



# crisis states programme

development research centre



Documento de Trabajo no.74

## EL PAÍS DETRÁS DE LAS URNAS: IMPACTO DE LA REFORMA POLÍTICA EN CONTEXTOS DE CRISIS HUMANITARIA

**Marcela Ceballos**  
con la colaboración de Iván Romero  
Universidad de los Andes, Colombia

diciembre 2005

Copyright © Marcela Ceballos, 2005

Although every effort is made to ensure the accuracy and reliability of material published in this Working Paper, the Crisis States Research Centre and LSE accept no responsibility for the veracity of claims or accuracy of information provided by contributors.

All rights reserved. No part of this publication may be reproduced, stored in a retrieval system or transmitted in any form or by any means without the prior permission in writing of the publisher nor be issued to the public or circulated in any form other than that in which it is published.

Requests for permission to reproduce this Working Paper, of any part thereof, should be sent to:  
The Editor, Crisis States Research Centre, DESTIN, LSE, Houghton Street, London WC2A 2AE.

**Crisis States Programme**  
**Working papers series no.1**

ISSN 1740-5807 (print)  
ISSN 1740-5815 (on-line)

Development  
**DESTIN**  
Studies Institute



## **Crisis States Research Centre**

### **El país detrás de las urnas.**

#### **Impacto de la reforma política en contextos de crisis humanitaria.**

Marcela Ceballos con la colaboración de Iván Romero

Universidad de los Andes, Colombia

Este documento examina algunas variables del comportamiento electoral para los comicios de alcaldes y concejales en el 2003 – específicamente el nivel de participación, aspectos relacionados con la competencia electoral, y el número efectivo de partidos – con el fin de identificar cambios en las tendencias de estas variables para periodos anteriores (1988-2000). El cambio en estas variables se examina a partir del contexto político en el que se realizaron las últimas elecciones locales. Específicamente, los cambios introducidos por la reforma política aprobada para ese año,<sup>1</sup> las dinámicas del conflicto armado interno y la *crisis humanitaria* por la que atraviesa el país. En tercer lugar, el documento contiene un análisis cualitativo sobre la relación entre resultados electorales, dinámicas regionales del conflicto armado interno y los efectos de la reforma política, según información de primera mano recogida en cuatro municipios (Barranquilla en el departamento del Atlántico, Pasto en el departamento de Nariño, Arauca en el departamento de Arauca y Barrancabermeja en Santander).<sup>2</sup> Se hace un análisis del impacto del conflicto armado en las garantías electorales, porque este aspecto del contexto colombiano incide directamente sobre los alcances de la reforma política.

El documento está dividido en cuatro partes. La primera recoge algunos elementos conceptuales sobre las dificultades que enfrenta la democracia colombiana ante la persistencia del conflicto armado y la consecuente crisis humanitaria. La segunda parte hace un análisis del contexto en el que se realizaron las elecciones locales del 2003 y examina las tendencias generales del comportamiento electoral a la luz de los cambios introducidos por la reforma política. La tercera parte contiene los resultados del análisis cualitativo y, por último, las conclusiones plantean algunos puntos que servirán para un posterior análisis sobre el estado actual de la democracia en Colombia, más allá de su dimensión electoral.

---

<sup>1</sup> Las elecciones territoriales de octubre 26 de 2003 se realizaron con un nuevo marco normativo creado por el Acto legislativo No 01 de 2003 cuyos contenidos serán examinados más adelante.

<sup>2</sup> La información cualitativa que aquí se presenta resultó del trabajo de campo del proyecto *Descentralización, gobierno local, y violencia. La economía política del municipio colombiano* que contó con la participación de la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (CODHES), y fue financiada por el Crisis States Research Centre, London School of Economics and Political Science (LSE). Se realizaron aproximadamente 50 entrevistas a distintos grupos y sectores sociales así como a funcionarios públicos y representantes del gobierno local.

### Limitaciones de la democracia electoral en contextos de crisis humanitaria<sup>3</sup>

*“Las elecciones libres y justas son necesarias, pero no son suficientes. No apreciamos plenamente el valor de la democracia cuando celebramos elecciones como evidencias de que existe una democracia”*

(Mark Malloch, administrador del Programa del PNUD, 2002)

Aunque este documento examina el comportamiento electoral en una coyuntura específica (los comicios municipales en el 2003), es necesario abordar aquí el debate sobre los retos que enfrentan regímenes democráticos en contextos de crisis. Así, el análisis del comportamiento electoral en los municipios colombianos requiere una aproximación al impacto que tienen dinámicas locales del conflicto armado interno y de la crisis humanitaria, sobre condiciones mínimas para el ejercicio de la democracia. Las restricciones al derecho al voto, a la libre competencia política por cargos de elección popular, al derecho a la oposición, a la libertad de expresión y asociación, al acceso a información de carácter pluralista, no están desligados de la vulneración de derechos civiles como el derecho a la vida e integridad personal y el acceso a la justicia, entre otros. Es más, no es posible para alguien que siente amenazada su seguridad personal y se ve obligado/a a huir para proteger su vida, ejercer el derecho al voto ó la libertad de expresión sin que se vean restringidos estos derechos. El ejercicio pleno de la ciudadanía se basa en la protección de los derechos de la persona en la esfera civil, social y política. En ese sentido, la comprensión del carácter democrático del régimen colombiano debe ir más allá de una definición electoral del mismo.

Los enfoques minimalistas han señalado condiciones necesarias pero no suficientes para la existencia de un régimen político con reglas democráticas, a saber:<sup>4</sup> autoridades públicas electas; elecciones libres y limpias; sufragio universal; derecho a competir por los cargos públicos; libertad de expresión, acceso a información alternativa; libertad de asociación; respeto por la extensión de los mandatos según plazos constitucionalmente establecidos; un territorio que define claramente el *demos votante*; la expectativa generalizada de que el proceso electoral y las libertades se mantendrán en un futuro indefinido.

Sin embargo, varias críticas a estos enfoques subrayan el peligro que supone evaluar el desempeño de un régimen exclusivamente por el cumplimiento de estas condiciones, ignorando otros aspectos fundamentales como: la capacidad de las instituciones para proteger la vida e integridad personal de los individuos, para administrar justicia y hacer cumplir la ley en todo el territorio, para garantizar estándares básicos de atención de necesidades básicas, entre otros.<sup>5</sup> En contraste con las definiciones minimalistas, desde un enfoque de derechos un

<sup>3</sup> Por crisis humanitaria se entiende: “Aquellos fenómenos en los que convergen distintas formas de sufrimiento humano vinculadas a factores económicos, sociales, demográficos, medioambientales, militares o políticos. Tales crisis suelen darse en contextos de pobreza, fragilidad del Estado y escasez alimentaria, en los que un desastre natural o un conflicto armado genera la aparición de una crisis alimentaria, enfermedades, desplazamientos forzados de población dentro del país o hacia el exterior, y una movilización importante de recursos internacionales en términos de ayuda” (Escuela de Cultura de Paz, Universidad Autónoma de Barcelona, *Alerta 2003. Informe sobre conflictos, derechos humanos y construcción de paz*, Barcelona: Icaria Editorial, 2003, p.43).

<sup>4</sup> De acuerdo con Robert Dahl, *Democracy and its Critics*, New Haven, Yale University Press, 1989; Robert Dahl, *Poliarquía, participación y oposición*, México: Rey, 1993 [1971]; y Guillermo O'Donnell, *Democratic Theory and Comparative Politics*, Notre Dame, Indiana: The Hellen Kellog Institute for International Studies at University of Notre Dame, 1999.

<sup>5</sup> PNUD, *La democracia en América Latina. Hacía una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, 2004, en <http://www.pnud.org>, p.55).

régimen se considera democrático cuando garantiza las condiciones para que los individuos puedan tener una vida digna y decidir libremente sobre su lugar de residencia y ocupación, así como para participar y elegir entre un amplio abanico de opciones sobre los asuntos de interés público. En palabras del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD): “la democracia requiere de una estatalidad que asegure la universalidad de los derechos en su esfera política, social y civil”.<sup>6</sup>

En el caso colombiano, los obstáculos que enfrenta la democracia tienen que ver con factores distintos a la periodicidad con que se celebran las elecciones, pero que tienen un impacto de igual magnitud sobre la ciudadanía política. La continuidad del conflicto armado interno y los efectos de la institucionalización del bipartidismo en el surgimiento de nuevas fuerzas políticas, son algunos aspectos relevantes. Autores como Pizarro han señalado el carácter restringido del sistema político, reflejado en el monopolio bipartidista excluyente, el estado de excepción permanente y la excesiva centralización de las decisiones en la rama ejecutiva.<sup>7</sup>

Recientes análisis estadísticos muestran el impacto negativo de la violencia y del conflicto armado colombiano en los indicadores sobre los requisitos mínimos de la democracia, como la participación y la competencia electoral. El estudio de Hoyos y Ceballos sobre elecciones locales en Colombia para el periodo 1988 a 2000,<sup>8</sup> señala que las dinámicas regionales del conflicto armado y de la violencia sociopolítica están afectando negativamente el derecho al voto, a ser elegido y a elegir en un contexto libre de constreñimientos y presiones externas, entre otros. Los resultados del estudio permiten concluir que el control político local por la vía armada implica con frecuencia una coacción directa sobre los votantes, y que la intensificación del conflicto en algunas regiones, impide la participación regular vía canales formales.<sup>9</sup>

En esta misma dirección la investigación de García y Hoskin encontró una relación positiva entre acciones guerrilleras y niveles de abstención electoral.<sup>10</sup> Estos resultados están asociados a un mecanismo de control político por parte de las FARC (Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia) basado en la prohibición del voto, en municipios donde este grupo tiene una presencia consolidada.

Así, los lentos avances en la consolidación de la democracia colombiana, tienen que ver con los aspectos mencionados anteriormente y sus efectos se reflejan en la dimensión electoral (participación, competencia y representación) que, a su vez, da cuenta de la legitimidad del régimen político. Al respecto, el estudio del PNUD señala que el índice de democracia electoral es un indicador necesario para identificar hasta donde el Estado garantiza los derechos de los ciudadanos asociados con la constitución del gobierno, pero señala que es insuficiente para evaluar el régimen democrático en sus otras dimensiones, específicamente aquellas relacionadas con los controles al ejercicio del gobierno, los derechos civiles y los

---

<sup>6</sup> PNUD (2004), p.28.

<sup>7</sup> Eduardo Pizarro, ‘Democracia Restringida y desinstitucionalización política’, en Pedro Medellín (ed.), *La Reforma del Estado en América Latina*, Bogotá: Fescol, 1989, p.308.

<sup>8</sup> Marcela Ceballos y Diana Hoyos, ‘Tendencias del comportamiento electoral y descentralización en los municipios de Colombia, 1988-2000’, *Crisis States Working Papers*, 57, London: Crisis States Research Centre, London School of Economics, 2004.

<sup>9</sup> Ceballos y Hoyos (2004), p.29.

<sup>10</sup> Gary Hoskin y Miguel García, ‘Participación política y guerra en Colombia. Un análisis de las elecciones de 2002’, en Gary Hoskin et al. (eds), *Colombia 2002. Elecciones, comportamiento electoral y democracia*, Bogotá: Universidad de los Andes, 2003, pp.223-262.

derechos sociales.<sup>11</sup> En estas esferas la investigación encontró serias deficiencias dentro de los regímenes latinoamericanos.

Por ejemplo, respecto de la ciudadanía civil, se registraron logros importantes en legislación pero escasa capacidad de los Estados para garantizar esos derechos en la práctica. No se reportó un aumento en las violaciones a los Derechos Humanos, aunque estas ya no son cometidas por la cúspide estatal sino por fuerzas externas que el Estado no ha sido capaz de controlar. Finalmente, los resultados indican que la ciudadanía social es el principal desafío de las democracias latinoamericanas, ya que los niveles de pobreza y desigualdad no disminuyeron a lo largo de la década.<sup>12</sup>

De acuerdo con lo anterior, se puede decir que la democracia colombiana es imperfecta no sólo porque, al igual que las otras democracias latinoamericanas, no ha superado las condiciones que restringen el ejercicio de una ciudadanía plena en todas sus esferas, sino porque la intensificación del conflicto armado en el país ha resultado en una *crisis humanitaria* y de derechos humanos que impone límites a las garantías electorales (en muchas regiones no fue posible ejercer libremente el derecho al voto y la competencia electoral se vio restringida). Si bien dichas limitaciones afectan directamente sólo al 20% de la población y tienen implicaciones concretas en el ámbito local,<sup>13</sup> los efectos indirectos de la crisis en el campo político tuvieron repercusiones en el ámbito nacional para las elecciones de octubre de 2003. Estas características o particularidades del régimen político afectan los alcances de la reforma política.

