

Elección popular de alcaldes y terceras fuerzas

El sistema de partidos en el ámbito municipal. 1988-1997*

MIGUEL GARCÍA SÁNCHEZ

MIGUEL GARCÍA
SÁNCHEZ
Politólogo.
Investigador
del Iepri.

Cuando la Constitución de 1991 se acerca a su décimo aniversario y el actual gobierno desarrolla diálogos con la guerrilla de las FARC, surgen preguntas sobre las reformas que se emprendieron en el pasado y aquellas transformaciones políticas deseables para el futuro. No cabe duda, que unas y otras preguntas se ven animadas por la necesidad apremiante que tenemos los colombianos de resolver de una vez por todas la situación de violencia crónica con

la que convivimos durante casi la totalidad del siglo XX. Así, este artículo busca, en términos globales, hacer un balance de uno de los procesos de reforma emprendidos ya hace más de diez años: la Elección Popular de Alcaldes (EPA).

La EPA aunque no pertenece a las reformas del 91, representa sin lugar a dudas la manifestación más extendida a escala nacional de la descentralización política y administrativa. Antes de 1988

(*) Documento presentado en el seminario "Hacia una reforma política para la paz" organizado por el Centro de Estudios Socio Jurídicos (CIJUS) de la Universidad de los Andes y el Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (Iepri) de la Universidad Nacional de Colombia, el día 19 de noviembre de 1999. Agradezco la colaboración de Jimena Holguín en la elaboración de la base de datos y en el desarrollo del trabajo.

los alcaldes municipales eran designados por los gobernadores, quienes a su vez eran elegidos por el presidente. Con la apertura a la competencia electoral de las alcaldías municipales se pretendía aportar legitimidad a un régimen político que históricamente se presentaba ante la ciudadanía como restringido y excluyente. Más tarde, durante el proceso constituyente de 1991, se planteó que la relegitimación del régimen no se reducía simplemente a su ampliación sino a su reconfiguración; es decir, la nueva constitución significaba una transición política hacia un nuevo tipo de régimen político. Como consecuencia de ese cambio de régimen debía darse la transformación del sistema de partidos, pues se buscaba el paso de un esquema partidista dominado por las dos colectividades tradicionales, a uno multipartidista que diera cabida a distintas corrientes políticas y sociales, tradicionalmente no representadas por el liberalismo y el conservatismo¹.

El balance político de la EPA se articula en torno a una pregunta: ¿cuál ha sido el impacto de la descentralización política sobre el sistema de partidos? A manera de hipótesis se plantea que en un número significativo de municipios del país se ha roto la hegemonía bipartidista, es decir, que las terceras fuerzas han entrado a la competencia política. Sin embargo, esa presencia constante de las terceras fuerzas en algunos municipios no puede leer-

se como una reconfiguración local del sistema de partidos y mucho menos como la base de un reordenamiento de fuerzas políticas a escala regional o nacional². Esto se debe básicamente a que las terceras fuerzas no representan un proyecto coherente que actúe como una alternativa frente a los partidos tradicionales. En términos de Michael Coppedge los partidos Liberal y Conservador, siguen siendo los dos partidos "efectivos" en la competencia electoral en Colombia³.

El análisis que aquí se propone consta de cuatro partes. En la primera, se establece un pequeño contexto de las reformas de descentralización al abordar su evolución institucional, sus principales supuestos y objetivos. En la segunda parte, se busca hacer un análisis detallado de cómo ha sido el impacto de las terceras fuerzas en las alcaldías municipales y hasta qué punto han reconfigurado el equilibrio tradicional del sistema de partidos. Para ello se propone trascender la visión macro y analizar en detalle la presencia de terceras fuerzas en las alcaldías municipales desde 1988 hasta 1997, para establecer cuáles son los municipios en los que las fuerzas políticas tradicionales han encontrado competencias significativas. En la tercera parte, se analizan las características distintivas de aquellos municipios donde se ha roto la hegemonía bipartidista; y finalmente se analiza la relación entre terceras fuerzas y sistema de partidos en el ámbito municipal⁴.

(1) Pizarro, Eduardo. "¿Hacia un sistema multipartidista? Las terceras fuerzas en Colombia hoy". En: *Análisis Político*. Bogotá: Iepri, No. 31, mayo-agosto de 1997, p. 82.

(2) Este artículo se preparó con anterioridad a los comicios municipales de octubre 29 de 2000. Sin embargo, los resultados del último proceso electoral permiten seguir sosteniendo esta hipótesis.

(3) Coppedge propone una clasificación de los sistemas de partidos latinoamericanos a partir de la categoría de "bloques" partidistas, con lo que supera el análisis centrado en partidos. Desde esta perspectiva se diría que el liberalismo y el conservatismo representan los dos "bloques efectivos" del sistema de partidos colombiano. Véase: Coppedge, Michael. "The Dynamic Diversity of Latin American Party Systems". Documento presentado en la conferencia del Latin American Studies Association. Guadalajara, 1997.

(4) El presente análisis de las modificaciones en el sistema de partidos se basa en el estudio de un diseño institucional (la EPA), lo cual presenta un panorama parcial del sistema de partidos. Un análisis más profundo exigiría una evaluación en la que se incluyeran los resultados electorales de los Concejos municipales. No obstante, una mirada sobre las alcaldías municipales es una buena línea de exploración en torno a la relación entre reformas institucionales y sistema de partidos.

EN BÚSQUEDA DE LA RELEGITIMACIÓN DEL ESTADO

Las reformas políticas emprendidas a mediados de los ochenta y consolidadas con el cambio constitucional de 1991, pretendían fundamentalmente relegitimar al Estado, y a través de ese proceso conducir a una solución o al menos reducción de la violencia política. Para ello, se propuso la ampliación del sistema político, a través de políticas como la Elección Popular de mandatarios municipales, que en la década de los noventa fue ampliada a gobernadores; y la promoción de reformas institucionales que permitieran la reconfiguración del sistema político y de partidos.

