

00462  
2<sup>o</sup> e.



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA  
DE MEXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

POLITICA, PARTIDOS POLITICOS Y ELECCIONES  
LOCALES EN COLOMBIA

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

**T E S I S**

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:  
MAESTRA EN CIENCIAS POLITICAS  
P R E S E N T A I  
MARIA DEL PILAR GAITAN PAVIA

MEXICO, D. F.

NOVIEMBRE 1992



Universidad Nacional  
Autónoma de México



## **UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso**

### **DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

## TABLA DE CONTENIDO

		pág.
	PRESENTACION	1
1.	LOS EQUIVOCOS DE LA DESCENTRALIZACION	11
1.1.	LA DESCENTRALIZACION: ENTRE EL AJUSTE Y LA UTOPIA	14
1.2.	LA MODERNIZACION SIN MODERNIDAD DE AMERICA LATINA	18
1.3.	LAS POLITICAS DESCENTRALISTAS EN AMERICA LATINA: ALGUNOS CASOS NACIONALES	24
1.4.	EL DEBATE SOBRE LA DESCENTRALIZACION	31
1.4.1.	El enfoque neoconservador	32
1.4.2.	Una propuesta interpretativa basada en la sociología de la acción	34
1.4.3.	El enfoque "politicista"	38
1.4.4.	El enfoque "derivacionista"	43
2.	LA ELECCION POPULAR DE ALCALDES: ¿UNA PROPUESTA DEMOCRATICA?	54
2.1.	EL REFORMISMO INSTITUCIONAL: UNA ESTRATEGIA PARA ENFRENTAR LA CRISIS	59
2.2.	EL MOMENTO POLITICO DE LA REFORMA MUNICIPAL	65
2.3.	LOS DILEMAS Y DESAFIOS DE LA ELECCION POPULAR DE ALCALDES	69
3.	ELECCION POPULAR DE ALCALDES: EXPECTATIVAS Y FRUSTRACIONES	83

		pag.
3.1.	DESCENTRALIZACION Y PAZ: UNA ECUACION OPTI-MISTA	95
3.2.	LA REFORMA MUNICIPAL Y LA PARTICIPACION ELECTORAL	97
3.3.	LA GEOGRAFIA POLITICA DE LA ELECCION DE ALCALDES	109
3.3.1.	La continuidad liberal-conservadora	109
3.3.2.	Las coaliciones: alianzas y multipartidismo	122
3.3.3.	Las coaliciones por dentro	127
3.3.4.	Las coaliciones en la geografía nacional	132
3.3.5.	Los "Otros inscritos": entre los cívicos y los políticos	134
3.4.	LA UNION PATRIOTICA: GUERRRA SUCIA, DIVISION Y AMBIGÜEDAD	153
3.4.1.	La Unión Patriótica en la elección popular de alcaldes	159
3.4.2.	La alianza democrática M-19 y la elección de alcaldes	164
4.	EL PERFIL DEL ALCALDE POPULAR	179
4.1.	LA DIMENSION POLITICA Y SOCIAL DE LA GESTION LOCAL	180
4.2.	LA NUEVA TERRITORIALIDAD DEL MANDATO LOCAL	183
4.3.	LA DIMENSION ECONOMICA DE LA GESTION LOCAL	192
4.4.	EL DESTINO DE LOS RECURSOS: PROGRAMAS E INVERSIONES	201
4.5.	LAS ALCALDIAS FRENTE A LA CONSULTA POPULAR Y LA REELECCION	210
	A MANERA DE CONCLUSION	224
	ANEXO:	230
	BIBLIOGRAFIA	260

## PRESENTACION

La monografía de tesis para optar por el título de maestría en Ciencia Política que presento para la consideración de los jurados, es el resultado final de una investigación realizada en el Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Colombia, que tuvo su inicio en 1988. Durante este año se llevó a cabo la primera elección popular de alcaldes por voto popular, como resultado de la puesta en marcha de la reforma constitucional que la consagró en el año de 1986, y comenzaron a advertirse los efectos de las políticas de descentralización fiscal y administrativa impulsadas por el Gobierno de Belisario Betancur desde 1982.

Este trabajo investigativo se centra en la dimensión política de la reforma, en particular, sobre el significado y alcance de la institución del alcalde popular. No obstante, a lo largo de la tesis se incorporan una serie de aspectos que trascienden el estudio puramente electoral. Con ello, se quiere presentar un análisis sobre esta significativa transformación institucional en Colombia, como un fenómeno que compromete - no solo el comportamiento de los votantes y de los partidos, sino como un proceso que incide de manera importante en la estabilidad del régimen y en la posibilidad de avanzar hacia la construcción de

un orden político más democrático y participativo.

La tesis se encuentra dividida en cuatro capítulos. En el primero de ellos se da cuenta del marco general en el cual pueden inscribirse las reformas estatales, en particular las que apuntan a la descentralización, las cuales, con sorprendente simultaneidad, se desarrollaron en casi todos los países de América Latina desde comienzos de los años ochenta.

Respecto a las motivaciones y objetivos que han impulsado dichas reformas, se presenta una revisión crítica de los principales enfoques interpretativos que han procurado explicarlas. Y se enuncian los lineamientos básicos que orientan el análisis del caso colombiano.

En el segundo capítulo, se aborda el tema del reformismo institucional como una de las estrategias del régimen para enfrentar la crisis política, que de manera creciente se ha venido agudizando en todo el territorio nacional. Bajo esta premisa se indaga sobre los móviles y propósitos que llevaron a la consagración de la reforma municipal y que le dieron vida a la institución del alcalde popular. Para cerrar este punto, se destacan los diversos dilemas y desafíos que plantea el desarrollo de esta institución, al haber tenido que ponerse a prueba en un contexto de violencia y severa crisis.

En el tercer capítulo, se lleva a cabo un análisis comparativo de los dos procesos para elegir alcaldes celebrados durante los años de 1988 y 1990. El examen sobre estas contiendas tiene como propósito ofrecer una interpretación cualitativa sobre los principales resultados y tendencias que arrojan dichos procesos. Por ello, sin desconocer la importancia de la información estadística, la cual se registra y se confronta con datos de otros periodos electorales, el análisis se centra en el comportamiento de los distintos partidos y movimientos que participaron en las dos elecciones.

Tal comportamiento se explora a partir de las diversas expectativas que despertó la reforma municipal, en especial, las que auguraron la civilidad en la confrontación política y la modernización y democratización del poder local. Aunque la información disponible sobre la tercera elección de alcaldes del pasado 8 de marzo es todavía parcial e incompleta, se consideró útil y conveniente incluir algunas observaciones sobre sus principales resultados. Su incorporación al texto obedece, fundamentalmente, a la posibilidad de proyectar la comparación que se venía efectuando, hacia una elección de gobiernos municipales que, por primera vez, se realiza dentro del nuevo marco jurídico y político que estableció la Constitución de 1991.

