciento (Cuadro No. 3).

Si para la elección de alcaldes es difícil totalizar y diferenciar el voto cívico, para las otras elecciones regionales y locales resulta, por ahora, prácticamente imposible. El número de listas y la gama de movimientos y coaliciones que par-

ticiparon se amplía de una manera insospechada. Precisamente allí, en la diversidad de expresiones políticas que cuestionan la adscripción partidista, tal vez resida el mayor cambio presentado en los recientes comicios. También es en relación con estas peculiares formas de participación ciudadana como se puede hablar de una transformación de la geografía política, de un aumento de la participación electoral y de un resquebrajamiento de la tradicional filiación liberal-conservadora.

CONCLUSIONES

El proceso político y electoral que condujo a la primera elección popular de alcaldes generó una serie de expectativas, relacionadas todas ellas con la posibilidad de fortalecer la democracia representativa, ampliar el espectro de fuerzas políticas y establecer nuevos canales de participación ciudadana. Para apreciar los alcances y el impacto que dicha innovación institucional pueda tener sobre la estructura de poder de los municipios y sobre las relaciones entre los distintos actores sociales y políticos de las localidades, es necesario abrir un compás de espera. La reforma municipal apenas comienza a desarrollarse y la gestión de los alcaldes hasta ahora inicia su primer período de prueba. Sin embargo, una lectura sobre los resultados electorales de los recientes comicios permite avanzar sobre algunos puntos centrales.

Un primer hecho que debe destacarse es la presencia y continuidad del bipartidismo. La geografía política del país no varió sustancialmente. La gran mayoría de los municipios continúan siendo liberales y conservadores, sin que se aprecie una modificación importante en los patrones del comportamiento electoral de los colombianos. Esta permanencia en el tiempo y en el espacio de los partidos tradicionales no podría explicarse, sin embargo, si no se tienen en cuenta por lo menos dos tipos de fenómenos.

De una parte, la eficacia del clientelismo como principio rector de las relaciones políticas y la utilización de las maquinarias electorales como principales mecanismos para obtener la adhesión partidista. Los partidos, desgastados y burocratizados de tiempo atrás por el ejercicio

de la "milimetría política" han perdido de vista su función educadora. También han visto disminuida su capacidad para representar e integrar intereses colectivos y para tramitar conflictos sociales. Convertidos en muchas ocasiones en "bolsas de empleo" y en distribuidores de prebendas, han suplantado la movilización ideológica por una movilización que se funda en el trueque de la lealtad política por la prestación de servicios. En los recientes comicios ambas colectividades dieron muestras de una notable pobreza programática o, peor aún, adelantaron las campañas sin propuestas políticas capaces de convocar y organizar a la ciudadanía en torno a los problemas que de manera más urgente afectan al país.

Las costosas campañas publicitarias, el derroche de propaganda y la "guerra de imágenes" que invadió a los principales pueblos y capitales, compensaron la debilidad ideológica de los partidos y operaron como un importante factor de arrastre electoral. El impacto del poder financiero en los resultados de las elecciones es un elemento de análisis que debe tenerse en cuenta, no solo por el efecto distorsionador que puede tener sobre la espontaneidad del votante —deformando en muchos casos la voluntad popular— sino por el efecto corrosivo que produce en los partidos el manejo de cuantiosos recursos, sin que exista control alguno del Estado y sin que esté prevista una ley que reglamente y fiscalice el funcionamiento de las diversas agrupaciones políticas.

La permanencia y el arraigo local de los partidos tradicionales guarda también una estrecha relación con la ausencia de alternativas políticas distintas al bipartidismo. No se caracteriza nuestro régimen por el desarrollo de fuerzas contestatarias que inviten a pensar en una transición hacia el multipartidismo. Por el contrario, las disidencias tácticas o estratégicas que han experimentado liberales y conservadores tienden a retornar a sus matrices históricas, y los movimientos de oposición al establecimiento se han fragmentado o dispersado, o no han traspasado el umbral de la marginalidad electoral. Ello pese a que movimientos como la Unión Patriótica hayan conquistado un espacio para la acción política, y a que las organizaciones cívicas y populares independientes que participaron en las elecciones del 13 de marzo se perfilan como posibles contendores

del poder tradicional en distintos pueblos y regiones.