El proceso de descentralización puesto en marcha en los años ochenta, se inspiraba en la idea de que una gestión del Estado más eficiente y participativa redundaría en una mayor legitimidad de las instituciones políticas. Desde ese punto de vista, la descentralización comprendía fundamentalmente dos dimensiones, una administrativa y otra política. Administrativamente, los municipios entraban a operar como centros de gestión de los recursos económicos provenientes de transferencias fiscales hechas por el Estado central, con el propósito de racionalizar el gasto público. A su vez, con las transferencias de recursos se redistribuían también responsabilidades administrativas, con lo que se buscaba la reasignación de competencias entre los distintos niveles gubernamentales. Desde el punto de vista político, la descentralización pretendió generar nuevos espacios de participación que permitieran canalizar las distintas expresiones sociales y políticas, así como la gestión de los conflictos locales.

En suma, el proceso de descentralización emprendido en los años ochenta buscaba en términos globales fortalecer simbólica y políticamente al Estado, descargar al gobierno central de ciertas responsabilidades administrativas, aumentar la capacidad institucional de gestión del conflicto, y fundamentalmente, reconstruir la legitimidad del régimen político⁵.

Esta visión de la descentralización en la que se puso un énfasis especial al componente político fue posible gracias a que la administración Betancur promovió una lectura distinta de las causas del conflicto político. Este gobierno consideró que los orígenes de la violencia había que buscarlos dentro de las fronteras nacionales, y no en las confrontaciones entre potencias e ideologías extranjeras⁶; de esta forma, se ubicaron unas "causas objetivas" para la existencia de grupos insurgentes, las cuales tenían que ver con la prolongada situación de marginación política y social de amplios sectores de la población.

De esta manera se le dio un perfil fundamentalmente político a las reformas, que además hacían parte de una estrategia más amplia de resolución negociada del conflicto. El proceso de descentralización de los ochenta se distanció entonces de las propuestas que gobiernos anteriores habían hecho al respecto. En efecto, las administraciones de Alfonso López y Julio César Turbay fundamentaron sus propósitos de descentralización fundamentalmente en la dimensión fiscal y administrativa, que buscaba exclusivamente la racionalización y eficiencia del gasto público. Así las cosas, el primer camino de reformas políticas que fue abierto durante el gobierno Betancur se materializó en el acto legislativo número 1 de 1986 y la Ley 11 de 1986⁷, normas

(5) Gaitán, Pilar y Moreno, Carlos. *Poder local. Realidad y utopía de la descentralización en Colombia*. Bogotá: Tercer Mundo Editores - Iepri, 1994, p.63.

(6) Ramírez, Socorro y Restrepo, Luis Alberto. *Actores en conflicto por la paz. El proceso de paz durante el gobierno de Belisario Betancur 1982-1986*. Bogotá: Siglo XXI, Cinep, 1988, pp. 62-70.

(7) Orjuela, Luis Javier. "La descentralización en Colombia: paradigma para la eficiencia y la legitimidad del Estado". En: *Los caminos de la descentralización. Diversidad y retos de la transformación municipal*. Bogotá: Uniandes, 1992, p. 69.

que hicieron posible que a partir de 1988 se diera inicio a la Elección Popular de Alcaldes y estimularon la participación ciudadana en los asuntos locales.

Aunque a mediados de los ochenta se dieron transformaciones importantes tendientes a la ampliación del régimen político, el conflicto continuó intensificándose; además, apareció la necesidad de modificar no sólo los esquemas de representación y participación sino también los comportamientos políticos. En esa línea se enmarcó el cambio constitucional de 1991, con el que se buscó complementar los procesos de apertura democrática iniciados en los ochenta. De este modo se extendió el procedimiento electoral para la selección de gobernadores, se transformaron los diseños institucionales de los ya existentes ámbitos de representación popular y se introdujeron nuevos mecanismos de representación popular.

Asimismo, se estableció una circunscripción nacional para el Senado, que pretendía ampliar las posibilidades de las fuerzas no bipartidistas para llegar al Parlamento, pues al aumentar el tamaño de una circunscripción se aumentan las posibilidades de grupos políticos pequeños de acceder al Congreso. Además, la nueva circunscripción buscaba romper las prácticas políticas clientelistas, pues se suponía que en una competencia de tipo nacional las clientelas políticas de carácter local y regional perderían capacidad de impacto político⁸. Como novedad se crearon circunscripciones especiales para las minorías negras e indígenas, y se in-

trodujeron nuevos mecanismos de participación ciudadana, entre los que se cuentan el plebiscito, el cabildo abierto, la consulta popular, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato⁹.

Los cambios introducidos por la Constitución de 1991 pueden ser enmarcados en la línea de las reformas iniciadas en los ochenta. Es decir, buscaban una ampliación de la esfera política y con ella la reconstrucción de la legitimidad perdida del Estado, y pretendían también establecer condiciones favorables para la construcción de la paz y el fortalecimiento de la democracia. Sin embargo, en 1991 se introdujo una visión nueva sobre la crisis de legitimidad del Estado, al criticarse no sólo las limitaciones a la competencia política sino la forma misma como tradicionalmente se había hecho política en Colombia. Así, la crisis de legitimidad no sólo se reducía a un problema de democracia limitada, sino a una democracia sustentada en el clientelismo. Desde esta visión se supuso que parte de la solución estaba en dar cabida a otros grupos políticos que ampliaran no sólo la competencia política y los espacios de participación, sino que a su vez introdujeran nuevas formas de acción política. El nuevo régimen buscaba entonces transformar también al sistema de partidos y con él los esquemas de representación política que habían imperado por años en Colombia.

En suma, las reformas políticas que buscaban reconstruir la legitimidad del Estado, tienen que ver con dos elementos: a) la ampliación de los espacios de

⁽⁸⁾ Para un análisis del funcionamiento de la circunscripción nacional para el Senado, ver: Botero, Felipe. "El Senado que nunca fue. La circunscripción nacional después de tres elecciones". En: Bejarano, Ana María y Dávila, Andrés (compiladores) *Elecciones y democracia en Colombia 1997-1998*. Bogotá: Fundación Social-Departamento de Ciencia Política, Universidad de los Andes, 1998.

⁽⁹⁾ Los mecanismos de participación ciudadana materializaron el deseo de generar una democracia más participativa. Sin embargo, con la Ley 134 estos mecanismos participativos quedaron reducidos a letra muerta. Véase: García, Miguel y Peña, Rocío "Mecanismos de participación ciudadana, ¿un paso hacia la democracia?: el caso del cabildo abierto y la concertación en Colombia". En: *Conflicto y Contexto*. Bogotá: Instituto SER, Colciencias, Programa de Reinserción, Tercer Mundo Editores, 1997.