En el capítulo cuarto, se exponen una serie de elementos que permiten trazar un perfil del alcalde popular y señalar algunas

de las barreras y problemas que enfrenta el ejercicio de la gestión municipal. El trabajo de este capítulo se basa en el análisis de la primera encuesta nacional aplicada a los mandatarios locales y a los presidentes de concejos del período 1988-1990. La cobertura de la encuesta y la variedad de temas que ésta contempló, así como el amplio espectro de respuestas dadas por los propios alcaldes, se constituyeron en valiosos instrumentos para permear el microcosmos del poder municipal.

Por último, se incluye un anexo en el que se aprecia la forma como se ha concretado la dimensión legislativa de la reforma. En él se recogen, bajo una clasificación cronológica y temática, las principales normas que sobre la descentralización, la planificación y el ordenamiento territorial se han consagrado desde 1980 hasta la fecha.

La bibliografía que se encuentra al final, permite conocer la rica y abundante literatura que se ha producido sobre el tema, e indica, en buena medida, el estado de la investigación sobre la descentralización en Colombia.

## 1. LOS EQUIVOCOS DE LA DESCENTRALIZACION

El tema y la práctica de la descentralización han venido cobrando una especial fuerza durante la última década, tanto en los países de Europa Occidental como de América Latina. Su debate ha ganado espacio en la reflexión de las ciencias sociales contemporáneas y ha ocupado un lugar destacado en la agenda política de muchos gobiernos.

La descentralización se ha constituido en un aspecto esencial de las reformas estatales que, ya para terminar el siglo, han emprendido los más disímiles regímenes políticos con diferentes motivaciones. En unos casos se la ha concebido como una nueva panacea para enfrentar el subdesarrollo; en otros, se la presenta como pieza clave de una estrategia para responder a las nuevas demandas de la acumulación capitalista. También se ha exaltado como un fenómeno consustancial a la democracia. Pero, a su vez, se tiende a explicarla como eficaz mecanismo para conjurar la crisis de legitimidad del Estado contemporáneo, y como instrumento idóneo para desconcentrar conflictos y fragmentar prácticas políticas.

Tan diversas concepciones de la descentralización nos colocan frente a un universo preso de contradicciones, ambivalencias y potencialidades. En ello reside el interés académico de su estudio, pero sobre todo su pertinencia política. Abordar la

descentralización desde esta perspectiva implica reconocer su multidimensionalidad e invita a formular por lo menos tres interrogantes:

¿Por qué las estrategias de descentralización cobran tanta importancia en situaciones de crisis y por qué la discusión sobre su significado, alcances y limitaciones ha conducido a que se hable de "una moda latinoamericana" e incluso, desde formulaciones extremas, a que se la considere como una "epidemia paradigmática"<sup>1</sup>.

¿Cuáles son esos factores comunes que posibilitan que la descentralización atraviese regímenes políticos, ideologías, niveles de desarrollo económico y, más aún, que ella haya sido promovida por los más diversos actores sociales y políticos: por el Estado, por gremios privados, por partidos, por grupos armados en proceso de desmovilización o reincorporación a la vida civil, o por movimientos sociales de claro perfil antiestatista?

¿Qué rasgos esenciales deben tenerse en cuenta para abordar la descentralización, ciertamente como una práctica que se ha generalizado, pero, a su vez, como una realidad que comporta especificidades nacionales regionales y que se desarrolla en

---

<sup>1</sup> Véase Carlos Mattos, "La descentralización ¿Una nueva panacea para enfrentar el subdesarrollo regional?", ponencia presentada en el *Seminario Internacional sobre Descentralización del Estado. Requerimientos y políticas en la crisis*, CEUR, Buenos Aires, noviembre 9-11 de 1988, p. 6.

entornos sociales y políticos concretos?

Formular estos interrogantes no persigue encontrar respuestas acabadas o globalizantes. Las preguntas, más bien, hacen las veces de líneas orientadoras de una discusión que es imprescindible asumir, para abordar la diversidad y heterogeneidad de las prácticas descentralizadoras.

Para avanzar en esta reflexión general se seguirán, en este trabajo, varios pasos. En primer lugar, se señalan las denominadas "megatendencias" o fuerzas estructurales a nivel mundial, que pueden propiciar escenarios favorables para la descentralización.

En segundo lugar, se destacan aquellas tendencias de carácter regional que, asociadas con fenómenos de orden territorial, también pueden inducir o promover el impulso de políticas descentralistas.

En tercer lugar, se presenta una revisión de los principales enfoques analíticos sobre la descentralización cuyo debate, como se señaló, ha traspasado el ámbito local y se ha convertido en uno de los puntos cruciales del pensamiento y de la práctica política en América Latina. La revisión crítica de las distintas perspectivas o líneas de interpretación tiene como objetivo presentar las coordenadas analíticas desde las cuales se piensa

abordar el caso colombiano, que constituye el cuerpo central de esta tesis. En efecto, el balance de la descentralización política, fiscal y administrativa que se viene adelantando en el país desde 1986 requiere de un enfoque que, sin desconocer las particularidades del proceso, trascienda la insularidad en la que tiende a colocarse su análisis.

### 1.1. LA DESCENTRALIZACION: ENTRE EL AJUSTE Y LA UTOPIA<sup>2</sup>

La reestructuración del orden económico y político mundial a la que asistimos, pasa fundamentalmente por el desarrollo de cuatro grandes tendencias o fuerzas estructurales que atraviesan las cada vez más tenuous fronteras ideológicas del planeta<sup>3</sup>.

La revolución científica y tecnológica aparece como un fenómeno de primer orden ya que a través de sus efectos en la producción, la información y el transporte, está generando un nuevo paisaje o geografía industrial. El asentamiento del nuevo parque industrial, sobre todo de las economías centrales, se ha visto acompañado por procesos de relocalización de unidades

---

<sup>2</sup>Subtítulo tomado del polémico artículo de Daniel García Delgado "El nuevo rol del municipio en América Latina, entre el ajuste y la utopía", en *Le Monde Diplomatique*, Edición latinoamericana. No. 19, 1988.

<sup>3</sup>Sobre esta temática puede consultarse la rica discusión, que aquí utilizamos como principal referencia, y que aparece en Sergio Boisier, "La descentralización: un tema difuso y confuso", en Dieter Nohlen (comp.), *Descentralización y consolidación democrática*, Caracas, Editorial Nueva Sociedad, 1991, pp. 21-30.

productivas, que pueden crear o estimular espacios potenciales para una mayor descentralización decisonal y territorial.