### **Contexto político y resultados de las elecciones en el 2003.**

El análisis del contexto político de las elecciones para alcaldes, concejales, diputados y gobernadores en octubre del 2003, permite identificar cuales factores influyeron directamente en los resultados electorales. También ayuda a explicar en parte los cambios en el mapa político local y la composición del sistema de partidos. Tres elementos caracterizaron el contexto político de las últimas elecciones locales.

1. Un clima de radicalización que se mantiene desde las elecciones presidenciales del 2002 en las que, según Francisco Gutiérrez “triunfó una propuesta radical, pero no porque la sociedad se haya polarizado, sino porque en su conjunto se movió hacia uno de los extremos del espectro político, llevada por un conjunto heterogéneo de expectativas y esperanzas”.<sup>14</sup> En otras palabras, el país en su conjunto se movió a la derecha.

Esta radicalización del voto en el 2002 se trasladó después de los comicios presidenciales, a otras instancias electorales. Una de ellas fue la iniciativa del referendo realizado en el 2003,

<sup>11</sup> El índice de democracia electoral construido por el PNUD comprende tres componentes: participación electoral, competencia electoral y representación electoral. Estos se miden a su vez a través de los siguientes subcomponentes o indicadores: derecho al voto, elecciones limpias, elecciones libres y cargos públicos electos. El índice de ciudadanía civil comprende la igualdad y protección contra la discriminación; el derecho a la vida, integridad física y a la seguridad; la administración de la justicia; la libertad de prensa y el derecho a la información. La ciudadanía civil incluye una dimensión de necesidades básicas y otra de integración social.

<sup>12</sup> PNUD (2004), p.24.

<sup>13</sup> Según información suministrada por la Federación Colombiana de Municipios sobre restricciones a la competencia electoral, al derecho al voto y al ejercicio del gobierno en 200 municipios de un total de 1.300 que hay en el país.

<sup>14</sup> Francisco Gutiérrez, ‘La radicalización del voto en Colombia’, en Hoskin *et al.* (2003), p.107.

cuyo propósito consistió en ratificar las propuestas del Presidente electo Alvaro Uribe Vélez. El referendo, más que una consulta ciudadana sobre la reforma constitucional, se convirtió en un plebiscito ó sondeo de opinión sobre el apoyo a la figura personal del Presidente, en la medida en que muchas de las propuestas sometidas a votación ya habían sido aprobadas por el Congreso de la República.<sup>15</sup> De otro lado, esta iniciativa se articuló a las elecciones locales, ya que la votación se realizó un día antes de las elecciones de alcaldes, concejales y gobernadores. Este hecho imprimió una dinámica nueva a la contienda electoral, en la medida en que el apoyo al referendo se convirtió en la bandera de algunos partidos o candidatos políticos, quienes vieron la posibilidad de captar más votos allí donde el electorado había apoyado mayoritariamente al Presidente en las urnas. Este hecho, incidió para que la agenda pública local que se debatía en las elecciones, se concentrara en las propuestas del gobierno nacional.

Sin embargo, sólo 6 millones de votantes acudieron a las urnas para apoyar las propuestas del referendo, esto es, la mitad de quienes votaron para elegir autoridades municipales y departamentales. Probablemente debido a la saturación electoral y ante los cambios numerosos en el tarjetón que se requerían para incorporar los puntos esenciales de la reforma política, el apoyo al referendo fue minoritario. Al final, esta iniciativa sólo logró sobrepasar los niveles requeridos para aprobar un mínimo de las reformas.<sup>16</sup> La oposición abierta de distintos partidos y movimientos políticos así como las reacciones de intolerancia por parte del gobierno nacional a las mismas, generaron un clima de polarización política que se trasladó a las regiones.<sup>17</sup> En síntesis, el electorado se enfrentó a un clima en el que la radicalización del voto que caracterizó la contienda para elegir presidente, se trasladó a los comicios locales, en medio de una incertidumbre frente a los resultados del referendo.

2. Un segundo elemento que afectó las garantías e influyó en los resultados electorales, fue el cierre del espacio político cuya consecuencia es la restricción de derechos en la ciudadanía política. En aquellos municipios y regiones objeto de la disputa entre guerrillas y paramilitares, ó Ejército y guerrillas, el cierre del espacio político es el resultado de estrategias de control social aplicadas por parte de los grupos al margen de la ley y que están basadas en distintas formas de violencia. Las amenazas y señalamientos hacia ciertos sectores organizados de la sociedad civil o hacia los habitantes de determinados territorios,<sup>18</sup> constituyen no sólo un reflejo de la lógica polarizante de la guerra, sino que son la manifestación de una disputa por el control en la que el derecho a la neutralidad en medio del conflicto armado, del que se deriva el derecho a una participación política libre de presiones, es cada vez más difícil.

<sup>15</sup> Marco Romero, 'Elecciones, reforma política y garantías electorales', *Actualidad Colombiana*, 2004, en <http://www.actualidadcolombiana.org>.

<sup>16</sup> El umbral contemplado en la Constitución Nacional para la aprobación del referendo es del 25% de votos sobre el total votantes para elecciones presidenciales. Sin embargo, este umbral debía cumplirse en cada uno de los 15 puntos que se estaban sometiendo a votación. Sólo 1 de los 15 puntos y en 10 departamentos de los 32 que hay en el país, más la capital de la República, se logró pasar este umbral.

<sup>17</sup> El presidente calificó de "antipatriota" el abstencionismo frente al referendo. Para información ampliada sobre la posición del presidente frente a este proceso ver 'Uribe perdió el referendo', *Diario El Clarín de Buenos Aires*, 30 de octubre del 2003.

<sup>18</sup> Estos señalamientos resultan de una particular lógica de la guerra relacionada con la división del territorio en la que las zonas rurales están ocupadas por la guerrilla y los cascos urbanos por los paramilitares y el Ejército. En este contexto, la población civil es percibida como apoyo social del adversario y, en esa medida, se convierte en objetivo militar.

La reciente fase de confrontación armada se caracteriza por la expansión del conflicto a nuevos municipios y por su intensificación en regiones con presencia histórica de guerrillas ó paramilitares, debido a la incursión de un segundo grupo que pretende ganar ventaja militar. En estas regiones, los grupos armados recurren a ofensivas para atacar al adversario ó a regulaciones sobre las actividades de la población civil, como mecanismos para garantizar el control sobre recursos, personas y territorios. Es así como además de acciones bélicas, las áreas en disputa registran acciones como bloqueos y restricciones a la libre movilidad, a la entrada y salida de alimentos, de medicinas, de información y de ayuda humanitaria por parte de guerrillas y paramilitares.<sup>19</sup> Los paros armados, los retenes ilegales, el cobro de ‘vacuna’ ó especie de impuesto sobre determinadas actividades económicas y mercancías;<sup>20</sup> en fin, la regulación de las actividades sociales, políticas y económicas por parte de los grupos armados, configuran condiciones adversas para el ejercicio de la ciudadanía política. Es claro que en un contexto de restricción de derechos fundamentales, las libertades individuales se ven también constreñidas. Estas restricciones tienen su correlato en el campo político. Además de la imposibilidad de trasladarse a las mesas de votación en regiones donde el conflicto armado es intenso o donde los derechos de la población civil se ven afectados por distintas formas de confinamiento, durante el 2003 se registraron amenazas directas contra los potenciales votantes y candidatos a cargos públicos.

A raíz del triunfo de Uribe Vélez, quien ratificó durante su campaña la intención de enfrentar a la guerrilla por la vía armada, las FARC declararon objetivo militar a los alcaldes, concejales, gobernadores y en general funcionarios públicos como una forma de desafiar la política de seguridad democrática y desestabilizar el orden público. Esta reacción incluyó durante las elecciones del 2003 la prohibición expresa de asistir a las urnas y de ejercer el derecho al voto en las áreas donde este grupo ha mantenido una presencia histórica. Además, las FARC durante el periodo pre-electoral impidieron que los candidatos a cargos de elección popular tuvieran acceso a zonas con presencia guerrillera para realizar campañas. Estos candidatos se enfrentaron a amenazas e intimidación por parte de este grupo que quiso evitar la inscripción de candidaturas.

De otro lado, la estrategia de control utilizada por los grupos paramilitares (Autodefensas Unidas de Colombia, AUC, principalmente) aunque no ha sido abiertamente opuesta a las elecciones, comprendió el veto y la amenaza contra determinados candidatos en zonas donde este grupo tiene una presencia consolidada. En varias regiones también se reportaron presiones por parte de paramilitares sobre los votantes, para inducir el apoyo electoral hacia determinados candidatos y partidos políticos, ó para evitar que votaran por aquellos cuya propuesta se consideró adversa a su proyecto político.

Algunos indicadores dan cuenta del cierre del espacio político y de la ausencia de garantías electorales en el nivel local y de la radicalización del voto. Las candidaturas únicas y las renunciaciones de candidatos son el reflejo de condiciones en que la competencia por cargos de elección popular es imposible y donde los requisitos mínimos de la democracia están amenazados. La Federación Colombiana de Municipios reportó 22 casos con candidatos únicos a cargos de elección popular (Ver Tabla 1). En otros (9) no hubo competencia electoral

<sup>19</sup> Según CODHES hay 72 municipios afectados por una situación de bloqueo total. Pero en el territorio nacional, casi todos los departamentos reportan algún grado de bloqueo. Regiones como el medio y bajo Putumayo, Caquetá en la frontera con Putumayo, Norte de Santander, Arauca, Atrato y Bajo San Juan en el Chocó, son zonas en disputa.

<sup>20</sup> Esto incluye ‘topes’ para las cantidades de víveres ó recursos que son controlados a nivel individual.

alguna pues no se presentaron candidaturas para las alcaldías y concejos,<sup>21</sup> sobre todo en regiones con presencia histórica de la guerrilla. También en regiones donde se adelanta el proceso de negociación entre gobierno nacional y las AUC, como el departamento de Córdoba, fueron trasladadas 22 mesas de votación a cabeceras urbanas por razones de orden público (Tierra Alta, Montelíbano, Buenavista y Puerto Libertador).

**Tabla 1: Municipios con candidatos únicos para elecciones locales del 2003**

Departamento	Municipio	Participación Electoral	Partido
Antioquia	Cocorna	30,8%	Equipo Colombia
	Tarso	49,6%	Partido Liberal Colombiano
Arauca	Fortul	17,3%	Partido Liberal Colombiano
Boyaca	Almeida	65,6%	Polo Democrático Independiente
	Guacamayas	66,7%	Movimiento Nacional
	Maripi	53,5%	Partido Colombia Siempre
	Paipa	65,4%	Partido Liberal Colombiano
Cauca	Jambalo	60,9%	Alianza Social Indígena
	San Sebastián	36,4%	Alianza Social Indígena
Choco	Certegui	70,1%	Partido Liberal Colombiano
	Sipi	61,5%	Partido Liberal Colombiano
Córdoba	San Andrés de Sotavento	69,5%	Partido Liberal Colombiano
	Valencia	61,1%	Movimiento Colombia Viva
Cundimarca	Quebradanegra	62,8%	Movimiento Unionista
	San Bernardo	51,1%	Partido Conservador
	Yacopi	63,1%	Partido Nuevo Liberalismo
Guajira	Manaure	39,5%	Partido Conservador
Meta	Mapiripa	22,8%	Partido Cambio Radical
Norte de Santander	Chitaga	62,2%	Partido Liberal Colombiano
	Labateca	54,9%	Movimiento Apertura Liberal
Santander	Ocamonte	76,2%	Partido Liberal Colombiano
Sucre	San Onofre	48,2%	Partido Conservador

Fuente: Registraduría Nacional

El asesinato de 64 alcaldes entre 1998 y el 2003, más de 181 renunciaciones de candidatos a gobernaciones, asambleas departamentales, alcaldías y concejos municipales reportados hasta octubre del 2003,<sup>22</sup> y las restricciones a las campañas en 200 municipios (aproximadamente el 20% del total); reflejan una situación de presión política sobre las instituciones de gobierno y sobre los electores. Esto tuvo un impacto negativo sobre la ciudadanía política e influyó sobre los resultados electorales. Adicionalmente, 160 alcaldes en ejercicio tuvieron que gobernar desde el exilio en el 2003 por amenazas, lo que significa un deterioro de la capacidad del Estado para garantizar el ejercicio del gobierno en el ámbito municipal.