⁽¹⁰⁾ En términos de Giovanni Sartori la transición en el sistema de partidos suponía el paso de un esquema bipartidista a uno de multipartidismo limitado, esto es entre tres y cinco partidos como protagonistas de la competencia política. Sartori, Giovanni. *Partidos y sistemas de partidos. Marco para un análisis*. Madrid: Alianza Universidad, 1992, p. 158.

participación y de competencia electoral, y b) la promoción de un sistema de partidos distinto al bipartidista¹⁰. La primera dimensión de las reformas se puede asociar más estrechamente con los procesos de reformas de los ochenta, mientras que la segunda tiene que ver fundamentalmente con los propósitos de los constituyentes del 91.

¿QUÉ HA PASADO CON LAS TERCERAS FUERZAS DIEZ AÑOS DESPUÉS?

Es un hecho que la EPA se puso en marcha con el propósito de promover un esquema de competencia política no limitado al bipartidismo, en el que a través de la inclusión de nuevos actores al juego político se reconstruyera la legitimidad del Estado. El argumento que subyace a la idea de relegitimar el Estado por medio de la vinculación de nuevos actores al juego electoral supone, que una estructura de competencia política que sólo ofrece posibilidades de éxito a un número reducido de fuerzas políticas, pierde validez ante aquellos sectores que no encuentran opciones de realizar sus proyectos políticos bajo ese régimen particular. Un esquema de ese tipo implica que la legalidad ofrece resultados negativos a

ciertos sectores sociales, a quienes les resulta más "rentable" la obtención de sus objetivos a través de la subversión de ese orden restringido¹¹.

Sin embargo, del argumento anterior no se puede deducir que reformas como la EPA tengan la capacidad de hacer retornar a la legalidad a aquellos sectores sociales que han optado por la subversión. Es decir, reformas como la que se pone a consideración no pueden evaluarse en función del papel que han jugado para que los grupos armados se desmovilicen. Resulta pertinente entonces, evaluar hasta qué punto las reformas de descentralización han contribuido a redefinir el sistema de partidos colombiano, generando un esquema que amplíe las posibilidades de éxito a las fuerzas políticas no tradicionales dentro de los espacios legales¹².

En principio se podría hacer una evaluación global del impacto de la EPA sobre el sistema de partidos diciendo, como ya algunos autores lo han hecho, que con los comicios municipales se ha alterado la estructura de representación política en Colombia debido a que se observa un descenso de los partidos tradicionales en las alcaldías del país¹³. Efectivamente, las cifras globales pueden ser elocuentes ya que

⁽¹¹⁾ Prezeworski, Adam. *Economía y mercado*. Cambridge University Press: Cambridge, 1995, p. 51.

⁽¹²⁾ Por terceras fuerzas o partidos políticos no tradicionales se entenderán aquellos partidos o movimientos que no hacen parte de los partidos Liberal y Conservador o de algunas de sus fracciones (v.g. Nueva Fuerza Democrática, Movimiento de Salvación Nacional, etc.). Se incluyen además las coaliciones, con lo que eventualmente se puede introducir un sesgo debido a que pueden darse coaliciones entre partidos tradicionales y terceras fuerzas, o entre terceras fuerzas, del mismo modo que entre partidos tradicionales. Sin embargo, este sesgo se tiene en cuenta en el análisis. Esta clasificación se basa principalmente en un criterio nominal, es decir el rótulo que cada partido utiliza para presentarse a las elecciones. No obstante, este criterio no desconoce aspectos como las vinculaciones a alguno de los partidos tradicionales de aquellas fracciones que no usan el rótulo partidista, como ocurre en la mayoría de las divisiones del Partido Conservador. Aunque el criterio de clasificación no es tan refinado como sería deseable resulta la única opción viable para trabajar cinco comicios municipales para la totalidad del país. Eduardo Pizarro propone una forma de identificar terceras fuerzas que se basa en tres aspectos: a) no participación en la convención de un partido tradicional, b) partido del que se obtiene el aval, y c) participación en una bancada del bipartidismo. Véase: Pizarro Eduardo. "¿Hacia un sistema multipartidista?... Ob. cit., p. 89., sin embargo estos criterios resultan difícilmente aplicables en este trabajo.

⁽¹³⁾ Ochoa, Doris y Restrepo, Darío. "El estado del arte de la descentralización política y de la oferta pública en participación ciudadana y comunitaria." En. *Diez años de descentralización: resultados y perspectivas*. Bogotá: Fescol, 1994.

las terceras fuerzas han obtenido en los cinco comicios municipales entre 1988 y 1997, del 14% al 35% de las 1050 alcaldías¹⁴. Por ejemplo en 1992 las terceras fuerzas lograron obtener 299 alcaldías frente a 289 que obtuvo el Partido Conservador.

Sin embargo, lo que resulta relevante para medir el impacto de la EPA sobre el bipartidismo no son simplemente algunas cifras globales, por lo que se propone un análisis más detallado mediante un seguimiento a las cinco elecciones analizando en qué municipios fuerzas distintas al bipartidismo se han sostenido por dos o más períodos electorales. Este análisis es importante pues va más allá de un conteo simple de aquellos municipios que han tenido como alcalde a un representante de los partidos no tradicionales. Lo que se supone aquí es que las terceras fuerzas cambian el equilibrio político y tienen un papel significativo, cuando logran introducirse como competidores del bipartidismo al arrebatarle en más de una ocasión la alcaldía municipal¹⁵. Se supone entonces que la llegada de una tercera fuerza en una ocasión a una alcaldía municipal no significa un impacto fuerte sobre los esquemas de articulación política locales, pues circunstancias muy coyunturales pueden explicar el éxito de una opción no bipartidista.