La internacionalización de las operaciones del capital y la especialización en la producción, implican nuevas relaciones entre los diferentes espacios donde se lleva a cabo la acumulación. En este sentido, dos fenómenos tienden a desarrollarse simultáneamente: de un lado, los Estados centrales se encuentran en un proceso de creciente desnacionalización. La reorganización capitalista tiende a superar las barreras entre la región, la nación y el espacio mundial, de tal forma que el impulso y desarrollo de la acumulación se den en cualquier lugar del territorio. Por ello, se busca imponer una sola racionalidad que subordine el conjunto de la producción mundial\*.

De otra parte, al proceso de desnacionalización se suma la pérdida de confianza en el Estado central como productor de bienes y servicios y como agente que posibilita la reproducción del sistema económico. La "devaluación estatal" se puede constituir en un aliciente que promueva las prácticas

---

\*Véase Dario Restrepo, "Nueva fase de acumulación del capital, reestructuración del Estado y relocalización de los procesos productivos y de los conflictos sociales", en Pedro Medellín (comp.), *La reforma del Estado en América Latina*, Bogotá, Fescol, 1989, pp. 34-35. Y Luis Alberto Restrepo, "Elección popular de alcaldes: Desnacionalización antidemocrática del Estado central y reapropiación democrática del Estado local", en Paul Allies y Otros, *Elección popular de alcaldes. Colombia y la experiencia internacional*. Bogotá, Fescol-Fidéc-Procomun, 1988, pp. 105-115.

desconcentradoras y descentralizadoras de poderes y funciones. La reestructuración política del Estado y la administrativa del gobierno se revelan como fuerzas que tienden a traspasar ideologías y formas de organización del poder. Si bien es cierto que éstas responden a las demandas de la acumulación y la inserción en el mercado mundial, de igual importancia resulta atender las ambiguas exigencias del discurso democrático en boga. Esa ambigüedad se traduce, por un lado, en una exaltación de los viejos rituales y procedimientos de la democracia liberal -que son compatibles con las exigencias del mercado- y por el otro, en el despliegue de una serie de mecanismos encaminados a reprimir, contener o incorporar esa otra realidad que ha venido ganando terreno: la reinención democrática que se funda en la participación\*.

En tercer término y estrechamente vinculado con el punto anterior, se registra también como una tendencia universal la creciente demanda de los distintos sectores de la sociedad civil por una mayor participación y por mayores espacios de "autorrealización". Parecen comprobarlo la irrupción y proliferación de los más diversos grupos y movimientos en torno a la reivindicación del género, la juventud, la preservación del

---

\*A propósito de la discusión sobre las nuevas formas de participación ciudadana de base territorial que se construyen desde el campo popular, puede consultarse el libro de Orlando Fals Borda, *La insurgencia de las provincias: Hacia un nuevo ordenamiento territorial para Colombia*, Bogotá, Siglo XXI Editores - Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales, 1988.

medio ambiente, el derecho a la recreación y principalmente el respeto a los derechos humanos. Estas reivindicaciones, que en muchos casos se desdoblán en formas de organización con gran capacidad de impacto en el Estado central, pueden estimular o dinamizar procesos descentralizadores. La aparición de movimientos sociales vinculados con la lucha por la democracia y la calidad de la vida, guarda una estrecha relación con el reformismo estatal\*.

En cuarto lugar, existe una gran coincidencia al señalar que la privatización de actividades productivas y de servicios es otra de las grandes tendencias que pueden contribuir a la conformación de escenarios propicios para la descentralización. En la medida en que se trasladen las decisiones del sistema político-administrativo central al sistema económico, se estimulan prácticas desconcentradoras que bien pueden inducir al desmonte del intervencionismo económico y social del Estado.

El análisis de los nexos entre privatización y descentralización no está previsto en este trabajo. Pero sería pertinente abordarlo si se quiere dar cuenta de la diversidad de fenómenos que, asociados con políticas tendientes a la desregulación estatal, pueden impulsar procesos de descentralización.

---

\*Véase Manuel Castells, *La ciudad y las masas. Sociología de los movimientos sociales urbanos*, Madrid, Alianza Editorial, 1983.

La confluencia de las tendencias descritas contribuye a explicar la propagación de las prácticas descentralistas en distintas partes del mundo, incluida América Latina. Pero la especificidad de nuestros países, como sociedades periféricas y dependientes, obliga a tener en cuenta una serie de tendencias de carácter regional. Enunciarlas puede ampliar el horizonte explicativo para comprender por qué la descentralización se ha dinamizado bajo los términos en que se ha hecho en nuestro continente.

## 1.2. LA MODERNIZACION SIN MODERNIDAD DE AMERICA LATINA

Los años ochenta, "la década perdida" para el desarrollo latinoamericano, fueron el escenario de una profunda crisis económica para la mayoría de países del área. El creciente endeudamiento externo y las severas restricciones para el pago del servicio de la deuda se constituyeron en los signos más visibles de la crisis. A este fenómeno lo acompañaron un progresivo deterioro en los términos de intercambio, elevados índices de inflación y tasas negativas de crecimiento económico<sup>7</sup>. Así mismo, pudo advertirse durante todo el decenio una fuerte caída de los coeficientes de inversión, el estancamiento o

---

<sup>7</sup>En conjunto, el crecimiento del PIB regional arroja, entre 1981 y 1989, un resultado negativo: -8.3%, siendo particularmente significativo que los seis países exportadores de petróleo presentan índices negativos, así como las cuatro grandes economías, a saber: Venezuela, Argentina, Brasil y México. Véase Waldo Ansaldi, "Gobernabilidad y seguridad democrática", ponencia presentada en el *Seminario Internacional "Gobernabilidad y seguridad democrática en América del Sur"*, Santiago, Chile, 16 a 18 de agosto de 1990, p. 20.

contracción de los ingresos públicos y un acelerado aumento del desempleo.

Las dimensiones de la exclusión social se ampliaron considerablemente por la depresión de los niveles de ingreso de las capas medias y más pobres de la población y por el carácter regresivo de los indicadores sociales. Todo ello a tal punto que, en una década, casi todas las sociedades latinoamericanas retrocedieron más de veinte años en sus índices de bienestar. La situación de pobreza es hoy similar a la que prevalecía a comienzos de 1970 y, de manera dramática, el número absoluto de pobres en la región ha aumentado en el mismo lapso, de 120 a 160 millones<sup>o</sup>.

La magnitud de la crisis económica y de la exclusión social se ha reflejado a su vez en lo que la mayoría de analistas denomina la "crisis del Estado territorial". Crisis que, sin duda, ha desempeñado un papel catalizador frente a los procesos de ajuste y reestructuración estatal.