Un segundo fenómeno que merece señalarse es el de la ostensible crisis de los partidos, particularmente del partido de gobierno, no obstante su continuidad y su permanencia como fuerzas políticas mayoritarias. La elección de alcaldes tuvo la virtud de sacar a flote las deficiencias y la inorganicidad de ambas colectividades. El proceso electoral sacudió la estructura interna de los partidos al acentuar el faccionalismo que los caracteriza, propiciar las "rebeliones locales", plantear distanciamientos entre los directorios y las instancias regionales, y al generar una dinámica de base —en lo que a selección de candidaturas se refiere— que cuestionó el liderazgo y la ascendencia de las jefaturas nacionales.

Para el caso del liberalismo, víctima de la imposición "desde arriba" del esquema gobernno-oposición, la ausencia de disciplina y organicidad se presentó de manera más aguda. Los liberales acudieron a las elecciones divididos en casi todos los municipios del país y no contaron con el respaldo de una dirección política unificada. No en vano el Partido Liberal se dispone a buscar una restructuración interna y a introducir factores de cohesión, tal como parece señalarlo el recurso a la jefatura única del expresidente Turbay Ayala. Dicha jefatura, de ser aceptada, conducirá muy probablemente a una restauración de la colectividad pero por la vía conservadora.

El socialconservatismo, a pesar de no haber derrotado electoralmente al liberalismo, emerge de las elecciones como un partido mucho más fortalecido y unificado que sus tradicionales contendores. El efecto cohesionante que ha producido el ejercicio de la "oposición reflexiva"; el liderazgo de los expresidentes Pastrana y Betancur, que atenuó las divisiones y las "rebeliones locales"; la conquista por voto popular de más del 40 por ciento de las alcaldías, entre ellas las de las dos más importantes ciudades del país; el firme propósito partidista de ganar las elecciones presidenciales de 1990 y, más recientemente, el protagonismo desempeñado frente al nuevo "diálogo nacional", contribuyeron a explicar el fortalecimiento y la proyección del Partido Conservador.

Un tercer aspecto que debe reseñarse y que quizás constituye el resultado más rico y novedoso de esta primera elección popular de alcaldes, es el de la presencia de las Coaliciones y de los "Otros inscritos". Ambas formas de participación política dan cuenta de los cambios experimentados dentro y entre los partidos tradicionales, los cuales se vieron obligados a recurrir a las más diversas formas de agrupamiento para cautivar a un electorado que resulta cada vez más esquivo. Aunque las Coaliciones suponen un refinado manejo de la mecánica electoral, también expresan el desgaste de las banderas liberales y conservadoras y dan cuenta de una importante transformación en las tradicionales formas de adscripción partidista.

La figura de los "Otros inscritos" además de señalar la necesidad que tienen las agrupaciones partidistas de escudarse tras nuevos rótulos y símbolos, sugiere la irrupción electoral de sectores sociales y políticos secularmente marginados. La participación bajo esta categoría de numerosos movimientos cívicos, de organizaciones territoriales de los municipios, de organizaciones campesinas, indigenas y sindicales, así lo atestigua.

Por último, si bien es cierto que la incorporación de la institución del alcalde popular en el ordenamiento jurídico significa la ampliación de espacios políticos en favor de la civilidad, el preludio violento de las elecciones puso de manifiesto la convivencia entre el reformismo institucional y el militarismo. En la historia reciente del país pocas elecciones han tenido que desarrollarse en un ambiente tan adverso y tan cargado de conflictos y de violencia como las que acaban de celebrarse. En este sentido, el potencial democratizador de la reforma y la posibilidad de que su ejercicio contribuya a la consecución de la paz y la reconciliación nacional, se restringen considerablemente.

Mientras la reforma municipal no se integre a un proyecto global de Estado y sociedad que revise el pacto social que nos rige desde 1886 y que sea capaz de establecer nuevas bases para la convivencia política, la reforma de las instituciones locales está expuesta a operar como rueda suelta y a que las virtuales bondades que ella encierra se conviertan en frustraciones y, por ende, en un detonante más de tensiones y enfrentamientos.