Los departamentos donde se presentaron candidaturas únicas tienen una presencia paramilitar consolidada, como Antioquia, Córdoba, Sucre, Meta, Guajira y algunos municipios de

<sup>21</sup> Según datos de la Federación Colombiana de Municipios: Socotá en Boyacá para alcaldía y Concejo, Cartagena del Chairá en Caquetá para Concejo, La Salina y Sácama en Casanare para Concejo y Alcaldía, Santa Rosa en Cauca para Alcaldía y Concejo, Algeciras en Huila para Concejo, Calamar y Miraflores, en Guaviare para Concejo, Carurú en Vaupés para alcaldía.

<sup>22</sup> Sin contar los 22 aspirantes que renunciaron en Acarí, Norte de Santander a quienes no se les aceptó la renuncia oficialmente.



Cundinamarca. Otros departamentos en donde se registró este fenómeno se encuentran en medio de la disputa entre guerrillas y paramilitares, como en Chocó y Norte de Santander. En estas regiones la presión política ha buscado cooptar los mecanismos institucionales de representación y participación para ejercer desde allí el control sobre la vida política local.

Por otro lado, en las regiones con presencia guerrillera se registraron amenazas y asesinatos selectivos contra alcaldes y funcionarios públicos como en Caquetá y Arauca, con las consecuentes renunciaciones masivas de todos los representantes del ejecutivo local en estos departamentos.<sup>23</sup> En consecuencia, estas regiones enfrentan un clima político difícil para el ejercicio de derechos civiles y para la participación electoral.

Además de las mencionadas dinámicas del conflicto armado, algunas estrategias de la política de seguridad democrática del gobierno de Alvaro Uribe Vélez, han contribuido al cierre del espacio político, en la medida en que desconocen el derecho a la neutralidad. Particularmente, aquellas estrategias que promueven la participación de la población civil en el suministro de información para capturar miembros de grupos ilegales, como está contemplado en la red de informantes y en la red de cooperantes, ó aquellas que contemplan una vinculación directa a las actividades de guerra, como está contemplado en el programa de ‘soldados campesinos’. Finalmente, las detenciones masivas en el marco de la lucha contra el terrorismo, tal y como se vienen realizando, desconocen el derecho al debido proceso y afectan la seguridad personal de líderes sociales, candidatos y representantes de partidos políticos que tienen que regresar a sus localidades con el estigma de la sospecha, aún después de ser liberados sin haberse comprobado cargos en su contra.

Las detenciones arbitrarias de líderes sociales, de sindicalistas y de candidatos políticos durante el periodo electoral del 2003 en algunos municipios, empeoraron este clima de radicalización. Por ejemplo en Arauca, durante el proceso electoral de octubre de 2003 fueron detenidos algunos de los principales candidatos faltando cinco días para la fecha de la votación (Julián Reyes del liberalismo, Benjamín Sacadagui ex-diputado de la Asamblea departamental y candidato para esa corporación, así como el actual Alcalde de Saravena, que estaba en plena campaña), posteriormente fueron liberados y comprobada su inocencia.<sup>24</sup>

---

<sup>23</sup> En Arauca durante el 2002 todos los concejales de los municipios de Puerto Rondón y de Cravo Norte renunciaron por amenazas y problemas de orden público en estas localidades. En el 2003 tuvieron que hacerlo todos los alcaldes del departamento. El gobierno nacional no aceptó su renuncia y en respuesta a esta situación se ha militarizado el departamento, sin que exista un fortalecimiento de la presencia civil del Estado. Incluso el gobierno nacional nombró un alcalde militar en el municipio de Arauquita (el Coronel en retiro Hugo Manuel Benítez) donde la guerrilla hace presencia desde hace más de 20 años y donde las amenazas de muerte llevaron también a su renuncia. Durante el 2003 todos los alcaldes del departamento de Caquetá fueron amenazados y según comunicación de la Federación Colombiana de Municipios, ninguno de los 16 alcaldes que gobernaron desde el exilio para el periodo electoral del 2001-2004, pudo regresar a vivir a su pueblo.

<sup>24</sup> Entrevista realizada por CODHES en Arauca al presidente de la Comisión de Derechos Humanos del concejo municipal, 21 y 26 de Agosto del 2004. Las cifras de detenciones en el marco de la seguridad democrática como política bandera del actual gobierno son alarmantes, según reportes oficiales: “la Ministra de Defensa reportó que en el primer año de desarrollo de la política de Seguridad Democrática fueron privadas de la libertad 125.778 personas, lo que equivale a un promedio diario de 334 personas [ . . . ]” (Corporación Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo- Fundación Comité de Solidaridad con los Presos Políticos, ‘¿Cacería de brujas? Detenciones masivas y seguridad democrática’, en *Reelección el embrujo continúa. Segundo año de gobierno de Álvaro Uribe Vélez*, Bogotá: Plataforma Colombiana - Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo, 2004, pp.199-206, pp.199 & 206). Sin embargo, a noviembre de 2003, sólo el 43% de las personas detenidas fueron sindicadas, la inmensa mayoría tuvieron que ser liberadas. Los testimonios recogidos durante el trabajo de campo mencionan casos de personas que en un lapso de 4 meses han sido detenidas y liberadas sucesivamente hasta 6 veces, lo cual denota la irregularidad con que la Fuerza Pública está aplicando esta estrategia.

Así, el cierre del espacio político relacionado con el clima de radicalización y ciertas dinámicas del conflicto armado interno, resultaron en restricciones para el ejercicio de la ciudadanía política en el ámbito local y afectaron al 20% de los municipios del país durante el periodo electoral de octubre del 2003.<sup>25</sup> Las elecciones se han convertido en un escenario estratégico para el control político por parte de los grupos armados irregulares. En palabras de Marco Romero:

si la crisis afecta de este modo a las autoridades territoriales, más grave aun es para el ciudadano común que ve coartados sus derechos democráticos por la arremetida violenta. En general, los indicadores de la crisis humanitaria son el correlato de las garantías electorales y políticas. El caso de los desplazados por la violencia o el de la dirigencia social amenazada, desplazada o asesinada constituyen casos de falla estructural del deber de protección del Estado en relación con los derechos civiles, pero en este caso también con los derechos políticos.<sup>26</sup>

3. La reforma política aprobada por el Congreso mediante Acto Legislativo 01 de 2003 es un tercer factor del contexto que introdujo cambios importantes en el sistema político formal. Las modificaciones en el sistema electoral y en la ley de partidos se venían discutiendo desde 1998 en el Congreso, sin que hubiese sido posible consolidar una propuesta unificada por parte de partidos no tradicionales, que lideraron el debate en ese momento. Finalmente, en el 2003 se aprobó la reforma que contempla aspectos mucho más amplios.

En el régimen electoral, las modificaciones más importantes son el umbral o barrera legal para elegir corporaciones públicas y en lo político, la lista única con voto preferente (opcional), la conformación de bancadas parlamentarias por partidos o movimientos y la prohibición de la militancia doble o múltiple de candidatos y miembros de corporaciones públicas. La reforma establece el umbral del 2% de la votación nacional para Senado de la República (cerca de 240 mil votos si se toma como referencia el año 2000)<sup>27</sup> y el 50% del actual sistema de cuociente electoral para las demás corporaciones públicas.<sup>28</sup> Con estos requerimientos pierden importancia las votaciones pequeñas y se pretende eliminar las microempresas electorales.

Para ello, la reforma establece la cifra repartidora conocida como método D'Hondt para adjudicar curules. Anteriormente, casi todas las curules en las corporaciones se ganaban por residuos o fracciones de cociente. Ahora gracias a los umbrales, en casi todos los casos, la lista que no tenga al menos un cociente no alcanzará a escoger un escaño. Con este mecanismo se esperaba que fueran premiadas con escaños las listas más votadas y que las fuerzas políticas relativamente nuevas que tienen un apoyo significativo en las alcaldías, pudieran alcanzar una proporción igual de significativa en los cuerpos colegiados.

<sup>25</sup> En 11 municipios aproximadamente no hubo elecciones por razones asociadas a la violencia, aquellos donde no se inscribieron candidatos.

<sup>26</sup> Romero (2004), p.23.

<sup>27</sup> Esta parte de la reforma empezará a operar plenamente a partir de las elecciones parlamentarias del 2006, cuando se vea el número de partidos que alcanzaron el umbral y que podrán competir a la fecha por los cargos públicos de elección popular.

<sup>28</sup> El cuociente electoral es el resultado de dividir los votos válidos totales por una determinada corporación pública, por el número de curules a proveer. Esta figura se mantiene para los cálculos de umbral pero deja de ser el referente para la asignación de curules. La razón de este cambio es más histórica que teórica, pues en Colombia su resultado fue la elección de la mayoría de los miembros de las corporaciones públicas mediante débiles residuos, lo cual presionaba la fragmentación de listas (Romero, 2004, p.3).

El voto preferente opcional permite a los partidos presentar a votación una lista cerrada o abierta, caso en el que el elector elige al candidato que, según su criterio, debe encabezar la lista. A pesar de la probabilidad de promover candidaturas personalistas, el voto preferente combinado con la cifra repartidora, promueve algún grado de institucionalización y estructuración de candidaturas dentro de los movimientos políticos.

Algunos críticos de la reforma señalan que el umbral del 2% sobre el total de votos para Senado privilegia a las fuerzas políticas de orden nacional (o de ciudades donde es posible obtener esa cantidad de votos) e impone restricciones a los nuevos partidos que emergen en el ámbito local, en municipios de menor tamaño poblacional. Otra de las críticas a la reforma consiste en los efectos perversos del voto preferente, ya que puede constituirse en un incentivo para las microempresas electorales de corte personalista y restar importancia a otros mecanismos para institucionalizar los partidos por medio de procedimientos formales, como la consulta interna para designar candidatos.

Sin embargo, este mecanismo del voto preferente para las listas a corporaciones públicas beneficia a los partidos más que a los candidatos, ya que éstos últimos dependen de la votación total de la lista para acceder al umbral y, por esa vía, para obtener al menos una curul. El caso de Bogotá es ilustrativo. En Bogotá el Concejo está compuesto por 45 curules y el cálculo estableció un umbral de 19.300 votos. Para las elecciones de 2003 hubo candidatos con alta votación como María Margarita Zuleta, quien alcanzó 17.253 votos por el Nuevo Partido, pero la lista a la cual pertenecía no alcanzó al umbral y no pudo obtener ninguna curul. En cambio hubo candidatos con baja votación que obtuvieron una curul, como Luis Eduardo Díaz, quien alcanzó sólo 1.343 votos pero hacía parte de una lista que alcanzó 49.597 votos. Gracias al voto preferente, este candidato accedió a un escaño en el concejo de Bogotá.<sup>29</sup>

Con la adopción de estas tres medidas (cifra repartidora, umbral, voto preferente) la reforma pretende estimular la agregación de fuerzas políticas en partidos grandes y eliminar las microempresas electorales. Además, estos mecanismos ampliaron las posibilidades para que la representación de las distintas fuerzas políticas en las corporaciones públicas sea más equitativa. Su efecto se observa principalmente en el número efectivo de partidos: en la medida en que este indicador se reduce, la distribución de los escaños se hace entre pocos partidos que por lo general son los más grandes. En síntesis, la reforma contiene avances respecto de la democratización e institucionalización de los partidos y establece medidas para garantizar una competencia electoral más ordenada. Sin embargo, algunos elementos como los requisitos para adquirir la personería jurídica a partir de los resultados electorales para Senado, ponen en desventaja a algunas de las fuerzas políticas cuyo escenario de legitimación inicial siempre es el ámbito local.

Algunos críticos de la reforma afirman que las nuevas fórmulas apuntan a una agregación de fuerzas políticas más que a una institucionalización del sistema de partidos, lo que puede tener un impacto negativo para la consolidación de un sistema de carácter pluralista. El texto de la reforma no habla de uniones entre partidos o movimientos, sino de sumatorias de votaciones por parte de “un número plural de senadores o representantes a la Cámara” que les permita alcanzar el umbral para que “la nueva agrupación así constituida pueda gozar de los beneficios consagrados en la Constitución para los partidos y movimientos”. Es decir, la

<sup>29</sup> Angélica Bernal, *Elecciones de 2003: El Referendo y Autoridades Locales*, Bogotá: Red Mujer y Participación Política, 2004, en <http://www.fescol.org.co/politica-formas-genero-ompp-b-5.htm>.

financiación de las campañas, que se incrementó en un 300% para el 2006. Esto significa que hay una ventaja comparativa de la vieja clase política que actualmente tiene representación en Senado y Cámara. El efecto de esta medida se observa más claramente en el porcentaje de listas que no alcanzaron el umbral y que compitieron para concejos municipales.