Al hacer un seguimiento a la presencia de terceras fuerzas en los municipios de Colombia desde 1988, resulta que entre ese año y 1997 las tercerías lograron el poder en 532 municipios del país. Esto significa que casi la mitad de las 1050 poblaciones colombianas han tenido al menos en un período un alcalde de filiación distinta al bipartidismo. Sin embar-

go, los resultados se modifican si se recurre al procedimiento de conteo propuesto. De esta forma, el panorama se restringe y se pasa de 532 a 228 municipios. Esto significa entonces, que las terceras fuerzas han logrado una presencia significativa en aproximadamente el 22% de los municipios del país. Aparecen además algunos departamentos en los cuales las terceras fuerzas han logrado una presencia importante, esos son los casos de Arauca, Cauca, Nariño y San Andrés (Cuadro 1).

Ahora bien, la pregunta que aparece enseguida es si existe un tipo de municipios en los que los partidos no tradicionales han logrado un impacto político mayor. Es decir ¿en qué tipo de municipios se concentran las terceras fuerzas?

PERFIL MUNICIPAL Y TERCERAS FUERZAS

La heterogeneidad de un país como Colombia se refleja claramente en los municipios que lo componen, los cuales se extienden desde pequeños asentamientos humanos con niveles precarios de presencia del Estado y desarrollo económico, hasta grandes ciudades en las que se concentran la burocracia estatal y las principales fuentes de desarrollo económico. En medio de una nación con tales disparidades cobra aún mayor pertinencia la pregunta por el impacto de la EPA sobre el sistema de partidos teniendo en cuenta los distintos tipos de municipios.

El análisis que se desarrolla a continuación, se fundamenta en una clasificación de los municipios colombianos hecha por la Fundación Social a partir del "índice sintético de desarrollo y sostenibilidad social ambiental"¹⁶. Dicho indicador es la

⁽¹⁴⁾ El número de municipios del país ha aumentado desde el año en que se puso en marcha la EPA. En 1988 se contaban apenas 1.000 municipios, pero desde ese año han sido elevados a municipios otros asentamientos humanos. En este artículo se trabaja con una cifra de 1.050 municipalidades como base para los cálculos. Sin embargo, el número de municipios para 1998 era de 1.076.

⁽¹⁵⁾ El umbral de dos períodos electorales se basa en un número de cinco elecciones, lo que significa un acceso al poder en el 40% de los períodos en competencia. El umbral de dos se podría sostener para un análisis de seis períodos electorales; sin embargo, para un número mayor de comicios debería aumentarse (por ejemplo, 3 para 7 elecciones, o 4 para 10).

⁽¹⁶⁾ Fundación Social. *Municipios y regiones de Colombia. Una mirada desde la sociedad civil*. Bogotá: Fundación Social, 1998.

CUADRO I					
TERCERAS FUERZAS EN LAS ALCALDÍAS. 1988-1997					
DEPARTAMENTO	MUNICIPIOS/ DEPARTAMENTO	MUNICIPIOS CON AL MENOS UN ALCALDE DE TF*	%	MUNICIPIOS CON DOS O MÁS ALCALDES DE TF*	%
AMAZONAS	7	0	0,0	0	0,0
ANTIOQUIA	124	59	47,6	18	14,5
ARAUCA	7	4	57,1	4	57,1
ATLÁNTICO	23	12	52,2	2	8,7
BOLÍVAR	34	15	44,1	4	11,8
BOYACÁ	123	44	35,8	12	9,8
CALDAS	25	11	44,0	5	20,0
CAQUETÁ	15	12	80,0	5	33,3
CASANARE	19	3	15,8	0	0,0
CAUCA	38	31	81,6	19	50,0
CESAR	24	12	50,0	2	8,3
CÓRDOBA	26	11	42,3	5	19,2
CUNDINAMARCA	114	64	56,1	33	28,9
CHOCÓ	20	14	70,0	7	35,0
GUAINÍA	6	1	16,7	0	0,0
GUAVIARE	3	1	33,3	0	0,0
HUILA	37	19	51,4	7	18,9
GUAJIRA	10	6	60,0	3	30,0
MAGDALENA	21	6	28,6	2	9,5
META	29	23	79,3	8	27,6
NARIÑO	60	39	65,0	26	43,3
NTE. SANTANDER	39	16	41,0	2	5,1
PUTUMAYO	12	5	41,7	2	16,7
QUINDÍO	12	6	50,0	3	25,0
RISARALDA	14	7	50,0	2	14,3
SAN ANDRÉS	2	1	50,0	1	50,0
BOGOTÁ	1	1	100,0	1	100,0
SANTANDER	87	49	56,3	25	28,7
SUCRE	24	14	58,3	6	25,0
TOLIMA	46	26	56,5	16	34,8
VALLE	41	17	41,5	7	17,1
VAUPÉS	3	2	66,7	1	33,3
VICHADA	4	2	50,0	0	0,0
TOTAL	1.050	532	50,7	228	21,7

* TF: Terceras Fuerzas.

Fuente: Registraduría Nacional del Estado Civil, *Estadísticas electorales* 1988, 1990, 1992, 1994, 1997.

base para una clasificación de seis tipos de municipios¹⁷, a partir de la medición de cuatro dimensiones: a) desarrollo económico, que contempla calidad de empleo, flujos del sector financiero y nivel de desarrollo industrial; b) presencia del

Estado, teniendo en cuenta aspectos como finanzas, presencia institucional y de recursos humanos; c) riqueza social, indicador que se refiere a la participación y organización de la sociedad civil, la densidad de las organizaciones sociales, la

⁽¹⁷⁾ El indicador opera en un rango de 0 a 100.

presencia de movimientos cívicos y la tasa de participación en las elecciones municipales; y d) medio ambiente¹⁸.

En la parte inferior de la tipología aparecen tres tipos de municipios, los de tipo 1 o *precarios*, los de tipo 2 o *frágiles* y los de tipo 3 o *incipientes*. Estos tres grupos de municipios recogen aquellas poblaciones con baja presencia del Estado, una sociedad civil poco articulada y participativa, y con niveles de desarrollo económico bajos. Los tres primeros peldaños de la clasificación recogen al 77% de los municipios y al 39% de la población del país, lo que representa aproximadamente 15 millones de colombianos. Estos municipios se encuentran en el rango definido por los valores 15,3 y 25,0 del índice sintético¹⁹.