Nos referimos básicamente al estancamiento y la diferenciación de las economías regionales o locales, a los límites, o muchas veces fracasos, de la planificación regional, así como a la celeridad y desequilibrio de los procesos de urbanización. Para ilustrarlo basta con señalar algunas de las manifestaciones más visibles de

---

<sup>o</sup>Véase Juan Carlos Portantiero, "La múltiple transformación del Estado latinoamericano", en *Nueva Sociedad*, No. 104, Caracas, noviembre-diciembre de 1989, p. 39.

estos fenómenos.

El crecimiento poblacional, concentrado en grandes urbes con precarios servicios públicos y limitada cobertura, ha sido una de las constantes del desarrollo urbano en América Latina. Así, en 1950 la población urbana de la región alcanzaba los 68 millones de habitantes (41%); en 1980, 237 millones de personas vivían en centros urbanos (65.3%), y se proyecta que para el año 2000 lleguen a ser 421 millones; es decir, el 76.6% de la población\*. Con este vertiginoso crecimiento de las ciudades ha corrido parejo un incremento de la pobreza absoluta sobre todo en los suburbios o sectores periféricos de las megalópolis, condición que bien puede asociarse con la disminución del impacto de las políticas urbanas, principalmente de las habitacionales, y con el retroceso de las políticas asistenciales, tratése de las alimentarias, de empleo o de emergencia<sup>10</sup>.

Junto al deterioro económico se ha presentado la informalización de las economías urbanas, el erosionamiento de las identidades colectivas, la inseguridad y la extensión de la delincuencia

---

\* Véase Manuel Castells et al., "Urbanización y democracia local en América Latina", en Jordi Borja (comp.), *Manual de gestión municipal democrática*, Madrid, Barcelona, Instituto de Estudios de Administración Local, 1986, p. 39.

<sup>10</sup> Sobre este tema, desarrollado bajo una perspectiva comparativa, puede consultarse el trabajo de Carlos Martínez Assad, "El poder local, pilar de la democracia", en *Cuadernos Americanos Nueva Época*, Vol. 5, No. 23, México, D.F. Universidad Nacional Autónoma de México, septiembre-octubre de 1990.

común. Y, como un signo también destacable, se ha venido produciendo una continua depredación del medio ambiente y una restricción de los espacios libres y de recreación.

Fue en este contexto de aguda recesión y de empobrecimiento que muchos países del Área pusieron en marcha las llamadas políticas de ajuste. Como ya resulta común admitirlo, tales políticas se nutren del modelo neoliberal, cuyo recetario promueve la reorientación del sistema productivo y de los recursos nacionales no sólo hacia el pago de la deuda externa, sino hacia la adopción en cada país de las pautas de producción y de consumo determinadas por los requerimientos de la competencia capitalista mundial.

Con acierto, se ha señalado que el ajuste estructural en América Latina "está condicionado por tendencias macroeconómicas que constituyen datos duros de la realidad"<sup>11</sup>, de los cuales es difícil sustraerse. También se afirma que la reinserción del área en el asimétrico y exigente mercado internacional no puede reducirse a una respuesta que sería producto de ineludibles imposiciones externas. Los Estados aun inscritos en un contexto de creciente transnacionalización, desempeñan un papel determinante. Lo mismo puede decirse de los diversos agentes

---

<sup>11</sup> Véase Fernando Calderón y Mario Dos Santos, "Hacia un nuevo orden estatal en la América Latina. Veinte tesis sociopolíticas y un corolario de cierre", en *Revista Paraguaya de Sociología*, No. 77, Asunción, enero-abril de 1990, p. 9.

sociopolíticos que internamente orientan y ponen en ejecución las políticas de ajuste.

Si se observan los distintos procesos de modificación y adecuación de las economías regionales, puede apreciarse que "no hay un solo tipo de ajuste en sus políticas y en sus efectos; hay reinserciones en la economía mundial más activas o más pasivas, meras reducciones del gasto interno versus reconversiones económicas, mayor o menor vulnerabilidad de las estructuras productivas resultantes, efectos sociales compensados o no, incidencias variables en los regímenes y en los sistemas políticos, mutaciones en la cultura política y en la percepción de las transformaciones contemporáneas por parte de los distintos actores"<sup>12</sup>. Este tipo de lectura resulta pertinente, pues permite dar cuenta, por un lado, de casos atípicos como podría ser el colombiano, desde el punto de vista de su comportamiento económico y de su reciente apertura. Y por el otro, invita a no agotar en la dimensión del condicionamiento macroeconómico externo los procesos de transformación que velozmente recorren las sociedades latinoamericanas.

Desde esta perspectiva, la dimensión política e institucional se constituye en un campo de análisis relevante; y la relación, no unívoca, entre el ajuste productivo y las transformaciones estatales en punto nodal para la comprensión del fenómeno que se

---

<sup>12</sup> *Ibid.*, p. 10.

viene discutiendo.

Los años ochenta también colocaron a buena parte de los países del área ante el doble reto de asumir la crisis económica y de reconstruir, o preservar en otros casos, los regímenes democráticos. Doble desafío que, en palabras de Portantiero, "obliga a redefinir las relaciones entre Estado y sociedad, entre gobierno y mercado, y entre política y economía"<sup>13</sup>. Estas, que podríamos caracterizar como urgencias del momento, pasan, centralmente, por reformas del Estado.

En efecto, con sorprendente simultaneidad, desde comienzos del decenio, casi todos los países emprendieron reformas estatales. Englobadas bajo el mote genérico de la modernización institucional y administrativa, las reformas, muchas veces inscritas o dinamizadas por procesos constituyentes, focalizaron sus objetivos en tres ejes centrales: la privatización, la desregulación y la descentralización<sup>14</sup>.

Para los propósitos de este trabajo interesa detenernos en las

---

<sup>13</sup>Juan Carlos Portantiero. *op. cit.*, p. 92.

<sup>14</sup>Al respecto puede consultarse el texto de Dario Restrepo "Transformaciones recientes en América Latina: La descentralización, mito y potencia, el caso colombiano", en *Revista Paraguaya de Sociología*, No. 79, Asunción, septiembre-diciembre de 1990. Así mismo, las distintas ponencias presentadas en el seminario latinoamericano realizado sobre este tema en el Centro de Estudios Democráticos para América Latina -CEDAL-, San José de Costa Rica, el 8, 9 y 10 de noviembre de 1990.

políticas descentralistas que bajo diversas formas, básicamente la deslocalización, la desconcentración y la descentralización propiamente dicha<sup>13</sup>, se desarrollaron desde Cuba hasta la austral república de Chile.