### **Comportamiento de las variables electorales en el 2003.**

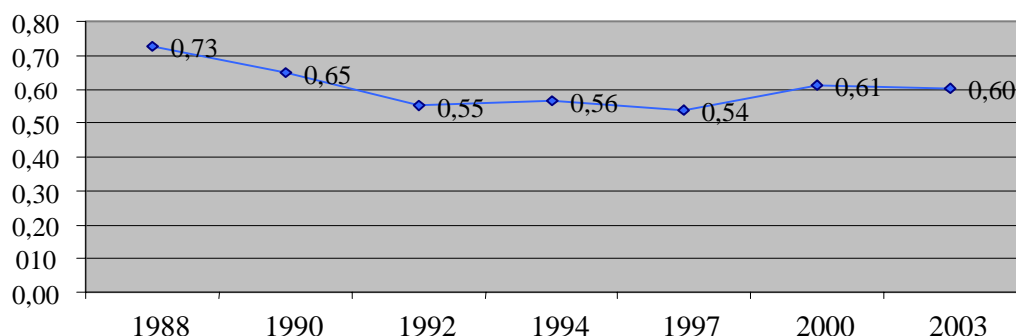
El análisis de los niveles de participación electoral y del número efectivo de partidos, serán examinados a la luz de los tres factores del contexto electoral descritos anteriormente. Los efectos de la reforma se dejan ver principalmente en el tamaño y composición del sistema de partidos – medidos a través del NEP – que, a mediano plazo, se espera que resulte en una restructuración del mismo a favor de las fuerzas políticas más grandes. Aunque en los objetivos de la reforma no estaba incrementar la participación electoral, esta es una variable que no está desligada de los cambios producidos dentro el sistema de partidos. Es más, tiene una relación estrecha con las reglas del juego electoral en la medida en que estas configuran incentivos o desincentivos determinantes para que el votante decida o no salir a las urnas a elegir representantes. Finalmente, en este caso, la participación electoral es un indicador de cómo las modificaciones introducidas por la reforma fueron o no percibidas como cambios positivos por parte del electorado. Si hay un sector escéptico frente a la relevancia que puede tener el voto en la vida política local, es posible que una vez implementada la reforma esta percepción cambie. Sobre todo respecto de la reconfiguración del sistema de partidos relacionada con la renovación de la clase política. De otro lado, es importante mencionar que el impacto de la reforma política se verá más claramente en las elecciones de Senado y Cámara del 2006, sobre todo cuando el crecimiento del número efectivo de partidos en estas corporaciones posiblemente se vea restringido por los requisitos del umbral establecido.

Si examinamos el promedio nacional para cada año, la participación en elecciones para alcaldes y concejales durante la década de los noventa no registra variaciones significativas.<sup>30</sup> La agrupación de los municipios en intervalos de valores muestra que en una importante porción del país, menos de la mitad de la población en edad de votar, acudió a las urnas. En el 2003 el 13% de los municipios del país registraron niveles de participación inferiores al 50%, en el 2000 esta cifra fue del 11% y en los noventa fue superior al 25%, es decir que durante la década en más de la cuarta parte del territorio nacional votaron menos de la mitad de personas registradas por el censo electoral.

El leve repunte en el promedio nacional de participación que se observa para el año 2000 cuando se aproxima al 60%, sigue estando dentro de los parámetros históricos. Habría que examinar en el largo plazo si las listas y candidatos únicos son medidas favorables para concentrar el voto y si constituyen un incentivo para el votante. Además, es probable que los votantes escépticos decidan acudir a las urnas si estas normas estimulan una competencia con énfasis en lo programático.

---

<sup>30</sup> La participación electoral aquí se calculó dividiendo el número de personas del censo electoral sobre el total de votos válidos.



**Gráfico 1: Promedio nacional de la participación, Elecciones para alcaldes 1988-2003**

Fuente: Registraduría Nacional del Estado Civil, cálculos de la autora

A pesar de este leve repunte en el año 2000, es importante tener en cuenta que en muchas zonas rurales que sufrieron la presión de las guerrillas, fueron elegidos concejales con 8 votos (caso Cartagena del Chairá en el departamento de Caquetá). Aunque el número de personas que no acudió a las urnas no significó en el 2003 una disminución del promedio nacional de participación,<sup>31</sup> la imposibilidad de votar debido a constreñimientos externos constituye per se un indicador de vulneración de los derechos políticos.

Por último, se quiere observar si existen variaciones en el número efectivo de partidos para concejos municipales y un aumento en la proporción de alcaldías ganadas por fuerzas políticas distintas al partido Liberal y Conservador, respecto de los años anteriores.<sup>32</sup> En otras palabras, se quiere examinar si la fórmula de listas únicas, el voto preferente, el umbral y la cifra repartidora, produjeron cambios en la presencia partidista dentro de estas corporaciones públicas (se esperaba un número de partidos menor al de los periodos previos, en la medida en que la distribución de curules se hace de acuerdo a la cifra repartidora y no a los residuos que hace más difícil acceder a los escaños). De otro lado, se quiere mirar si las candidaturas únicas por partido tuvieron un impacto al reducir el número de candidatos a las alcaldías y de listas inscritas para concejos municipales. Por esa vía, ver si se produjo el efecto de agregación de fuerzas políticas esperado.

En el Gráfico 2 se observa que el promedio del número efectivo de partidos hasta el año 2000 había mostrado un sistema caracterizado por el bipartidismo y que mantenía el predominio de

<sup>31</sup> Esto se puede explicar porque el número de habitantes de las zonas rurales, donde la guerrilla ha mantenido esta presión, es significativamente menor al de las cabeceras municipales. Pero si existiera información para identificar el número de veredas y corregimientos en donde no fue posible salir a votar respecto del total de estas unidades territoriales en el país, el impacto en términos geográficos probablemente sería mayor.

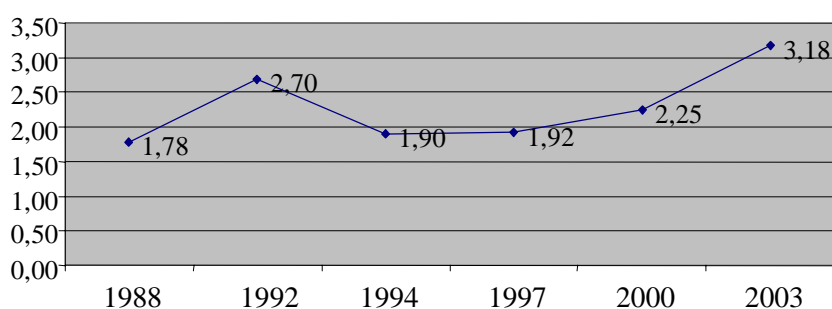
<sup>32</sup> De acuerdo con Laakso y Taagepera, “En un sistema bipartidista con dos partidos igual de fuertes, el número efectivo de partidos es exactamente 2,00. Si un partido es considerablemente más fuerte que el otro, con un porcentaje de votos o escaños respectivo de, por ejemplo, un 70% y un 30%, el número efectivo de partidos es de 1,72, una cifra que concuerda con nuestro juicio intuitivo de que nos alejamos de un sistema bipartidista puro en dirección hacia un sistema unipartidista. De modo similar, con tres partidos exactamente iguales, la fórmula del número efectivo da un valor de 3,00. Si uno de estos partidos es más débil que los otros dos, el número efectivo de partidos tendrá un valor entre 2,00 y 3,00, dependiendo de la fuerza relativa del tercer partido” (Arendt Lijphart, *Sistemas electorales y sistemas de Partidos. Un estudio de veintisiete democracias 1945-1990*, Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1994, pp.114-118). La fórmula es:

$$NEP = \frac{1}{\sum e_i^2}$$

donde e es la proporción de escaños del partido i.

un partido para la mayoría de los periodos electorales comprendidos entre 1988 y 1997. La tendencia ascendente observada para esta variable desde el año 1994, adquiere un valor máximo en el 2003, cuando el promedio nacional da cuenta de un sistema multipartidista con más de tres partidos por primera vez en la década. Aunque en el 92 esta variable mostró una tendencia muy cercana al multipartidismo y el promedio más alto en la década.<sup>33</sup> Este cambio es muy importante en términos de apertura del sistema político colombiano, ya que hasta ahora el monopolio de los cargos de representación lo habían mantenido los dos partidos tradicionales (Liberal y Conservador), con implicaciones negativas para la renovación de la clase política en los concejos municipales.

Es interesante que a pesar de las modificaciones de la reforma en el 2003 se reporta un aumento en el promedio nacional del número efectivo de partidos. Esto muestra que el nuevo método de asignación de curules y de las nuevas reglas de competencia electoral para cuerpos colegiados, en lugar de generar una agregación de fuerzas en torno a los partidos tradicionales, produjo una diversificación al interior de los concejos que favoreció a más fuerzas políticas que en años anteriores. Lo anterior se explica por varios factores: un desencanto generalizado frente a la vieja clase política que venía registrándose no sólo en grandes centros urbanos sino que se extendió a pequeños municipios o ciudades ‘conurbadas’ que terminó favoreciendo candidaturas ‘independientes’ y partidos relativamente nuevos. Esta tendencia que se evidenció en las encuestas de opinión sobre intención de voto para elección de presidente en el 2004 y en las entrevistas realizadas para este estudio, se registra paralelamente a la emergencia de nuevas fuerzas políticas, salidas del liberalismo pero vinculadas a la conformación de una corriente independiente que avanzaba con mucha fuerza en ese momento: el uribismo. Es así como en medio de un clima de radicalización del voto, nuevos partidos como Movimiento Equipo Colombia, Cambio Radical y Convergencia Ciudadana aparecen en la competencia electoral y figuran como las principales fuerzas no tradicionales en términos de número de alcaldías ganadas y curules en los concejos municipales asignados. El espectro político se amplió en este sentido y más que una agregación de fuerzas, ocurrió una diversificación de nuevos partidos (vinculados a la gran corriente del uribismo).



**Gráfico 2: Promedio nacional del número efectivo de partidos en concejos municipales, 1988-2003**

Fuente: Registraduría Nacional del Estado Civil, cálculos de la autora

Los movimientos de izquierda se fortalecen en ciudades importantes pero no tienen un alcance significativo en términos territoriales para el resto de los municipios, sobre todo en los más pequeños. Es el caso del Polo Democrático Independiente, del M-19, y del Movimiento Ciudadano y del Movimiento Verde Oxígeno, los más significativos en la

<sup>33</sup> Esto se explica por el impacto de las reformas de la Constitución del 91 al sistema de partidos que promovió la competencia electoral y facilitó la conformación de agrupaciones políticas.

izquierda que triunfaron en ciudades como Cali, Bogotá, Barranquilla pero quedaron rezagados de la escena nacional.

Al examinar la proporción de municipios con un número efectivo de partidos superior a dos y medio (Tabla 2), es claro que a partir de 1994 la tendencia de apertura del sistema desde uno bipartidista hacia uno multipartidista, se extiende cada vez a más localidades. Así, en 1994 el 15% de los municipios del país reportaban más de dos partidos y medio, en 1997 esta cifra es del 16%, en el 2000 alcanza la tercera parte de las unidades territoriales y en el 2003 supera el 66% del total de localidades incluidas para el análisis de esta variable. En síntesis, la tendencia de apertura del espectro político se mantiene y además, el 2003 representa un salto cualitativo en ese sentido, como un efecto indirecto del clima de radicalización descrito anteriormente y a pesar de la situación de violencia que afectó la competencia electoral en el 20% del territorio nacional.

**Tabla 2: Distribución de municipios (%) según intervalo del número efectivo de partidos**

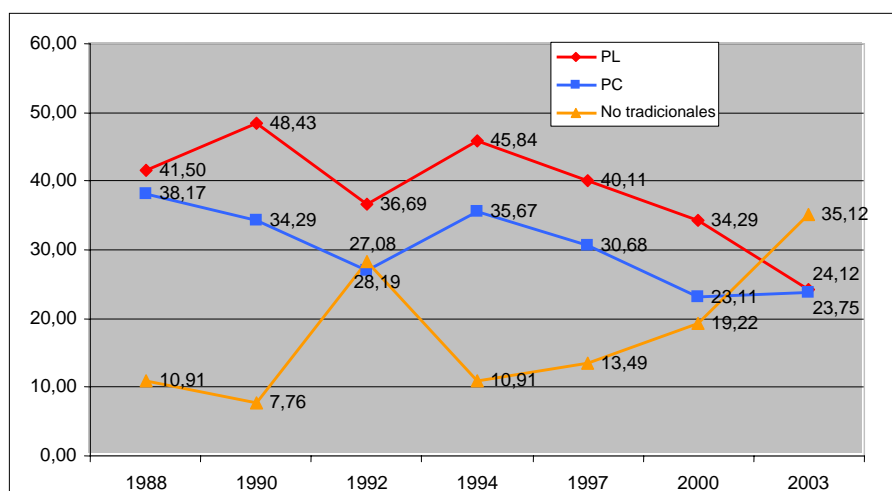
Intervalos	1988	1992	1994	1997	2000	2003
1 – 1,48	28,10%	13,49%	27,82%	29,02%	20,61%	2,22%
1,48 – 1,97	30,50%	18,48%	29,85%	26,16%	21,63%	9,33%
1,97 – 2,46	26,34%	20,52%	23,57%	22,18%	23,84%	18,76%
> 2,46	8,32%	41,31%	15,06%	16,08%	31,61%	66,82%

Fuente: Datos de la Registraduría Nacional del Estado Civil, y cálculos de la autora

La información contenida en la tabla muestra que el año 1992 es atípico en cuanto en ese año casi la mitad de los municipios tuvieron concejos municipales con sistemas cercanos al multipartidismo. En los años posteriores se ve un descenso en el número de localidades con esta tendencia y sólo hasta el 2003 el comportamiento de los municipios hacia el multipartidismo empieza a ser en cierta forma ‘generalizado’. Lo anterior se explica por el efecto inmediato que para el año 1992 tuvieron las reformas contenidas en la Constitución de 1991 para democratizar el sistema de partidos, facilitando la conformación de fuerzas políticas y estimulando a la competencia electoral.