En la parte superior de la clasificación aparecen otros tres tipos de poblaciones. Los municipios de tipo 4 o *potencial*, que agrupan a aquellas poblaciones de rápido crecimiento por su vinculación con procesos de desarrollo nacional, a antiguos centros de desarrollo regional, y a municipios bajo la influencia directa de las cuatro principales ciudades colombianas (Bogotá, Medellín, Cali y Barranquilla). La tipología 5 o municipios *consolidados*, está conformada por capitales de departamento, municipios pertenecientes al área de influencia de Medellín y Pereira, y por poblaciones sobresalientes por su actividad económica, como Barrancabermeja, municipio dependiente del petróleo. Por último la categoría 6 o *ciudades región* está conformada por los cuatro grandes centros urbanos de Colombia que concentran la actividad política y económica del país: Bogotá, Medellín, Cali y Barranquilla. Las tres tipologías superiores aunque sólo representan al 23% de los municipios colombianos, recogen al 61% de la población nacional, lo que significa aproximadamente 24 millones de personas. En los

valores del índice estos municipios se ubican en el rango entre 25,1 y 89,2²⁰.

El análisis desagregado del impacto de la EPA a partir de las seis tipologías de municipios mostró la siguiente situación. En los municipios de tipo 1 la presencia de las terceras fuerzas ha sido mínima, ya que sólo en el 8,78% de los municipios que componen esta categoría ha habido presencia de las terceras fuerzas en la alcaldía municipal por más de un período (Cuadro 2). La participación precaria de las terceras fuerzas en esta categoría podría ser el resultado de que en las poblaciones que la componen persisten identificaciones partidistas tradicionales. Esta explicación supone que en zonas con menores niveles de presencia del Estado, desarrollo económico y movilización política, es decir, menos vinculadas a procesos de modernización, tienen menor impacto tanto los discursos de renovación política, así como las fuerzas políticas alternativas. Otra explicación, aunque poco plausible, sería vincular a las zonas de menor desarrollo con las redes clientelistas. Sin embargo, el clientelismo no es un fenómeno exclusivo de zonas menos avanzadas política o económicamente y no puede vincularse únicamente con el bipartidismo. Existen evidencias de redes clientelistas en ciudades como Bogotá²¹, así como del ejercicio de este tipo de prácticas por parte de partidos no tradicionales.

Por otra parte, en los municipios de tipo 2, 3 y 4 el impacto de las terceras fuerzas es mayor, al estar cerca del promedio nacional de 22%. Así, en la categoría 2 las terceras fuerzas representan el 23,03%, en la 3 el 22,14% y en la 4 el 28,7% (Cuadro 2).

En los municipios de tipo 5 el impacto de las terceras fuerzas ha sido significativo superando el promedio nacional al subir a un 47,1%. Esto significa que de

⁽¹⁸⁾ *Ídem.*, p. 356.

⁽¹⁹⁾ *Ídem.*, p. 358.

⁽²⁰⁾ *Ídem.*, pp. 358-359.

⁽²¹⁾ Para un completo análisis del clientelismo en Bogotá, véase: Gutiérrez, Francisco. *La ciudad representada. Política y conflicto en Bogotá*. Iepri, Bogotá: Tercer Mundo Editores, 1998. pp. 55-121.

17 municipios que conforman esa categoría, 8 han tenido alcaldes de terceras fuerzas en más de una ocasión. Esta tendencia se observa principalmente en las capitales de departamento (Manizales, Cúcuta, Pasto, Armenia, Pereira e Ibagué), así como en las ciudades de Itagüí y Envigado, dos municipios bajo la esfera de influencia de Medellín. Sobre estos dos últimos casos habría que anotar que presentan una tendencia opuesta a la de Medellín, ciudad con un arraigo de los partidos tradicionales. Este resultado podría significar que la influencia de la capital antioqueña es primordialmente económica y no política. Sin embargo, los casos de Itagüí y Envigado tendrían que ser analizados más a profundidad (Cuadros 2 y 3).

La favorabilidad que esta categoría de municipios ha brindado a las opciones no bipartidistas puede interpretarse de diversas maneras. Por una parte se podría anotar que las zonas con mayores niveles de modernización presentan tendencias de voto que han sido favorables a las opciones no tradicionales, muy probablemente debido a que en estas zonas se han debilitado de manera más notoria las identificaciones partidistas²². Esto ha permitido que los discursos de condena al bipartidismo, propios de los años noventa, hayan tenido un mayor impacto en

los resultados electorales de estas zonas²³. Esto se refleja en que los años con resultados más favorables para las terceras fuerzas hayan sido 1992, 1994 y 1997, mientras que en 1988 y 1990, en la mayoría de los municipios de esta categoría se eligieron candidatos de los partidos tradicionales. Por otra parte, la menor identificación partidista activaría un voto más volátil que ha terminado favoreciendo a los partidos no tradicionales; así el poder deja de estar garantizado por un electorado disciplinado e incondicional, pasando a depender más de los resultados en las gestiones gubernamentales. En términos globales en estos municipios se estaría ante un proceso de desinstitucionalización de los partidos tradicionales, que a su vez no ha estado acompañado de la institucionalización de nuevas fuerzas políticas²⁴.

Finalmente, en la categoría 6 el resultado es similar a los de los municipios tipo 5, ya que las terceras fuerzas han tenido una presencia significativa en el 50% de los municipios, esto es en las ciudades de Bogotá y Barranquilla (Cuadros 2 y 3). En esta última, se ha construido una especie de hegemonía independiente en torno a la figura carismática del sacerdote Bernardo Hoyos, quien desde 1992 ha estado vinculado directa o indirectamente con la alcaldía municipal de esta ciudad²⁵.

(22) Este hecho no sólo se refleja en los resultados para alcaldías sino también en comicios como los presidenciales. Por ejemplo, en la primera vuelta presidencial la candidata independiente Noemí Sanín superó a los candidatos bipartidistas en 4 de los 8 municipios en los que las terceras fuerzas han obtenido resultados favorables en alcaldías (Itagüí, Envigado, Manizales y Armenia). En 3 ciudades (Pasto, Pereira e Ibagué) obtuvo resultados ligeramente inferiores al candidato conservador Andrés Pastrana, y sólo en un municipio (Cúcuta) se ubicó en el tercer lugar por debajo de los candidatos bipartidistas.