### 1.3. LAS POLITICAS DESCENTRALISTAS EN AMERICA LATINA: ALGUNOS CASOS NACIONALES

Vale la pena reseñar los casos nacionales más destacados donde se han venido dando procesos descentralistas. La reseña no pretende ofrecer un análisis comparativo, el cual está en mora de realizarse en forma sistemática, no obstante los importantes esfuerzos que se han hecho en esta dirección. El propósito es más bien ilustrar esa necesidad común que enfrentan los Estados latinoamericanos: readecuar sus estructuras de regulación económica y política a través de distintos mecanismos, dentro de los cuales la redefinición de la territorialidad del poder desempeña un papel estratégico.

En Venezuela, junto con los intentos para ampliar y modernizar el sistema político y partidista, se diseñó una estrategia para delimitar los campos de la intervención estatal en la economía y

---

<sup>13</sup>Es útil consultar la clasificación o tipología sobre las distintas formas de descentralización que aparece en Dennis Rondinelli, "Descentralización Territorial Power and the State: A Critical Reponse", en *Development and Change*, No. 21, Londres, 1990.

para desmontar la "maraña burocrática"<sup>16</sup>.

Así mismo, durante el año 1989 fue promulgada una ley tendiente a aumentar las competencias de los estados federales y, por primera vez, gracias a la descentralización política instituida, se eligieron mediante voto directo y popular los alcaldes y gobernadores.

En Bolivia, a través de la descentralización administrativa y de la elección popular de mandatarios locales y concejos municipales, se impulsó una reforma para democratizar y relegitimar las municipalidades. Más recientemente, en enero de 1990, el presidente Paz Zamora sometió a consideración del poder legislativo una ley que condujo a la conformación de los nuevos gobiernos departamentales<sup>17</sup>.

En Argentina se ha adelantado una descentralización de los recursos fiscales en favor de las provincias y los municipios, bajo el esquema de la coparticipación, y se ha procurado fortalecer tanto a las autoridades como a los liderazgos locales. Puede señalarse que, para este caso, las constituciones

---

<sup>16</sup>Hilda Herzer, presentación: "Poder local e instituciones", en *Revista Mexicana de Sociología*, No. 4, México, D.F., octubre-diciembre de 1986, p. 6. Véase también, Manuel Rachadell "La reforma del Estado en Venezuela", en Pedro Medellín (comp.), *op. cit.*, pp. 209-219.

<sup>17</sup>Detlef Nolte, "Procesos de descentralización en América Latina: enfoque comparativo", en Dieter Nohlen (ed.), *op. cit.*, p. 73.

provinciales promulgadas desde 1986 han reforzado la autonomía y la autogestión municipal<sup>1\*</sup>.

En Perú se ha venido cumpliendo un proceso de descentralización administrativa, decisional y financiera mediante el proyecto de la regionalización y se han conocido experiencias significativas de autogestión y ampliación de la participación comunitaria a partir de los nuevos espacios creados por la desconcentración y delegación del poder político.

También en México se han registrado reformas descentralistas que reivindican al "municipio libre" como pieza clave de la institucionalidad del régimen. Desde la reforma de 1983 se reiteró la elección popular de los ayuntamientos y se les invistió de personería jurídica, tanto para manejar su patrimonio como para expedir las normas de observancia general en sus territorios. En el plano económico, se definieron las contribuciones que forman la hacienda municipal; se determinó qué servicios públicos deben prestar los ayuntamientos y se previno contra la eventualidad de que las autoridades estatales o federales redujeran los ingresos del municipio. En cuanto a la planeación del desarrollo local, se facultó a los ayuntamientos para reglamentar la propiedad raíz y el uso de sus territorios, y

---

<sup>1\*</sup>Pueden consultarse los trabajos de Domingo José Taraborrelli, "La elección popular de alcaldes y la administración municipal en Argentina", en Paul Allies, et al., *op. cit.*, pp. 33-48, y Roberto Estes, "La reforma del Estado en Argentina: la descentralización en el contexto de la democratización y de la crisis", en Pedro Medellín (comp.), *op. cit.*, pp. 137-154.

para aprobar y administrar la zonificación y los planes de desarrollo urbano municipal. Varios autores coinciden en que las reformas descentralistas que se han promovido en México están vinculadas con los procesos de desestructuración de los dispositivos institucionales centrales, responsables de las políticas de bienestar social. Desde esta óptica, la reforma del poder municipal se ha convertido en un mecanismo eficaz para descentralizar la crisis que, de manera dramática, vivió este país desde comienzos de los ochenta<sup>1\*</sup>.

Cuba ha ingresado también en el concierto de países que vienen desarrollando reformas descentralistas. El Estado ha diseñado una división político-administrativa acorde con las exigencias del modelo de economía centralmente planificada, que se fundamenta en los principios de autofinanciamiento y elaboración coordinada de planes y presupuestos. En el mismo sentido, ha creado órganos locales del poder popular con el fin de lograr la autonomía y la autogestión social en las localidades<sup>2\*</sup>.

Un caso, quizás paradójico, de un proceso de descentralización

---

<sup>1\*</sup>Véase Eduardo Barraza, "Desafíos de municipio libre mexicano", en Paul Allies, *et al.*, *op. cit.*, pp. 53-69. También pueden consultarse Carlos Martínez Assad y Alicia Ziccardi, "El municipio entre la sociedad y el Estado", en *Revista Mexicana de Sociología*, No. 4, México, D.F., septiembre-diciembre de 1989.

<sup>2\*</sup>Véase "Notas sobre la relación centralización-descentralización en la transición socialista cubana", proyecto RLA B6/001; ciencias sociales, crisis y requerimientos de nuevos paradigmas en la relación Estado-sociedad-economía, PNUD-Unesco-Clacso, 1988.

desarrollado en un contexto autoritario, es el chileno. Como bien lo señala un investigador del tema, mientras en el Perú los municipios han tenido un importante papel en el desarrollo de la movilización popular, constituyendo instancias representativas de la población organizada, en Chile "los municipios se convirtieron en los muros más visibles de la fortaleza estatal"<sup>21</sup>.

Bajo la dictadura pinochetista se adelantó un proyecto de regionalización del país y de descentralización fiscal, política y administrativa, asociada con las políticas de privatización y con la concepción del municipio como una empresa de servicios. Esta concepción despolitizada del proceso tenía como premisa el "disciplinamiento organizacional" de la población, propósito que, como es sabido, se llevó a cabo a través de la participación funcional, en comunidades jerarquizadas y tuteladas por el poder presidencial<sup>22</sup>. Bajo el gobierno actual, la descentralización ha seguido su curso bajo una orientación política diferente que se ha propuesto, mediante la legislación consagrada, llenar de contenido democrático las estructuras administrativas desconcentradas que fueron creadas por el régimen militar.

---

<sup>21</sup>Hernán Pozo, "La participación en la gestión local para el régimen chileno actual", en Jordi Borja, *Dimensiones teóricas, problemas y perspectivas de la descentralización del Estado. Movimiento social y gestión local*, Santiago, ICI-Flacso-Clacso, 1988, p. 348.