Si observamos la proporción de alcaldías ganadas por los partidos tradicionales (Liberal y Conservador) respecto de las que obtuvieron las fuerzas políticas no tradicionales, se observa una tendencia similar de apertura del sistema político formal en el nivel local. A partir de 1994, son cada vez más los municipios del país que eligen candidatos de partidos distintos al Liberal y al Conservador. Así, estos partidos que mantenían presencia en más del 80% de los municipios del país para comienzos de los noventa, en el 2003 lograron mantener gobiernos locales en menos de la mitad de los municipios del país. Paralelamente, más de la tercera parte de las alcaldías quedó en manos de partidos no tradicionales, entre los cuales los movimientos indígenas han mostrado una gran capacidad de fortalecerse como alternativas políticas de varios municipios. Es así como el 2003 significó un avance importante en la apertura del sistema,<sup>34</sup> probablemente asociada al surgimiento de partidos nuevos que apoyaron al uribismo desde lo local (Cambio Radical) y que alcanzaron un apoyo significativo después de las elecciones del 2002.

<sup>34</sup> Esta clasificación entre Partido Liberal, Partido Conservador y Partidos no Tradicionales. La inclusión de determinadas fuerzas dentro de esta última categoría, se hizo mirando no sólo los nombres ó rótulos de las mismas, sino verificando –hasta donde fue posible– que partidos inscritos con un nombre distinto a Liberal y Conservador efectivamente no consistieran en facciones o ‘mimetizaciones’ de estos.



**Gráfico 3: Porcentaje de alcaldías ganadas por partido, 1988-2003**

Fuente: Registraduría Nacional del Estado Civil, cálculos de la autora

El triunfo de otras fuerzas políticas de oposición que ganaron alcaldías en las principales ciudades, mostró el fortalecimiento del voto de opinión como el Polo Democrático Independiente en Bogotá. En las principales ciudades del país los movimientos no tradicionales ganaron las alcaldías y gobernaciones: En el Valle del Cauca, Angelino Garzón del Partido Convergencia Popular Cívica derrotó al candidato liberal por la gobernación, en Medellín Sergio Fajardo de la Alianza Social Indígena le ganó por primera vez desde 1988 a los Partidos Liberal y Conservador en la competencia electoral por la Alcaldía, en Cali el exconcejal Apolinar Salcedo del Movimiento Si Colombia accedió al cargo, en Bucaramanga Honorio Galvis ganó por la ANAPO, en Pereira quedó Juan Manuel Arango por el Nuevo Partido. Los movimientos indígenas tienen una participación importante en departamentos como Nariño y Cauca, donde la movilización social y la participación política ha estado liderada por este sector de la sociedad civil.

Esta tendencia muestra que el multipartidismo no es una característica exclusiva de los principales centros urbanos como señalan anteriores estudios,<sup>35</sup> sino que se extiende a más de la mitad de los municipios del país. Adicionalmente vale la pena precisar que el sistema de asignación de curules explica en buena parte el comportamiento de la variable número efectivo de partidos.

No obstante, es importante tener en cuenta que la fragmentación al interior del liberalismo y del conservatismo ha resultado en el surgimiento de múltiples facciones políticas que se convirtieron en pequeñas microempresas electorales, con rótulos o nombres distintos pero que representan la misma ‘vieja’ clase política. En ese contexto, es difícil identificar cuando un aumento en el número de partidos significa que el espectro político es más amplio, si la clasificación de ‘otros’ incluye fuerzas políticas alternativas a las ya existentes o si refleja el faccionalismo típico del sistema de partidos colombiano, que con frecuencia funciona como otra estrategia más para capturar votos. En otras palabras, un incremento del número efectivo de partidos en concejos municipales y una mayor proporción de alcaldías no tradicionales, no

<sup>35</sup> Ceballos y Hoyos (2004). Lariza Pizzano habla de municipios y ciudades “conurbadas” para referirse a la importancia del factor espacial o proximidad geográfica a la hora de explicar el comportamiento electoral. Particularmente en regiones rurales que reciben la influencia de grandes centros urbanos (Lariza Pizzano, ‘Ciudad, territorio y elecciones: Un aporte conceptual al análisis de los resultados electorales en las áreas metropolitanas de Colombia’, en Hoskin *et al.* (2003), pp.193-222).



implica necesariamente que se estén consolidando nuevas fuerzas políticas en los cargos de representación local.

Respecto de la competencia electoral, las cifras muestran que *la reforma política no logró reducir significativamente el número de listas inscritas para concejo, aunque sí redujo levemente el número de candidaturas para las alcaldías en el 2003 respecto al 2000*. Esto significa que el estímulo a la agregación de fuerzas políticas no dio resultado, al menos en el ámbito local. Para el periodo electoral del 2003 se presentaron 3.256 candidatos a alcaldías en todo el país frente a 3.379 registradas para el 2000, mientras que en los concejos municipales el número de listas que se inscribieron para el 2003 fue significativamente mayor al registrado para el año 2000 (56.459 frente a 30.060 respectivamente). Esto quiere decir que la fórmula de agregación de fuerzas puede tener mayor impacto en las elecciones para Senado y Cámara. Por último, los resultados electorales mostraron que las candidaturas personalistas bajo el esquema del voto preferente, tienden a debilitarse, mientras se benefician las listas en las que se inscribieron candidatos con apoyo electoral significativo. La gran mayoría de partidos (51.281, más del 90%) optaron por inscribir listas abiertas para concejos municipales, es decir, adoptaron el voto preferente como mecanismo para estructurar las candidaturas. Este hecho tiene que ver con los niveles de desinstitucionalización del sistema de partidos colombiano y la necesidad de promover procesos que permitan una estrategia política concertada al interior de los movimientos.

### **Algunos casos ilustrativos.**

La información recogida en cuatro municipios mediante entrevistas a funcionarios del gobierno local, así como a diversos grupos y sectores sociales, permite contrastar la información estadística con datos de primera mano sobre la relación entre democracia local, reforma política y conflicto armado interno. En general, durante el trabajo de campo se aplicó un mínimo de ocho entrevistas en cada uno de los municipios y se consultaron documentos con datos actualizados sobre los aspectos mencionados. Más allá de las elecciones, las entrevistas quisieron indagar sobre los siguientes factores: a) impacto de la violencia en las elecciones para alcaldes y concejales de octubre del 2003; b) gobernabilidad local ó capacidad de las instituciones del gobierno municipal para responder a demandas ciudadanas; c) percepción sobre la legitimidad de las elecciones (si fueron limpias, justas, libres, competitivas); d) democracia de Estado ó capacidad de las instituciones del régimen para hacer respetar y cumplir la norma en su jurisdicción; e) características y cambios en el sistema político formal (sistema de partidos, instancias de participación y representación local). Aquí se examinarán los aspectos relacionados con las elecciones y con los cambios en el sistema político formal.

Esta sección es parte de un análisis cualitativo más amplio en los temas y en el número de municipios. Se escogieron cuatro municipios entre diez, mirando que quedaran incluidas distintas zonas geográficas, que estas presentaran las diferentes dinámicas del conflicto armado y que fueran representativas de las principales tendencias del comportamiento electoral registradas para la década.

El grupo de municipios quedó así: Pasto, en el departamento de Nariño, que es una de las principales ciudades del país y tiene una tradición de movilización y organización social fuerte, sobre todo por la importancia de las comunidades indígenas en la vida política de la región. Nariño es actualmente escenario de disputa entre las guerrillas de las FARC y el ELN por un lado, y el Ejército del otro, lo que ha resultado en una intensificación del conflicto

armado durante el último año. Sin embargo, Pasto es ejemplo de renovación política a raíz del triunfo electoral del M-19 en las alcaldías a raíz de la implementación de la elección popular de alcaldes.

Barranquilla en el departamento del Atlántico, que es una de las principales ciudades de Colombia y representa un caso exitoso de renovación política en la administración municipal a partir de 1992, año en que el Movimiento Ciudadano ganó la alcaldía y rompió con el predominio del Partido Liberal. La presencia paramilitar es relativamente fuerte en el casco urbano, aunque se puede considerar una zona pacífica en la medida en que no hay una abierta confrontación armada. Barrancabermeja en el departamento de Santander, es una ciudad intermedia y el principal puerto petrolero del país, tiene zonas con presencia guerrillera en el área rural, pero en el casco urbano el control es ejercido por los grupos paramilitares. A pesar de esto, en el 2003 fue elegido como alcalde un candidato del Polo Democrático Independiente, partido político con tendencia de izquierda.

Por último, Arauca en el departamento de Arauca al oriente del país, es un municipio con presencia consolidada del ELN, donde se registra incursión violenta de grupos paramilitares desde 1997 y de la guerrilla (FARC) desde el 2000. Es el centro de aplicación de la política de seguridad democrática y se ha convertido en una especie de ‘laboratorio de guerra’ en la medida en que en ese municipio confluyen casi todas las estrategias de seguridad: la red de informantes y cooperantes, detenciones masivas continuas, copamiento militar de la Fuerza Pública con restricciones a la movilidad entre municipios y control absoluto de las comunicaciones radiales, concentración de asesores norteamericanos como parte del paquete de ayuda estadounidense de lucha contra las drogas (Plan Colombia), fumigaciones de cultivos de uso ilícito,<sup>36</sup> y recientemente se contempla el despliegue de la ‘Operación Escudo’, que es la versión de lucha contra- insurgente para ese departamento.

A continuación se presentan los datos del comportamiento electoral en los cuatro municipios.

**Tabla 3: Nivel de Participación Electoral en Alcaldías**

Fuente: Registraduría Nacional del Estado Civil, cálculos de la autora

Municipio	1988	1990	1992	1994	1997	2000	2003
Barranquilla	0,65	0,56	0,41	0,42	0,46	0,49	0,42
Pasto	0,64	0,54	0,42	0,52	0,51	0,57	0,50
Arauca	0,82	0,60	0,57	0,60	0,59	0,53	0,49
Barrancabermeja	0,54	0,46	0,42	0,45	0,45	0,62	0,54

**Tabla 4: Número Efectivo de Partidos (1988-2003)**

Fuente: Registraduría Nacional del Estado Civil, cálculos de la autora

Municipality	1988	1992	1994	1997	2000	2003
Barranquilla	1,54	5,23	2,71	2,26	3,97	4,64
Pasto	2,47	4,35	2,67	6,12	4,95	8,02
Arauca	1,61	3,07	1,34	1,32	1,14	4,25
Barrancabermeja	2,31	6,15	2,17	2,51	2,56	5,45

<sup>36</sup> Más conocida como ‘Plan Patriota’, esta estrategia es el Plan de campaña militar que cuenta con asesoría y financiación del gobierno de Estados Unidos y que en su fase inicial desplegó 17 mil efectivos en zonas ‘rojas’.

La Tabla 3 muestra que hay un descenso en todos los casos respecto de los niveles de participación electoral registrados para el 2000, aunque en general se presentan los mismos niveles observados para la década de los noventa. Respecto del número efectivo de partidos, la Tabla 4 muestra que en todos los municipios se reporta un incremento y los cambios más significativos se observan en Barrancabermeja, que pasó de un sistema bipartidista en el 2000 a uno con más de 5 partidos en el 2003. Pasto que pasó de un sistema con casi 5 a uno con 8 partidos en el concejo municipal y Arauca, que en el 2000 tenía un sistema unipartidista y en las últimas elecciones el espectro político se amplió a más de 4 partidos.