(23) Francisco Gutiérrez muestra cómo durante los años noventa los políticos son clasificados como pertenecientes a una de dos categorías: los "presentables" y los "representables". Los primeros son aquellos políticos que critican abiertamente los comportamientos políticos tradicionales. Los segundos son quienes tienen vínculos directos con las clientelas políticas. Véase: Gutiérrez, Francisco. "Dilemas y paradojas de la transición participativa" En: *Análisis Político*. Bogotá: Iepri, No. 29, septiembre-diciembre de 1996.

(24) Mainwaring, Scott y Scully, Timothy. *La construcción de instituciones democráticas en América Latina*. Santiago: Corporación de Investigaciones Económicas para Latinoamérica. 6, pp. 4-5. En ese mismo artículo los autores establecen cuatro criterios para evaluar la institucionalización de un sistema de partidos: a) "estabilidad en las reglas y en la naturaleza de la competencia entre partidos"; b) raíces de los partidos en la sociedad; c) legitimidad del proceso electoral y de los partidos; d) importancia de las organizaciones partidistas, por encima de las personalidades o liderazgos.

(25) Hoyos alcalde de Barranquilla hasta finalizar el año 2000, lo fue también en el período 1992-1994. En el período 1994-1997 fue elegido como alcalde de Barranquilla Édgar George, candidato avalado por Hoyos.

Sin embargo, alrededor de este resultado se plantea el debate en torno a la ubicación del alcalde Enrique Peñalosa, como un representante de las terceras fuerzas o de los partidos tradicionales. De tomarse la segunda vía el resultado se alteraría pasando de 50% a 25%, lo que acercaría esta categoría a los resultados de los municipios de tipo 2, 3 y 4. Aunque Peñalosa ha sido tradicionalmente miembro del Partido Liberal y en 1994 se candidatizó por este partido para la alcaldía, en 1997 alteró su identificación lanzándose como candidato de un movimiento no tradicional, y esforzándose por transmitir una imagen de independencia ante la opinión pública de Bogotá. De hecho, políticos independientes como Patricia Cárdenas, candidata al Concejo de Bogotá, buscaron identificarse con Peñalosa gracias a la imagen independiente que éste había logrado construir²⁶.

Con el caso de Peñalosa aparece una pregunta: ¿cuándo un cambio de identificación partidista puede considerarse definitivo? Una alternativa sería seguir la pista a la actividad pública del político y evaluar sus identificaciones partidistas, de modo que si persiste en su desvinculación del partido tradicional se podría considerar como tercera fuerza²⁷. Casos como el de Peñalosa pueden darse en otros municipios; sin embargo, sobre la situación de Bogotá se ha hecho especial consideración debido a que en la capital del país se concentra un alto número de electores, lo que hace que la inclusión o ex-

clusión de esta ciudad sea determinante en los resultados del análisis²⁸.

Es claro que las terceras fuerzas tienen un impacto distinto de acuerdo con los tipos de municipios, siendo menor en municipios con menores niveles de desarrollo económico y político, pero presentando una tendencia ascendente que llega al tope en los municipios tipo 6. Estos resultados muestran cómo el bipartidismo tiene fuertes bases de apoyo en las zonas con menores niveles de desarrollo, aunque en grandes centros urbanos como Medellín²⁹ y Cali³⁰ continúan siendo fuertes.

LAS TERCERAS FUERZAS Y EL SISTEMA DE PARTIDOS

El análisis que se ha desarrollado hasta este momento muestra cómo ha sido el impacto de las terceras fuerzas en Colombia a escala global y por tipo de municipio, desde 1988 hasta 1997. Sin embargo, en dicho análisis se ha trabajado el concepto de terceras fuerzas como una categoría muy amplia. Es decir, al basar el análisis en función de la dualidad entre terceras fuerzas y partidos tradicionales, se presenta un panorama que resulta todavía muy general debido a que se han agrupado en una misma categoría partidos y movimientos que no responden a proyectos similares, pero que se relacionan sólo por su desvinculación de los partidos tradicionales. Es así como en este punto, y con la información disponible se puede afirmar que las terceras fuerzas como categoría

⁽²⁶⁾ Patricia Cárdenas obtuvo la mayor votación para el Concejo de Bogotá.

⁽²⁷⁾ Esta alternativa es prácticamente irrealizable en el presente estudio, debido a que habría que analizar la carrera de 528 políticos, para lo cual existen claras limitaciones de acceso a esa información.

⁽²⁸⁾ Los resultados de las elecciones del 29 de octubre de 2000 favorecen la consideración de Bogotá como uno de los casos de ruptura de la hegemonía bipartidista, pues aunque se pueden esgrimir dudas frente al carácter no tradicional de Peñalosa, la condición de independiente de Antanas Mockus, nuevo alcalde de la ciudad, es "clara y distinta".

⁽²⁹⁾ En Medellín existe claramente una hegemonía de los partidos tradicionales, de modo que las terceras fuerzas son prácticamente inexistentes en este municipio.

⁽³⁰⁾ En Cali ha existido una presencia constante de los partidos Liberal y Conservador, los cuales han permanecido sistemáticamente en el poder desde 1988. Sin embargo en 1997 se observa un repunte de las terceras fuerzas, las cuales sumadas superaron la votación del candidato conservador que obtuvo la alcaldía del municipio. Posteriormente en el año 2000 lograron arrebatárselo al bipartidismo la alcaldía.

CUADRO 2							
TERCERAS FUERZAS SEGÚN TIPOLOGÍA DE MUNICIPIOS							
	TIPO 1	TIPO 2	TIPO 3	TIPO 4	TIPO 5	TIPO 6	TOTAL
TOTAL MUNICIPIOS	205	330	271	223	17	4	1050
MUNICIPIOS TF*	18	76	60	64	8	2	228
% MUNICIPIOS CON TF*	8,78	23,0	22,1	28,7	47,1	50,0	21,71

TF: Terceras Fuerzas.

Fuente: Registraduría Nacional del Estado Civil, *Estadísticas electorales 1988, 1990, 1992, 1994, 1997*.