<sup>22</sup>Véase Norbert Lechner, *La conflictiva y nunca acabada construcción del orden deseado*, Santiago, Flacso, 1984, pp. 146-147.

Un caso que también vale la pena destacar es el de Brasil. La descentralización, impulsada en el marco de la transición democrática que experimentó este país, recibió un gran impulso a través de la Asamblea Nacional Constituyente, convocada y realizada por espacio de 19 meses a partir del año 1988. La nueva Constitución, producida a través de este proceso, consagró un federalismo que dejó sin muchos poderes al gobierno central. La Carta, refrendada por los concejos locales, reforzó de manera considerable la capacidad de acción de los Estados y de las municipalidades, tanto en el terreno fiscal como en el administrativo. Así mismo, colocó en manos de los gobernadores estatales la autoridad sobre la policía civil y militar, y a esta última se le asignó la conservación del orden público. Debe destacarse que la transferencia de atribuciones y recursos fiscales a los órganos regionales o locales, estuvo acompañada por un traslado de funciones del Ejecutivo al Legislativo, lo que "en buena medida representa una ruptura con la historia brasileña, caracterizada por un fuerte presidencialismo, de corte imperial"<sup>23</sup>.

Recapitulando, podríamos señalar que esta apretada reseña sobre los procesos descentralistas en América Latina descubre la diversidad de escenarios donde ellos pueden desarrollarse, la variedad de regímenes políticos que los adoptan y las diferentes

---

<sup>23</sup>Jorge Orlando Melo, "La Constitución Brasileña: liberalismo, democracia y participación", en *Análisis Político*, No. 6, Bogotá, enero-abril de 1989, p. 100.

motivaciones que los impulsan. Sin embargo, dos lógicas o propósitos comunes que se explican enseguida, subyacen a la generalización y la simultaneidad de estas heterogéneas prácticas descentralistas.

Primero, en todos los casos comentados se observa la necesidad de reordenar y hacer más funcional la base territorial del poder político, por lo cual se impulsa el desarrollo de estrategias tendientes a modificar las relaciones entre el Estado central, las regiones o provincias y las localidades. La necesidad de modificar el excesivo centralismo del Estado se manifiesta en el diseño de políticas de descentralización fiscal y administrativa, para alcanzar una mayor racionalización y eficiencia de la administración pública.

Dichas políticas expresan una gama de posibilidades que van desde la reasignación de competencias y recursos, hasta el fortalecimiento de la gestión y la planeación local.

Segundo, en todos los casos puede advertirse el propósito de redefinir las relaciones entre Estado y sociedad civil. Este objetivo se traduce en la formulación de una serie de estrategias encaminadas a despolitizar, cooptar o integrar las crecientes demandas de la población por acceder al sistema productivo y de consumo, y por ampliar los espacios de participación social y política. Tales estrategias incluyen desde la promoción y

consagración de elecciones populares locales y regionales, hasta la creación o ampliación de formas de participación ciudadana, que pueden estar basadas en la consulta directa y en la capacidad de decisión popular, o bien pueden estar mediadas por la tutela del poder central que las promueve o instituye.

Readecuar las estructuras de regulación económica y política del Estado, utilizando la descentralización como uno de los recursos estratégicos para consumir esta tarea, se revela entonces como una de las características que definen el proceso de transformación que están experimentando las actuales sociedades latinoamericanas.

#### 1.4. EL DEBATE SOBRE LA DESCENTRALIZACION

A continuación se expondrán los principales enfoques o líneas de interpretación que han procurado explicar el fenómeno descentralista, fundamentalmente en América Latina.

Consideramos importante presentar, así sea de forma somera y resumida, el estado en que se encuentra la discusión sobre el tema, con el fin de destacar las premisas en las que se basan las distintas perspectivas teóricas, y con el ánimo de recuperar las tesis o proposiciones que se estimen convenientes para el análisis del caso colombiano.

#### 1.4.1. El enfoque neoconservador

Un primer enfoque, el neoconservador, parte de la premisa según la cual el Estado no ha podido cumplir con su función reguladora, ni ha podido ampliar y manejar adecuadamente su capacidad administrativa. Sujeto, sobre todo en los países del Tercer Mundo, a una severa crisis fiscal y a crecientes demandas distributivas, el Estado se ha burocratizado y se ha tornado ineficiente. Esta doble presión lo ha obligado, desde una lógica de costo-beneficio, a emprender reformas de sus estructuras - reduciendo al mínimo su tamaño y su capacidad interventora - con el fin de "despolitizar" la economía y "deflacionar" la política<sup>24</sup>. Dicha racionalidad, que se apoya en los presupuestos del neoliberalismo económico y que ha recordado en el debate latinoamericano las recomendaciones sobre gobernabilidad, formuladas por la Comisión trilateral a mediados de 1970<sup>25</sup>, promueve un programa de descentralización que se explica en los términos que siguen. El desmantelamiento del Estado ineficiente y la modernización administrativa, deben conducir a una efectiva asignación de los recursos sociales y a un mejoramiento en la

---

<sup>24</sup> Véase la rica y sugestiva discusión en torno a la "terapia neoconservadora" como salida a la crisis del Estado contemporáneo, en Juan Carlos Portantiero, "La democratización del Estado", en *Pensamiento Iberoamericano*, No. 5A, Madrid, enero-junio de 1984.

<sup>25</sup> Véase Michael Crozier, Samuel Huntington, Joji Watanuki, *The Crisis of Democracy. Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission*, New York, N. Y. University Press, 1975.

calidad de los servicios básicos. Las reformas, incluidas las que apuntan a la descentralización, deben, así mismo, propender por una flexibilidad total que libere al Estado de su papel coercitivo frente al capital, permitiendo la libre movilidad y la colocación de los recursos en las regiones y actividades que resulten más rentables. Ello sin atender a los límites nacionales, o a la conveniencia social o política. Esta propuesta lleva implícita la cancelación del intervencionismo social, la deificación de las fuerzas del mercado y de la competencia individual, y la privatización, como su principal corolario. Para este enfoque, el Estado no existe como relación social, ni tienen relevancia las distintas fuerzas y actores que tramitan y orientan las reformas, como si éstas operaran en un vacío social. Por ello, la descentralización es vista como una respuesta adecuada de las élites frente a las exigencias del mercado y reducida, en últimas, a una mera práctica administrativa.

La descentralización, así concebida, ha servido de soporte ideológico a procesos de modernización autoritaria como el impulsado por la dictadura chilena. El proyecto de regionalización del país que instauró el gobierno militar, combinado con la descentralización fiscal, la privatización de los servicios públicos y la desarticulación de la protesta social, a través de organizaciones promovidas y dirigidas desde la Presidencia, pueden ser un buen ejemplo de ello.