Este incremento en el número efectivo de partidos indica que a pesar de las dinámicas del conflicto armado en los municipios considerados, en principio, no habría un impacto negativo de la violencia en el número de fuerzas políticas que acceden a cargos de representación política para el ámbito local. La reforma política tiene entonces el efecto contrario al que buscaba en términos de agregación de fuerzas. Sin embargo, como lo muestra la información cualitativa, en algunos municipios la regulación sobre la vida política local por parte de los grupos irregulares comprende presiones sobre el electorado, los candidatos y los gobernantes.

La Tabla 5 contiene información específica sobre las listas y candidaturas presentadas en el 2003 para estos cuatro municipios. Contrario a la tendencia nacional, las candidaturas para alcaldías en estos municipios aumentaron respecto del periodo anterior, pero el número de listas inscritas para concejos bajaron aproximadamente a la mitad de las que se inscribieron para elecciones del año 2000, cuando en el país el incremento registró 56.459 listas en el 2003, aproximadamente 26 mil más que en el 2000. Una reducción en el número de listas inscritas para elecciones de concejales es indicador de la agregación de fuerzas que planteó la reforma y se espera que, por esa vía, los competidores tengan mayores probabilidades de alcanzar el umbral. Sin embargo, los resultados muestran que sólo la mitad de las listas obtuvieron los votos necesarios para el umbral establecido, lo que significa que esas tendrán dificultades para acceder a la representación en el nivel nacional (Congreso).

**Tabla 5: Número de Candidaturas para Alcaldías y de Listas Inscritas para Concejos. Listas que no alcanzaron umbral y Listas con Voto Preferente.**

Fuente: Registraduría Nacional del Estado Civil, cálculos de la autora

Municipio	Candidatos alcaldías		Listas a Concejo		Listas sin umbral en 2003		Con voto preferente
	2000	2003	2000	2003	No,	% del total	
<b>Barranquilla</b>	6	15	121	27	16	59,26%	22
<b>Arauca</b>	5	7	81	12	5	41,67%	11
<b>Pasto</b>	8	7	84	22	12	54,55%	15
<b>Barrancabermeja</b>	8	17	18	24	13	54,17%	21
<b>TOTAL</b>	<b>27</b>	<b>46</b>	<b>304</b>	<b>85</b>	<b>46</b>	<b>54%</b>	<b>69</b>

Respecto del voto preferente, los cuatro casos muestran que el 80% de los partidos presentaron listas abiertas para que el votante eligiera el candidato que debía encabezar la propuesta. Esto indica que los partidos todavía no tienen candidaturas estructuradas para las corporaciones públicas y que el azar y la popularidad de algunas figuras públicas todavía tienen un amplio margen en la definición de dichas listas.

En síntesis, los resultados electorales indican que aunque en el 2003 se registró una reducción del 50% en el número de listas inscritas para concejos, esto no se tradujo en la agregación de

fuerzas políticas promovida por las candidaturas y listas únicas por partido. De otro lado, el número efectivo de partidos refleja que la distribución de escaños en el 2003 amplió la representación de fuerzas políticas dentro de los concejos municipales respecto del 2000, ya que en los cuatro municipios, así como en el promedio nacional, el sistema de partidos se amplió por lo menos en una fuerza política adicional, configurando un multipartidismo.

Al examinar la información cualitativa sobre el impacto de la violencia en las elecciones del 2003 y sobre la percepción de legitimidad de los comicios, se observa que las garantías electorales se vieron afectadas en los municipios donde hay un cierre del espacio político asociado al clima de radicalización, específicamente Arauca y Barrancabermeja. En estos casos las entrevistas dan cuenta de la dificultad para que habitantes de la zona rural pudieran acudir a las mesas de votación ubicadas en el casco urbano. Además, los candidatos a corporaciones públicas y alcaldías denunciaron haber sido objeto de presiones por parte de uno de los grupos armados que tiene presencia en la región.

En Arauca, la guerrilla impidió por medio de intimidaciones que habitantes de las zonas rurales salieran a votar, como mecanismo de presión política sobre el gobierno nacional y para deslegitimar las estrategias de seguridad democrática aplicadas en el departamento. Otros factores influyeron en el descenso de los niveles de participación respecto de periodos anteriores:

La abstención triunfó, el censo electoral fue de 100 mil votos y la votación no alcanzó los 40 mil. La gente no votó por las siguientes razones: falta de credibilidad en los políticos, amenazas de actores armados y por la pesca milagrosa del 21 de octubre durante la cual la Fiscalía retuvo a los candidatos más opcionados a la alcaldía y la gobernación.<sup>37</sup>

Además, en este municipio la influencia de las Fuerzas Armadas sobre los asuntos de la vida política local, ha resultado en la aplicación de medidas de seguridad sin un control civil claro sobre las mismas. Es importante recordar que desde el 2002 la zona ha sido declarada área especial de guerra ó zona de rehabilitación y, en consecuencia, según algunos líderes sociales, “la vida civil está militarizada”. En este contexto, la polarización política es una realidad y el derecho a la asociación, reunión, expresión y oposición está restringido, entre otros factores, por las múltiples presiones por parte de los grupos armados sobre la sociedad civil. A la pregunta de quién manda aquí, una de las respuestas más comunes fue: “El miedo y la intimidación”.<sup>38</sup>

Los señalamientos hacia determinados sectores organizados de la sociedad civil, especialmente hacia los sindicatos, defensores de derechos humanos y líderes de partidos políticos, son un indicador constante del cierre del espacio político en Arauca:

Con la iglesia, la relación es buena, con las fuerzas armadas es supremamente delicada, no hay posibilidad de interlocución porque nos sindicaron de colaboradores de la guerrilla o de guerrilleros (el Ejército). La policía en esa discusión ha tomado actitud de silencio.<sup>39</sup>

<sup>37</sup> Entrevista realizada por CODHES a Martín Sandoval, Representante de la Asamblea Permanente de Derechos Humanos de Arauca, 25 de agosto de 2004.

<sup>38</sup> Entrevista realizada por CODHES a Martín Sandoval, Representante de la Asamblea Permanente de Derechos Humanos de Arauca, 25 de agosto de 2004.

<sup>39</sup> Entrevista realizada por CODHES a Oscar García, Presidente de la Unión Sindical Obrera (USO) en Arauca, 25 de agosto de 2004.

Esta dinámica está afectando incluso a dirigentes de partidos tradicionales:

Antes no se podía ejercer control político ni lanzar candidaturas sobre otros sin pedir permiso a los grupos armados con presencia histórica en el departamento. Pero todavía estamos en riesgo porque ahora se ha hecho un señalamiento en el departamento que sindicaba a miembros del Partido Liberal como guerrilleros y a los del partido Cambio Radical como paramilitares. Como no consultamos a la guerrilla, entonces nos amenazan y el Estado nos estigmatiza (...) Dos diputados de la asamblea departamental fueron presos por ser señalados como guerrilleros por parte del informante. El alcalde de Saravena tomó posesión de su cargo estando preso y nuestro candidato también fue señalado.<sup>40</sup>

En Barrancabermeja, la dinámica del conflicto armado tiene efectos similares pero se caracteriza por la existencia de mecanismos de control social por parte de los grupos al margen de la ley que se hacen menos visibles. El grado de filtración paramilitar en la institucionalidad del municipio es relativamente alto. Las AUC aplicaron la práctica de vetar campañas y candidatos opuestos al proyecto paramilitar al interior de la ciudad, en comunas y barrios. Por ejemplo, el candidato del Partido Comunista señaló que:

Yo no fui elegido alcalde porque los paras prohibieron que votaran por mí. No pude ingresar a las comunas de Barranca porque estaba amenazado por hacer campaña. Quitaban mi cartel y ponían el de Edgar Cote, su candidato (este es el alcalde actual). El 15% del escrutinio que quedaba para elecciones de alcalde se hizo en 19 días, hasta el último día cambiaron los votos y sacaron los del Partido Comunista. Esto hace parte de una política de Estado, perdimos 30 votos.<sup>41</sup>

Adicionalmente, algunas personas mencionaron presiones sobre los votantes:

Hubo presión por parte de grupos paramilitares en elecciones pasadas. En el nororiente de Barrancabermeja algunas señoras afirmaron que votaban por x candidato porque estaban presionadas. Censaban en las casas a cada familia y luego los llevan a votar por determinado candidato, los vigilaban. Hubo amedrentamiento. Obligarón a los jurados de las mesas electorales a contar los votos 4 veces cuando perdieron las propuestas del presidente Uribe en las votaciones para referendo.<sup>42</sup>

De otro lado, los niveles de participación electoral se explican por múltiples factores, no sólo por la violencia:

Se mantiene un promedio del 45% de abstención porque hay atomización de listas, falta de verdaderos partidos cohesionados y articulados. Aquí en tiempos de la guerrilla las elecciones disparaban el índice de violación de derechos humanos. En estas elecciones no se presentó tanto inconveniente ni tantas acciones como se esperaban. Escepticismo, hay constreñimiento, imposición, coacción,

<sup>40</sup> Entrevista realizada por CODHES a Germán Naber Cruz, Presidente del concejo municipal de Arauca, 25 de agosto de 2004.

<sup>41</sup> Entrevista realizada por CODHES en Barrancabermeja a David Ravelo en mayo del 2004. Miembro de la junta dirigente del Partido Comunista y exconcejal por la Unión Patriótica en el 2001, candidato por el Partido Comunista para alcalde en el 2003.

<sup>42</sup> Entrevista realizada por CODHES en Barrancabermeja a dirigentes de la USO en mayo del 2004.

manifestaciones públicas y privadas que dejan ver la influencia en las candidaturas. Bajo nivel de voto de opinión.

En este municipio hay una percepción generalizada de un alto grado de filtración del paramilitarismo en las instituciones del gobierno local, en la empresa privada y en la vida política del municipio mediante la creación de movimientos y presentación de candidatos avalados por las AUC en las elecciones. Esto le ha restado legitimidad a los comicios locales y ha influido en niveles de abstención relativamente altos del municipio respecto de los otros casos considerados:

No hay garantías para el ejercicio de derechos civiles y políticos. Aquí hay Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) que están ingresando en la vida civil, política y económica del municipio, son dueños de compra-ventas, apuestas, chances (...) No ha habido presión por parte de las fuerzas ilegales porque tienen adentro concejales.<sup>43</sup>

En la administración anterior hubo vínculos con paramilitares, fue asesinado un comunicador y se presentaron masacres. Ha habido tres secretarías de la alcaldía en manos de paramilitares.<sup>44</sup>

Las dinámicas de penetración de grupos armados irregulares en la institucionalidad, se refieren a la apropiación de rentas en los negocios más lucrativos del municipio, la financiación de campañas y actividades políticas, la relación permanente con miembros del sector público, entre otros. En Barrancabermeja algunos funcionarios expresaron que:

Aquí hay presión. Llama el comandante paramilitar a decir que obra se necesita y en donde (...) Aquí no se hace participación comunitaria por miedo, el que denuncia lo matan.<sup>45</sup>

El cierre del espacio político en Arauca y la penetración de las estructuras paramilitares en las distintas esferas de la vida local de Barrancabermeja, están relacionados con el impacto real de la reforma electoral en la ampliación del sistema de partidos. A pesar de que estos municipios registraron un incremento significativo en el número efectivo de partidos para el 2003 (Arauca pasó de 1,14 en 2000 a 4,25 y Barrancabermeja de 2,56 a 5,45 respectivamente), el acceso de nuevas fuerzas políticas a cargos de lección popular es vista como una renovación política “ficticia”. Como ejemplo de esta situación, el alcalde de Barrancabermeja afirma: “yo no soy del Polo, ellos me dieron el aval pero ni siquiera me han visto la cara”.<sup>46</sup> En el momento de la entrevista, el mandatario local estaba siendo investigado por la dirigencia del PDI debido a denuncias por vínculos con grupos paramilitares. La opción para movimientos muy pequeños ó líderes independientes que cuentan con apoyo electoral, es hacer acuerdos que ya vienen operando, para conseguir avales de partidos grandes que les permitan inscribir oficialmente la candidatura y acceder a cargos públicos en el ámbito local. En Arauca, el impacto de la reforma en la mayor participación de fuerzas políticas dentro de la administración municipal, puede verse disminuido por los altos niveles de regulación en la

<sup>43</sup> Entrevista realizada por CODHES en Barrancabermeja a Jorge Ferreira, Concejal del Partido Liberal, mayo de 2004.

<sup>44</sup> Entrevista realizada por CODHES en Barrancabermeja al director de la organización no gubernamental CREDHOS, mayo de 2004.

<sup>45</sup> Entrevista realizada por CODHES en Barrancabermeja a Jorge Ferreira, Concejal del Partido Liberal, mayo del 2004.