CUADRO 3						
TERCERAS FUERZAS EN MUNICIPIOS TIPO 5 Y 6. 1988-1997						
DEPARTAMENTO	MUNICIPIO	PARTIDO O MOVIMIENTO QUE ACCEDIÓ A LA ALCALDÍA				
		88	90	92	94	97
ANTIOQUIA	BELLO					
RIONEGRO						
ITAGUÍ			OTROS		COALICIÓN	
ENVIGADO				OTROS	COALICIÓN	COALICIÓN
BOLÍVAR	CARTAGENA		COALICIÓN			
CALDAS	MANIZALES			OTROS	COALICIÓN	MOV. CON- VERGENCIA POP. CÍV.
CAUCA	POPAYÁN	OTROS				
MAGDALENA	SANTA MARTA					
META	VILLAVICENCIO			OTROS		
NTE SANTANDER	CÚCUTA				ANAPO	COALICIÓN
NARIÑO	PASTO			OTROS	OTROS	COALICIÓN
QUINDÍO	ARMENIA			ANAPO	ANAPO	
RISARALDA	DOSQUEBRADAS					
	PEREIRA	COALICIÓN	COALICIÓN			
SANTANDER	BARRANCABERMEJA			OTROS		
	BUCCARAMANGA					OTROS
TOLIMA	IBAGUÉ		OTROS	COALICIÓN	OTROS	
ANTIOQUIA	MEDELLÍN			OTROS		
ATLÁNTICO	BARRANQUILLA			OTROS	MCI	MOV. CIUDADANO
BOGOTÁ	BOGOTÁ				OTROS	OTROS
VALLE	CALI			OTROS		

Fuente: Registraduría Nacional del Estado Civil, *Estadísticas electorales 1988, 1990, 1992, 1994, 1997*.

amplia han logrado competir con algo de éxito al bipartidismo, e incluso se podría plantear la existencia de un sistema de tres partidos.

Ahora bien, si se trata de conducir el análisis hacia el impacto de la EPA sobre el sistema de partidos, el paso obligado a seguir es analizar si la presencia de las terceras fuerzas en las alcaldías municipales tiene alguna vinculación o relación par-

ticular con alguno o algunos movimientos políticos. Después de hacer un seguimiento de los resultados de los partidos o movimientos políticos con una alcaldía desde 1988, se puede concluir que en diez años de existencia de la EPA ha sido mínimo el impacto de las terceras fuerzas en la estructuración o configuración de un sistema de partidos distinto al bipartidista en el ámbito municipal.

Tales partidos o movimientos suman 24 denominaciones. De ellas, la Alianza Social Indígena, el Movimiento Cívico Independiente y el Movimiento Nueva Colombia (excluyendo a coaliciones y otros³¹⁾) han obtenido, cada una, entre el 1% y el 3% de las alcaldías ganadas por terceras fuerzas. A su vez, sólo la Unión Patriótica (UP) ha superado el 3% con 8,19% de las alcaldías (Cuadro 4). Así mismo, sólo la UP y el movimiento Alianza Social Indígena concentran sus resulta-

dos en los mismos municipios, esto significa que los movimientos y partidos restantes han llegado al poder municipal pero no han logrado tener continuidad en el tiempo, lo que implica que no representan ninguna competencia para los partidos tradicionales y por ende ningún tipo de redefinición del bipartidismo.

Los resultados anteriores señalan que la presencia de partidos no tradicionales en una cantidad importante de municipios no se ha traducido en una reconfi-

CUADRO 4		
ALCALDÍAS SEGÚN PARTIDO O MOVIMIENTO POLÍTICO. 1988-1997		
MOVIMIENTO O PARTIDO	ALCALDÍAS	%
ALIANZA DEMOCRÁTICA M-19	3	0,50
ALIANZA SOC. INDÍGENA	15	2,51
ANAPO	4	0,67
AUTORIDADES INDÍGENAS	5	0,84
C 4	1	0,17
COALICIONES	104	17,39
EDUCACIÓN, TRABAJO Y CAMBIO SOCIAL	4	0,67
MOVIMIENTO ACTITUD RENOVADORA	5	0,84
MOVIMIENTO ALTERNATIVA DEMOCRÁTICA	2	0,33
MOVIMIENTO CIUDADANO	3	0,50
MOVIMIENTO CÍVICO ECOLÓGICO	1	0,17
MOVIMIENTO CÍVICO INDEPENDIENTE	12	2,01
MOVIMIENTO CONVERGENCIA CIUDADANA	1	0,17
MOVIMIENTO CONVERGENCIA POPULAR CÍVICA	5	0,84
MOVIMIENTO DE INTEGRACIÓN REGIONAL	2	0,33
MOVIMIENTO HUMBERTISTA	2	0,33
MOVIMIENTO INDÍGENA COLOMBIANO	1	0,17
MOVIMIENTO NACIONAL PROGRESISTA	3	0,50
MOVIMIENTO NUEVA COLOMBIA	9	1,51
MOVIMIENTO UNIÓN CRISTIANA	3	0,50
MOVIMIENTO UNITARIO METAPOLÍTICO	3	0,50
PARTIDO COMUNISTA	1	0,17
PARTIDO POPULAR COLOMBIANO	1	0,17
RENOVADOR COLOMBIANO	1	0,17
UNIÓN PATRIÓTICA	49	8,19
OTROS	358	59,87
TOTAL	598	100,00

Fuente: Registraduría Nacional del Estado Civil, *Estadísticas electorales 1988, 1990, 1992, 1994, 1997*.

⁽³¹⁾ En la categoría "Otros" la Registraduría Nacional ha ubicado tradicionalmente a las distintas terceras fuerzas que se presentan a elecciones. Esta denominación opera como una categoría residuo en la que se ubican aquellos partidos o movimientos distintos a los partidos Liberal y Conservador, o a los partidos tradicionales de izquierda (U.P., Partido Comunista, etc.). Sin embargo, en los años recientes la Registraduría ha contado de manera independiente a un número mayor de colectividades políticas.

guración del sistema de partidos. Un reordenamiento de fuerzas políticas sólo se puede ubicar en un número muy reducido de los municipios del país. Ese es el caso de la UP, partido de izquierda que ha logrado posicionarse en 13 municipios como alternativa efectiva al bipartidismo (Cuadro 5). El peso de este partido es muy importante en los municipios de Mutatá, Yondó y Apartadó en el departamento de Antioquia, Arauquita en el departamento de Arauca y El Castillo en el Meta, donde ha construido una hegemonía política al llegar al poder en casi o en la totalidad de los períodos electorales. En los municipios restantes la UP comparte el poder con otros partidos dentro de los que, por supuesto, están los tradicionales³².