#### 1.4.2. Una propuesta interpretativa basada en la sociología de la acción

Un segundo enfoque, que en buena medida se nutre de los aportes de la sociología urbana crítica, apunta a explicar la descentralización a partir de la relación existente entre la reforma del Estado, la crisis y los movimientos sociales. Sus premisas básicas podrían resumirse de la siguiente manera:

El Estado enfrenta una severa crisis, tanto en el plano externo, por el desbalance de sus economías y el endeudamiento, como en el plano interno, por su creciente deslegitimación, producto de la incapacidad de atender las presiones redistributivas. En este contexto se reconoce la necesidad de ejecutar políticas de ajuste, las cuales limitan la autonomía nacional y restringen la posibilidad de desarrollar medidas que promuevan el desarrollo. A su vez, la excesiva centralización del Estado y de sus funciones produce ineficiencia, desarrollo regional desequilibrado y restricción en la participación social y política de las mayorías.

La crisis alienta la aparición de movimientos sociales, fundamentalmente de base territorial, que exigen su inclusión en el sistema productivo y una mayor participación en la toma de decisiones. La presión de la llamada "periferia" y la movilización de los sectores víctimas del centralismo, se convierten en una poderosa fuerza que dinamiza la

descentralización. Por ello se plantea como un propósito fundamental la reforma del ámbito local y regional y la incorporación de las distintas formas de protesta social.

Desde este enfoque, la descentralización política, fiscal y administrativa no debe perseguir el desmonte de la regulación estatal sino su racionalización, y puede verse como una eficaz estrategia para enfrentar la crisis y como un mecanismo idóneo para alcanzar objetivos democratizadores.

La modernización institucional, está cargada de bondades e intenciones positivas. A ella se le atribuye la virtud de impulsar el desarrollo local. A propósito, uno de los teóricos más influyentes en la discusión sobre el tema señala que a la descentralización político-administrativa se le puede considerar como "mecanismo adecuado para promover la socialización política de las clases populares y el desarrollo de las libertades individuales, así como las transformaciones socioeconómicas de tendencia igualitaria". En la misma línea de argumentación plantea que "la descentralización hoy parece consustancial con la democracia y el proceso de democratización del Estado. Con la ampliación del campo de los derechos y libertades, con la incorporación de los sectores excluidos y marginados de las instituciones representativas y con el mayor control y

participación populares en el ejercicio de la administración pública"<sup>26</sup>. Otros autores, también representativos de este tipo de análisis, sostienen que el desarrollo local y la descentralización son procesos que corren parejos, e inclusive que pueden homologarse. Aunque desde esta óptica se advierte sobre la necesidad de "construir socialmente las regiones"<sup>27</sup>, para que la descentralización no caiga en un vacío formalista y se convierta en un ejercicio antidemocrático, el enfoque plantea una serie de problemas.

Resumiendo, puede decirse que dicha perspectiva ofrece una visión esencialmente positiva de la descentralización en tanto centra su análisis en las bondades de la modernización institucional y en las potencialidades democratizadoras de la reforma. Así mismo, le concede una extraordinaria importancia al papel transformador que pueden desempeñar los actores populares de las localidades, reivindicando -como una de las tareas centrales de las sociedades contemporáneas- el ejercicio efectivo del derecho a la participación y la progresiva conquista de la ciudadanía.

La marcada ponderación de estos aspectos tiende a disociar las dimensiones política y económica de la reforma, soslayándose, o

---

<sup>26</sup>Jordi Borja, "Dimensiones teóricas, problemas y perspectivas de la descentralización", en Jordi Borja *et al.*, *op. cit.*, pp. 24 y 39.

<sup>27</sup>Sergio Boiser, "Las regiones como espacios socialmente contruidos", en *Revista de la Cepal*, No. 35, Santiago, agosto de 1988.

por lo menos minimizándose, el peso que tiene la reestructuración del Estado, de cara al nuevo orden mundial, sobre los procesos descentralistas, lo que implica el riesgo de asumir el debate sobre el desarrollo y la democracia local deseados, eludiendo un punto crucial: la fuerza condicionante del sistema productivo y de las relaciones sociales que le dan cuerpo.

La práctica de políticas descentralistas pasa por la racionalización de las formas de organización del Estado y de la administración pública, pero no se agota en ellas, y tampoco en la consagración de la participación ciudadana y de los canales institucionales que posibilitan su expresión.

Ciertamente, una reforma político-administrativa puede incluirlos. Por ello, la descentralización no es necesariamente consustancial a la democratización del Estado. Por el contrario, puede dar lugar a procesos de modernización autoritaria y excluyente, como ya se ha ilustrado, a restauraciones institucionales conservadoras, o a meras políticas de desconcentración y devolución funcional de competencias.

La tentación de homologar la redistribución del poder, bien sea en el plano territorial o institucional, con la democracia, como ha sido ampliamente discutido en distintos foros latinoamericanos, puede conducir a entender lo local como un sinónimo de lo popular, y, por ende, a subestimar el universo de los conflictos. O, dicho en otras palabras, tal homologación

conduce a que las clases y sectores sociales que son agentes de la descentralización se volatilizan bajo un discurso, sesgado por la ideología y el voluntarismo político.

#### 1.4.3. El enfoque "politicista"

Una tercera línea de interpretación se podría denominar como "politicista". Las siguientes variables teóricas sustentan su marco de análisis: la crisis del sistema político; la forma de descentralización que se escoge para manejar la crisis; las condiciones políticas bajo las cuales se implementa la descentralización y los resultados que tiene la reforma con respecto a sus objetivos. La selección de estas variables tiene como propósito desplazar el análisis hacia un campo de reflexión donde se evite la sobrevaloración de los factores de orden externo y económico.

El concepto de crisis se constituye en un aspecto central. La crisis se entiende como "la perturbación de procesos de regulación con una potencialidad desestabilizadora"<sup>29</sup>. Y ésta puede ser de naturaleza primaria, inherente al proceso de producción capitalista, o de naturaleza secundaria, cuando hace

---

<sup>29</sup>Una muy buena síntesis de este enfoque, que el mismo autor en que nos basamos para ilustrarlo denomina como politológico, se encuentra en Christian von Haldenwang, "Hacia un concepto politológico de la descentralización", en Miguel Eduardo Cárdenas et al., *Descentralización y Estado moderno*, Bogotá, FAUS-Fescol, 1991, pp. 232-235.

referencia a la regulación del sistema político administrativo frente al económico, por un lado, y al sistema normativo, por el otro.