<sup>46</sup> Entrevista realizada por CODHES en Barrancabermeja, mayo del 2004.

vida local por parte de la Fuerza Pública y de la guerrilla: “El alcalde está supeditado a la voluntad del gobernador y a las fuerzas militares”.<sup>47</sup>

La composición de los concejos municipales en efecto muestra que para el 2003 hay una distribución más equitativa de curules entre los distintos partidos y que las nuevas fuerzas políticas que hacen parte del uribismo, adquirieron una importante representación, específicamente partidos como Cambio Radical y Convergencia Ciudadana. El partido Conservador y movimientos de izquierda que tenían al menos una curul en el 2000, perdieron fuerza en estos municipios para el 2003. Entre tanto, el partido Liberal vio menguada la concentración de escaños. Esta transformación en la composición de los concejos está asociada a la radicalización del voto durante las elecciones presidenciales del 2002, ya que, al menos en estos municipios, triunfó el oficialismo.

**Tabla 6: Composición del Concejo en Arauca (curules por partido)**

2000		2003	
	Curules		Curules
Partido Liberal	14	Partido Liberal	6
Mvto Político Comunal y Comunitario	1	Cambio Radical	3
		Colombia Democrática	2
		Colombia Siempre	1
		Nuevo Partido	1
		Movimiento Convergencia Colombiana	1
		Mvto Político Comunal y Comunitario	1
<b>TOTAL</b>	<b>15</b>	<b>TOTAL</b>	<b>15</b>

**Tabla 7: Composición del Concejo en Barrancabermeja (curules por partido)**

2000		2003	
	Curules		Curules
Partido Liberal	10	Partido Liberal	4
Partido Conservador	3	Partido Conservador	1
UI	1	Mto Convergencia Ciudadana	5
Independiente Frente de Esperanza	1	Mto Nuevo Liberalismo	2
Mto de Integración Popular	1	Mto Político Comunal y Comunitario	2
Mto Cívico Independiente	1	Mto Ciudadano	1
		C4	1
		Mto Político por la Seguridad Social	1
<b>TOTAL</b>	<b>17</b>	<b>TOTAL</b>	<b>17</b>

Pasto y Barranquilla muestran una dinámica distinta, en la medida en que en estos municipios se venían consolidando procesos previos de renovación política, con importante participación en las alcaldías y en los concejos de fuerzas políticas con tendencia de izquierda (el movimiento M-19 en Pasto y el Movimiento Ciudadano en Barranquilla). Además, las elecciones se desarrollaron en un clima de relativa calma y la mayoría de los entrevistados coincidió en que los comicios para alcaldes y concejales realizados en octubre del 2003 fueron limpios: “Sí, las elecciones fueron limpias, no hubo denuncias de fraude, la jornada fue

<sup>47</sup> El alcalde hace parte del Movimiento Convergencia Ciudadana. Entrevista realizada por CODHES a Martín Sandoval, Representante de la Asamblea Permanente de Derechos Humanos de Arauca, 25 de agosto de 2004.

tranquila, pero se notó una mayor participación de los jóvenes”.<sup>48</sup> De otro lado, las entrevistas señalan la importancia del voto de opinión en el proceso de renovación política dentro de las alcaldías: “El alcalde fue elegido por voto de opinión. No sucede lo mismo con los concejales para los que operan las clientelas”.<sup>49</sup>

Aunque las dinámicas del conflicto armado en estos municipios no afectaron los resultados de las elecciones, hay reacomodamientos que pueden desestabilizar el orden público durante los próximos comicios del 2006. La disputa territorial en Nariño y la creciente presencia paramilitar en Barranquilla, constituyen los principales factores de riesgo en este sentido: “Como antes era claro que la guerrilla tenía una fuerte presencia, en este momento es claro que los paramilitares se han consolidado en el pacífico nariñense”.<sup>50</sup>

Hay grupos de interés que han cooptado negocios como los juegos de chance en el departamento de Bolívar y que ahora quieren hacer lo mismo en el Departamento del Atlántico. Este personaje está involucrado con la clase política de la costa y tiene vínculos con el paramilitarismo.<sup>51</sup>

La elección de un alcalde por el Polo Democrático Independiente en Barranquilla y de un representante del Movimiento Convergencia Popular Cívica en Pasto, reflejan continuidad en los procesos de cambio al interior del sistema de partidos. Los distintos sectores sociales entrevistados ratifican esta tendencia, que no se extendió a las corporaciones públicas:

Se ha dado una renovación parcial de la política en la alcaldía distrital y la gobernación departamental, pero se mantuvo intacta la estructura de poder en el concejo y la asamblea, esto llevó a una alianza entre estos nuevos sectores con el poder político tradicional.<sup>52</sup>

En la década pasada surgieron nuevos grupos políticos, pero que recogen las prácticas viejas en materia de corrupción. Por ejemplo, en el anterior concejo municipal (periodo 2000-2003) no hubo casi renovación, sólo ingresaron 7 concejales de partidos nuevos, de 21 que conforma esta corporación.<sup>53</sup>

En este sentido, la reforma electoral es vista como un estímulo para las fuerzas políticas distintas al bipartidismo que han ganado las alcaldías de estos municipios durante la última década y, además, permitió que estos movimientos alcanzaran una mayor representación en los concejos municipales para el 2003. En Barranquilla, los cambios en la composición del concejo no muestran una disminución en las curules del Partido Liberal ni una mayor representación del Movimiento Ciudadano, confirmando que la ampliación del sistema político en este caso ha sido más lenta, comparado con los otros municipios. En palabras del presidente de la Junta de Acción Comunal:

Eso es complejo, porque acá en Barranquilla el presupuesto ha sido cercenado por los concejales, que son unos ‘bandidos’ y los alcaldes anteriores terminaron

<sup>48</sup> Entrevista realizada por CODHES al alcalde de Pasto, Victor Raúl Delgado en agosto de 2004.

<sup>49</sup> Entrevista realizada por CODHES en Barranquilla al Defensor del Pueblo, octubre de 2004.

<sup>50</sup> Entrevista realizada por CODHES en Pasto al Defensor del Pueblo, agosto de 2004.

<sup>51</sup> Entrevista realizada por CODHES en Barranquilla a la encargada de atención a población en situación de desplazamiento de la Defensoría del Pueblo, octubre de 2004.

<sup>52</sup> Entrevista realizada por CODHES en Barranquilla a miembro de la Fundación Foro Costa Atlántica, octubre de 2004.

<sup>53</sup> Entrevista realizada por CODHES en Barranquilla al personero municipal, octubre de 2004.



negociando con estos y por eso terminan ciertos sectores beneficiándose. Se espera que esto cambie con la actual administración.<sup>54</sup>

La vieja forma de hacer política se ha materializado en Barranquilla en la figura de los barones electorales, quienes tradicionalmente conforman clientelas electorales en el ámbito local, utilizando la representación que tiene su partido en corporaciones públicas del nivel nacional, como un recurso político para captar votos y garantizar cargos en el nivel municipal.

**Tabla 8: Composición del Concejo en Barranquilla (curules por partido)**

2000		2003	
	Curules		Curules
Partido Liberal	5	Partido Liberal	6
Partido Conservador	8	Mvto Nacional Progresista	7
Mvto Voluntad Popular	4	Movimiento Ciudadano	2
Mvto Nacional Progresista	1	Partido Verde Oxígeno	1
Mvto Verde Oxígeno	1	Mvto Nueva Fuerza Democrática	1
Mvto Ciudadano	2	Movimiento Nacional	1
		Mvto Conservatismo Independiente	1
		Mvto Apertura Liberal	1
		Mvto Político Voluntad Popular	1
<b>TOTAL</b>	<b>21</b>	<b>TOTAL</b>	<b>21</b>

En el municipio de Pasto el impacto de la reforma electoral se observa en una distribución más equitativa de escaños entre nuevas fuerzas políticas de izquierda como el Polo Democrático Independiente, el Frente Social y Político y el Nuevo Partido, cada uno con 3 curules, mientras los partidos tradicionales perdieron representación. En estos dos municipios, a diferencia de los resultados de Arauca y Barrancabermeja, la ampliación del sistema de partidos benefició a movimientos que se opusieron al referendo y, por lo menos en Pasto, permitió que nuevos movimientos de oposición accedieran al concejo municipal en igual o mayor proporción que los partidos tradicionales.

**Tabla 9: Composición del Concejo en Pasto (curules por partido)**

2000		2003	
	Curules		Curules
Partido Liberal	7	Partido Liberal	3
Partido Conservador	3	Partido Conservador	1
Mvto Alternativa Democrática	3	Nuevo Partido	3
Mvto Convergencia Popular Cívica	1	PDI	3
Mvto Integración Regional	1	Mvto Integración Regional	3
Mvto C4	1	ANAPO	2
Mvto Político Comunal y Comunitario	1	Mvto Frente Social y Político	1
Partido del Socialismo Democrático	1	Moral	1
Proyecto por Pasto	1	C4	1
		Mvto Político por la Seguridad Social	1
<b>TOTAL</b>	<b>19</b>	<b>TOTAL</b>	<b>19</b>

Lo anterior significa que el impacto de la reforma política sobre el tamaño y la composición del sistema de partidos (medida a través del NEP), depende en buena parte del contexto

<sup>54</sup> Entrevista realizada por CODHES en Pasto al presidente de la Junta de Acción Comunal, agosto de 2004.

político y de la estructura del sistema político que determina como se dan las relaciones entre líderes políticos de los distintos ámbitos (nacional, regional o departamental y local o municipal).

## Conclusiones

El análisis del contexto en que se realizaron las elecciones locales del 2003, mostró que el cierre del espacio político afectó negativamente las garantías electorales en el 20% de los municipios del país, donde no fue posible ejercer el derecho a elegir y ser elegido. Este aspecto de la coyuntura se vio reflejado en candidaturas únicas para alcaldías, amenazas a candidatos y líderes de partidos políticos y en la imposibilidad de realizar elecciones para 11 municipios donde no se inscribieron candidatos por razones de orden público. En estas regiones las elecciones se han convertido en un escenario estratégico para los grupos armados irregulares y la democracia local enfrenta dificultades.

A pesar de las medidas contempladas en la reforma para reducir el número de competidores sean estos listas para concejos municipales o candidatos para las alcaldías, el 2003 mostró una ampliación del sistema de partidos. Esto se vio reflejado no sólo en un promedio mayor del número efectivo de partidos al interior los concejos municipales, sino en el porcentaje de alcaldías ganadas por partidos distintos a los tradicionales. Por primera vez desde que se implementó la elección popular de alcaldes, estas fuerzas políticas relativamente nuevas alcanzaron en conjunto más de la tercera parte de las administraciones locales del país. En contraste, el Partido Liberal perdió representación regional (sólo un cuarto de los municipios escogieron candidato de este partido). Lo anterior se explica por un clima de radicalización política que favoreció la emergencia de nuevas fuerzas políticas que apoyan al uribismo y su acceso a cargos públicos de elección popular en buena parte de las localidades del país.

A pesar de la intensificación y expansión del conflicto armado en algunas regiones, los cambios introducidos por la reforma política permitieron una ampliación del sistema de partidos, que pasó de uno bipartidista en el 2000, cuando el promedio nacional del número de partidos fue de 2,25 a uno multipartidista en el 2003, cuando registró 3,18 para ese indicador. Al examinar la proporción de municipios con más de dos partidos y medio en el país, se observa que en el 2003 más del 60% registraron sistemas próximos al multipartidismo, frente al 30% registrado en el 2000. La composición de los concejos municipales para los casos examinados, mostró que los cambios introducidos en la reforma (específicamente la cifra repartidora como método para la asignación de curules) permitió una mayor representación de nuevas fuerzas políticas en estas corporaciones y, por esa vía, la renovación de la clase política en el ámbito local. Sin embargo, para casos como Barranquilla, donde las prácticas clientelistas han caracterizado la forma de hacer política y donde los barones electorales mantienen cierta influencia en la competencia electoral, esta renovación ha sido más lenta. De otro lado, la radicalización del voto que caracterizó las elecciones presidenciales del 2002, se trasladó a las elecciones locales del 2003 mediante el referendo e imprimió una dinámica distinta a estos comicios. La competencia electoral entre los distintos partidos y movimientos, se articuló en cierta medida en torno al apoyo o la oposición al uribismo.

Los factores mencionados en párrafos anteriores, permiten señalar que el impacto de la reforma política sobre el tamaño y la composición del sistema de partidos (medida a través del NEP), depende en buena parte del contexto político y de la estructura del sistema político como tal. En el caso colombiano resalta la influencia de las elites partidistas del nivel nacional sobre las elites y liderazgos del nivel local.