Otros casos de reconfiguración, aunque en un número aún menor de municipios son los de Barranquilla, con el movimien-

to liderado por el sacerdote Bernardo Hoyos; Armenia con la Anapo; Jambaló y Alto Baudó con la Alianza Social Indígena y Yondó con el M-19 (Cuadro 5).

El análisis de la reconfiguración del sistema de partidos en algunos municipios del país, no permite concluir que se esté construyendo en ellos un sistema de tres partidos (los tradicionales y una tercera fuerza), debido a que no aparece una tendencia específica de ordenamiento del sistema de partidos. En algunos casos se da un total desplazamiento del bipartidismo y la consecuente construcción de una especie de partido hegemónico, mientras que en otros, las terceras fuerzas conviven con los partidos tradicionales o con uno de ellos.

Lo que sí resulta constante es que los municipios en los que se ha definido el sistema de partidos, con las excepciones

CUADRO 5			
MUNICIPIOS DONDE SE HA RECONFIGURADO EL SISTEMA DE PARTIDOS			
DEPARTAMENTO	MUNICIPIO	PARTIDO QUE ENTRA	VECES EN EL PODER
ANTIOQUIA	MUTATÁ	U.P.	4 (88, 90, 92, 94)
	YONDÓ	M-19	4 (88, 90, 92, 94)
	APARTADÓ	U.P.	5 (88, 90, 92, 94, 97)
ARAUCA	ARAUQUITA	U.P.	5 (88, 90, 92, 94, 97)
	FORTUL	U.P.	3 (92, 94, 97)
	TAME	U.P.	2 (94, 97)
ATLÁNTICO	BARRANQUILLA	«MOV. B. HOYOS»	3 (92, 94, 97)
CAQUETÁ	LA MONTAÑITA	U.P.	3 (88, 92, 94)
	C. DEL CHAIRÁ	U.P.	2 (88, 94)
CAUCA	JAMBALÓ	A.S.I.	2 (94, 97)
CUNDINAMARCA	CABRERA	U.P.	3 (90, 92, 94)
CHOCÓ	ALTO BAUDÓ	A.S.I.	2 (94, 97)
	RIOSUCIO	U.P.	3 (88, 90, 94)
META	EL CASTILLO	U.P.	4 (88, 90, 94, 97)
	LA URIBE	U.P.	2 (94, 97)
	MESETAS	U.P.	2 (88, 90)
N. DE SANTANDER	TIBÚ	U.P.	3 (88, 90, 92)
QUINDÍO	ARMENIA	ANAPO	2 (92, 94)

Fuente: Registraduría Nacional del Estado Civil, Estadísticas electorales 1988, 1990, 1992, 1994, 1997.

(32) Los resultados electorales del 2000 muestran la pérdida de fuerza de la UP en algunos de los municipios en los que tenía una presencia importante.

de Barranquilla y Armenia, son zonas de conflicto o en donde existe presencia de grupos armados irregulares. Esta apreciación, sin embargo, no se constituye en una base lo suficientemente sólida como para afirmar que el éxito de las terceras fuerzas en los municipios mencionados se deba a la presencia de grupos guerrilleros o paramilitares. De ser así, la presencia de terceras fuerzas de izquierda como las que se han señalado, se extendería a otras regiones del país en las que existe presencia importante de grupos armados.

A MODO DE CONCLUSIÓN

Este artículo ha permitido analizar con detalle la relación entre la EPA y el sistema de partidos a escala municipal. La conclusión más notoria es que desde 1988 las terceras fuerzas han logrado llegar a un número significativo de alcaldías en el país, sin embargo ese fenómeno no puede definirse como una restructuración del sistema de partidos. Sólo en 18 municipios del país puede hablarse de una presencia constante de una tercera fuerza. Es decir que tan sólo en el 1,7% de los municipios del país se ha roto el bipartidismo Liberal - Conservador.

Las fuerzas políticas no bipartidistas exitosas, en su mayoría, representan reivindicaciones políticas de izquierda como es el caso de la UP y el M-19, o étnicas, como la Alianza Social Indígena y se ubican en municipios pequeños. Los casos restantes, Armenia y Barranquilla, reflejan un perfil distinto. Por una parte son dos capitales de departamento, y por otra, los movimientos que han tenido éxito responden más a un líder que a un proyecto de partido. En suma, se puede plan-

tear que la competencia más significativa que ha enfrentado el bipartidismo a escala municipal la ha representado la UP.

Una segunda conclusión apunta a que el espacio con mayor respuesta electoral a las opciones no bipartidistas lo representan los municipios tipo 5 y 6, aunque en ellos no se puede hablar de una redefinición del sistema de partidos, pues las terceras fuerzas que han llegado a la alcaldía no representan proyectos políticos con una continuidad a largo plazo. Se debe señalar, además, que en estos municipios los partidos tradicionales siguen encontrando respuesta electoral. En los municipios tipo 5 y 6 se presenta un voto más volátil producto de unas identidades partidistas más débiles que en otras zonas del país. Esa volatilidad explica, entonces, tanto la respuesta que han encontrado los candidatos no tradicionales como la imposibilidad de éstos para consolidar movimientos políticos con algo de continuidad.

Este análisis abre una línea de reflexión en torno a las reconfiguraciones del sistema de partidos. Antes que sacar conclusiones contundentes, he tratado aquí de formular hipótesis en torno al impacto de las reformas institucionales sobre el sistema de partidos, el comportamiento de los electores ante las alternativas no tradicionales y el nivel de institucionalización de nuestro sistema de partidos. Se hace necesario por consiguiente abordar la relación entre reformas institucionales y sistema de partidos, no sólo tomando como punto de referencia las alcaldías municipales, sino otros espacios de representación local y regional como los Concejos municipales y las Asambleas departamentales, así como la respuesta local a las elecciones presidenciales y para Congreso.



Los tres ángeles 1.10 x 1 (acrílico)