De otro lado, el incremento significativo en el número efectivo de partidos registrado en más de la mitad de los municipios del país, significa que el multipartidismo no es una característica exclusiva de los grandes centros urbanos y que la variable espacial, ó la dimensión geográfica es un factor determinante en la tendencia del comportamiento electoral.

Al examinar quienes conforman esas nuevas fuerzas, encontramos que en 2003 los movimientos políticos distintos a los tradicionales que obtuvieron mayor número de alcaldías y concejales, fueron aquellos que apoyaron al uribismo: Movimiento Equipo Colombia (con el 7,15% de las alcaldías después del Partido Liberal y el Partido Conservador), Cambio Radical (con 2,75%) y Convergencia Ciudadana (con 2,31%). Movimientos con tendencia de izquierda que ganaron alcaldías en las principales ciudades del país como el Polo Democrático Independiente, sólo alcanzaron el 1,76% de las administraciones locales en el país. Lo anterior ratifica la hipótesis de radicalización del voto según la cual el país en su conjunto se movió a la derecha.

Aunque la reforma electoral estableció el umbral para acceder a la asignación de curules, y las candidaturas y listas únicas por partido como un mecanismo para estimular la agregación de fuerzas políticas y para promover la institucionalización al interior del sistema; este efecto no ocurrió. No hubo una reducción en las listas inscritas para concejos municipales. En contraste, la opción por parte de casi todos los partidos de presentar listas abiertas al electorado, reflejó la importancia que tienen los liderazgos personalistas en la conquista de votos. En ese sentido, los resultados electorales para concejos municipales mostraron que el voto preferente combinado con la fórmula del umbral y las candidaturas únicas por partido, benefició principalmente a los movimientos políticos y no a los candidatos. En síntesis, la reforma política puede estimular procesos al interior de los partidos orientados a presentar candidaturas y procesos más estructurados en su interior.

Resumiendo, la reforma política tuvo un impacto importante en la democratización del sistema de partidos y estableció mecanismos para promover una competencia electoral más organizada que puede impulsar un debate con contenido programático. Sin embargo, otros factores como las prácticas políticas en el ámbito local y las dinámicas del conflicto armado influyen en las tendencias del comportamiento electoral, en la configuración del sistema de partidos, en la definición del mapa político regional y en las garantías para el ejercicio de la ciudadanía política. En otras palabras, el régimen político se enfrenta a la necesidad de fortalecer las instituciones para garantizar el imperio de la ley a lo largo y ancho del territorio. Esto permitirá avanzar en procesos de participación política que democraticen el acceso al poder en la medida en que se fortalezcan vías distintas a la violencia, la corrupción o el clientelismo. De otro lado, la democracia colombiana debe fortalecer procesos de institucionalización dentro del sistema de partidos y seguir apoyando la transparencia en la competencia política. Estos dos aspectos permitirán que la democracia pueda fortalecerse a través de las reformas introducidas en su dimensión electoral.

## Referencias

- Bernal, Angélica, *Elecciones de 2003: El Referendo y Autoridades Locales*, Bogotá: Red Mujer y Participación Política, 2004, en <http://www.fescol.org.co/política-formas-genero-ompp-b-5.htm>
- Ceballos, Marcela y Hoyos, Diana, 'Tendencias del comportamiento electoral y descentralización en los municipios de Colombia, 1988-2000', *Crisis States Working Papers*, 57, London: Crisis States Research Centre, London School of Economics, 2004
- Corporación Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo- Fundación Comité de Solidaridad con los Presos Políticos, '¿Cacería de brujas? Detenciones masivas y seguridad democrática', en *Reelección el embrujo continúa. Segundo año de gobierno de Álvaro Uribe Vélez*, Bogotá: Plataforma Colombiana - Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo, 2004, pp.199-206
- Dahl, Robert, *Poliarquía, participación y oposición*, México: Rey, 1993 [1971]
- Dahl, Robert, *Democracy and its Critics*, New Haven, Yale University Press, 1989
- Escuela de Cultura de Paz, Universidad Autónoma de Barcelona, *Alerta 2003. Informe sobre conflictos, derechos humanos y construcción de paz*, Barcelona: Icaria Editorial, 2003
- Gutiérrez, Francisco, 'La radicalización del voto en Colombia', en Hoskin *et al.* (2003), pp.87-114
- Hoskin, Gary *et al.* (eds), *Colombia 2002. Elecciones, comportamiento electoral y democracia*, Bogotá: Universidad de los Andes, 2003
- Hoskin, Gary y García, Miguel, 'Participación política y guerra en Colombia. Un análisis de las elecciones de 2002', en Hoskin *et al.* (2003), pp.223-262
- Lijphart, Arendt, *Sistemas electorales y sistemas de Partidos. Un estudio de veintisiete democracias 1945-1990*, Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1994
- O'Donnell, Guillermo, *Democratic Theory and Comparative Politics*, Notre Dame, Indiana: The Hellen Kellog Institute for International Studies at University of Notre Dame, 1999
- Pizarro, Eduardo, 'Democracia Restringida y desinstitucionalización política', en Pedro Medellín (ed.), *La Reforma del Estado en América Latina*, Bogotá: Fescol, 1989
- Pizzano, Lariza, 'Ciudad, territorio y elecciones: Un aporte conceptual al análisis de los resultados electorales en las áreas metropolitanas de Colombia', en Hoskin *et al.* (2003), pp.193-222
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *La democracia en América Latina. Hacía una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, 2004, en <http://www.pnud.org>
- Romero, Marco, 'Elecciones, reforma política y garantías electorales', *Actualidad Colombiana*, 2004, en <http://www.actualidadcolombiana.org>

## Otros Documentos de Trabajo

- WP4 Crisis States Programme, 'Research in Latin America' (April 2001) – *Also available in Spanish*
- WP6 Dennis Rodgers, 'Making Danger a Calling: Anthropology, violence, and the dilemmas of participant observation' (September 2001) – *Also available in Spanish*
- WP7 Hugh Roberts, 'Co-opting Identity: The manipulation of Berberism, the frustration of democratisation and the generation of violence in Algeria' (December 2001) – *Also available in Spanish*
- WP9 Benedict Latto, 'Governance and Conflict Management: Implications for donor intervention' (February 2002) – *Also available in Spanish*
- WP10 Jo Beall, 'The People Behind the Walls: Insecurity, identity and gated communities in Johannesburg' (February 2002) – *Also available in Spanish*
- WP11 Jo Beall, Owen Crankshaw & Susan Parnell, 'Social Differentiation and Urban Governance in Greater Soweto: A case study of post-Apartheid reconstruction' (February 2002) – *Also available in Spanish*
- WP24 Francisco Gutiérrez Sanín, 'Hyper-fragmentation and Traditional Politics in Colombia: Discussing Alternative Explanations' (March 2003, revised September 2004) – *Also available in Spanish*
- WP25 Francisco Gutiérrez Sanín, 'The Times of Democratic Involutions' (March 2003, revised January 2005) – *Also available in Spanish*
- WP27 Francisco Gutiérrez Sanín, 'Criminal Rebels? A discussion of war and criminality from the Colombian experience' (April 2003)
- WP28 Luis Eduardo Fajardo, 'From the Alliance for Progress to the Plan Colombia: A retrospective look at US aid to Colombia' (April 2003)
- WP29 Jean-Paul Faguet, 'Decentralisation and local government in Bolivia' (May 2003) – *Also available in Spanish*
- WP30 Maria Emma Wills & Maria Teresa Pinto, 'Peru's failed search for political stability' (June 2003)
- WP32 Carlos Medina & Hermes Martínez, 'Violence and drug prohibition in Colombia' (August 2003)
- WP35 Dennis Rodgers, 'Dying For It: Gangs, Violence and Social Change in Urban Nicaragua' (October 2003)
- WP37 David Keen, 'Demobilising Guatemala' (November 2003)
- WP38 Miguel García & Gary Hoskin, 'Political Participation and War in Colombia: An Analysis of the 2002 Elections' (November 2003)
- WP40 Ann C. Mason, 'Constructing Authority Alternatives in Colombia: Globalisation and the Transformation of Governance' (February 2004)
- WP45 Kenneth C. Shadlen, 'Representation, Participation and Development: Lessons from Small Industry in Latin America' (June 2004)
- WP46 Jonathan DiJohn, 'The Political Economy of Economic Liberalisation in Venezuela' (June 2004)
- WP47 Ana María Díaz & Fabio Sánchez, 'A Geography of Illicit Crops (Coca Leaf) and Armed Conflict in Colombia' (July 2004) – *Also available in Spanish*
- WP56 Angelika Rettberg, 'Business-led Peacebuilding in Colombia: Fad or Future of a Country in Crisis?' (December 2004)
- WP57 Diana Hoyos & Marcela Ceballos, 'Electoral Behaviour Trends and Decentralisation in Colombia's Municipalities, 1988-2000' (December 2004) – *Also available in Spanish*
- WP61 Dennis Rodgers, 'Unintentional Democratisation? The *Argentinazo* and the Politics of Participatory Budgeting in Buenos Aires, 2001-2004' (April 2005)
- WP62 Jean-Paul Faguet, 'The Effects of Decentralisation on Public Investment: Evidence and Four Lessons from Bolivia and Colombia' (June 2005)
- WP63 Francisco Gutiérrez Sanín, 'Deconstruction without Reconstruction? The Case of Peru (1978-2004)' (June 2005)
- WP64 Jonathan Curry-Machado, 'Surviving the "Waking Nightmare": Securing Stability in the Face of Crisis in Cuba (1989-2004)' (June 2005)
- WP65 José Luis Rocha, 'The Political Economy of Nicaragua's Institutional and Organisational Framework for Dealing with Youth Violence' (June 2005)
- WP66 Francisco Gutiérrez Sanín, 'Re-stating the State: Paramilitary territorial control and political order in Colombia (1978-2004)' (September 2005)
- WP70 Fabio Sánchez & Mario Chacón, 'Conflict, State and Decentralisation: From Social Progress to an Armed Dispute for Local Control, 1974-2004' (October 2005) – *Also available in Spanish*
- WP71 Dennis Rodgers, 'Urban Segregation from Below: Drugs, Consumption, and Primitive Accumulation in Managua, Nicaragua' (October 2005)
- WP72 Dennis Rodgers, 'Subverting the Spaces of Invitation? Local Politics and Participatory Budgeting in Post-crisis Buenos Aires' (November 2005)
- WP73 Giovanni Carbone, '"Populism" Visits Africa: the Case of Yoweri Museveni and No-party Democracy in Uganda' (December 2005)

It is our intention for all Crisis States Working Papers eventually to be available in English, Spanish and French. Some in the series have already been translated. For further details, and an up to date list of Working Papers, and other Crisis States publications, please consult our website ([www.crisisstates.com](http://www.crisisstates.com)).

The aim of the Crisis States Programme (CSP) at DESTIN's Development Research Centre is to provide new understanding of the causes of crisis and breakdown in the developing world and the processes of avoiding or overcoming them. We want to know why some political systems and communities, in what can be called the "fragile states" found in many of the poor and middle income countries, have broken down even to the point of violent conflict while others have not. Our work asks whether processes of globalisation have precipitated or helped to avoid crisis and social breakdown.

### Crisis States Programme collaborators

#### *In India:*

Asia Development Research Institute (Patna, Bihar)  
North Eastern Institute for Development Studies (Shillong)  
Developing Countries Research Centre (University of Delhi)

#### *In South Africa:*

Wits Institute of Social & Economic Research (WISER)  
Sociology of Work Workshop (SWOP)  
Department of Sociology  
(University of the Witwatersrand, Johannesburg)

#### *In Colombia:*

IEPRI, Universidad Nacional de Colombia  
Universidad de los Andes  
Universidad del Rosario

### Research Objectives

- ❶ We will assess how constellations of power at local, national and global levels drive processes of institutional change, collapse and reconstruction and in doing so will challenge simplistic paradigms about the beneficial effects of economic and political liberalisation.
- ❷ We will examine the effects of international interventions promoting democratic reform, human rights and market competition on the 'conflict management capacity' and production and distributional systems of existing polities.
- ❸ We will analyse how communities have responded to crisis, and the incentives and moral frameworks that have led either toward violent or non-violent outcomes.
- ❹ We will examine what kinds of formal and informal institutional arrangements poor communities have constructed to deal with economic survival and local order.



## crisis states programme

Development Research Centre,  
Development Studies Institute (DESTIN),  
LSE, Houghton Street, London WC2A 2AE  
Tel: +44 (0)20 7849 4631 Fax: +44 (0)20 7955 6844  
e-mail: [csp@lse.ac.uk](mailto:csp@lse.ac.uk)