La crisis económica y la crisis política, señala von Haldenwang, son dos aspectos de una crisis del Estado periférico que se traduce en una incongruencia entre la regulación necesaria y la regulación política y financieramente posible. Con estas premisas, se advierte sobre el estrechamiento del espacio financiero en los Estados latinoamericanos y sobre el incremento simultáneo de las demandas económicas y sociales de la población.

La incapacidad de responder a tales demandas amenaza con erosionar la legitimidad del Estado. Crisis y descentralización son facetas de un mismo problema. Por ello, esta última puede concebirse como una "reforma de las funciones estatales de regulación que tiene el objetivo fundamental de estabilizar el sistema político"<sup>27</sup>.

Concebida básicamente como un instrumento de ajuste institucional, la descentralización asume distintas formas. Ellas dependerán de la incorporación que se haga de los "recursos" del Estado, a saber: la racionalidad administrativa, los medios financieros y la legitimidad.

---

<sup>27</sup> *Ibid.*, p. 2.

Uno de los presupuestos claves del análisis es la suposición de que las formas políticas e ideológicas de la descentralización prevalecen cuando los espacios de distribución se encuentran limitados. Así, la función legitimadora de las prácticas descentralistas se constituye en una variable explicativa de gran importancia. Dicha función puede expresarse como proyecto político-ideológico que contribuye a la reproducción simbólica del régimen. Puede así mismo crear nuevos espacios políticos en los ámbitos regional y local, aunque ellos impliquen a la vez nuevos campos de intervención estatal, y ampliar estructuras participativas ya existentes. De otra parte, a través del mejoramiento de los servicios públicos, la descentralización administrativa puede inducir procesos de educación política y de identificación de los usuarios con la prestación de los servicios. Finalmente, la privatización de estos últimos puede contribuir a la legitimación de un régimen al beneficiar a grupos cuyo apoyo político tiene una importancia estratégica<sup>30</sup>.

Este tipo de análisis invoca la percepción que tienen las "élites" sobre la crisis como un factor determinante para impulsar distintas opciones de descentralización, y plantea la inconveniencia de limitarse al análisis del régimen político, así como la pertinencia de incluir el estudio sobre las políticas de dominación prevalecientes. Ello, puesto que en la actualidad la mayoría de regímenes latinoamericanos se caracterizan por manejar

---

<sup>30</sup> *Ibid.*, p. 2.

una compleja y dinámica combinación de políticas integrativas y excluyentes, democráticas y autoritarias.

Compartimos, en efecto, dicha tesis, pues da cuenta del carácter equivoco y de la naturaleza contradictoria de los procesos descentralistas, tal y como se ha venido destacando. Pero valdria la pena preguntarse si la percepción y conciencia de la crisis que tienen los titulares del poder es condición suficiente para diseñar y ejecutar políticas capaces de sortearla.

Las condiciones políticas, que según este enfoque inciden sobre los resultados de la reforma, están dadas por algo más que la buena voluntad de las élites que las impulsan y el adecuado manejo de los recursos de los cuales disponen. Las condiciones políticas favorables para una reforma no sólo se construyen en la cúpula del poder.

El ejercicio de la dominación, cabe reiterarlo, no es una práctica que opera en una sola dirección, ni las reformas que se desarrollan para preservar la estabilidad del régimen y dotarlo de legitimidad son procesos univocos. Las reformas también le competen a la sociedad, y en particular a los actores sociales y políticos de las localidades hacia las cuales va fundamentalmente dirigida. Las clases sociales, sus intereses y conflictos no tienen relevancia desde esta perspectiva analítica. Ellos más bien parecen receptores pasivos de las transformaciones

institucionales.

Como puede deducirse de la exposición de los distintos casos nacionales presentados, las políticas descentralistas, no obstante estar vinculadas por factores estructurales comunes, tienen un significado y un alcance diferentes, según el entorno social y político en el cual se desarrollen. En esta dirección, puede afirmarse que las políticas descentralistas tendrán efectos sustancialmente distintos si se desarrollan por ejemplo en contextos de considerable organización y movilización popular, como en el Perú, o si se llevan a cabo en situaciones donde, como en el caso chileno, la característica es la dispersión y desarticulación del movimiento popular.

La intención de evitar el reduccionismo económico y el determinismo externo puede conducir a interpretaciones más integrales sobre la descentralización. Pero consideramos que este objetivo teórico y metodológico no se alcanza si el análisis se traduce en una sobrevaloración del ámbito político, bajo el cual quedan subsumidos los distintos factores, no sólo de orden institucional, que propician y permiten llevar a cabo las reformas.

Este sesgo en el análisis de la descentralización, nos permite señalar que el enfoque restringe considerablemente las posibilidades explicativas y que peca por un excesivo

"politicismo", con el cual incurre en las mismas limitaciones que pretende superar.

#### 1.4.4. El enfoque "derivacionista"

Por último, debe presentarse el enfoque que procura explicar la racionalidad de las políticas descentralistas en América Latina a partir de un marco de análisis que se apoya, fundamentalmente, en las teorías neomarxistas de la acumulación y de la crisis. Sus presupuestos básicos pueden resumirse como sigue.

Una primera línea de argumentación señala que el actual proceso de reforma de los Estados latinoamericanos incluye una serie de prácticas que, en apariencia, apuntan a la democratización de la vida política y a la eficiencia en la administración del desarrollo económico y local. Pero tales acciones en esencia son "un proyecto de largo plazo que se juega en el doble terreno de la reinstitucionalización de los conflictos y el relanzamiento de la acumulación de capital en la región"<sup>31</sup>.

En este mismo sentido, pero formulado de manera menos radical, se enuncian como rasgos fundamentales de la reforma estatal en el continente los siguientes aspectos: el encuentro entre las necesidades de estabilidad, legitimación y formas de

---

<sup>31</sup>Pedro Medellín, "La reforma del Estado en América Latina: desnacionalización del Estado y transnacionalización del capital", en Pedro Medellín (comp.) *op. cit.*, p. 42.

disciplinamiento social referentes al régimen, y la reestructuración del aparato estatal. Esto último supone una revisión de los criterios de la intervención del Estado en la economía, en beneficio de ampliar el proceso de acumulación y desarrollo económico ligado a la inserción en el mercado mundial<sup>32</sup>.

La reforma estatal puede entenderse entonces como un imperativo histórico en un contexto de crisis: crisis de los viejos patrones de acumulación y crisis del Estado como ordenador del desarrollo.

La forma concreta que ha adoptado la reestructuración del Estado en la región, tal y como lo señala la mayoría de analistas sobre el tema, ha sido el ajuste productivo. El ajuste impone el desarrollo de políticas tendientes a generalizar las condiciones necesarias para la extensión de las relaciones capitalistas. Así, "lo local, lo nacional y el espacio mundial son tres momentos de una misma cadena ... Razón por la cual ... no existe oposición lógica entre la descentralización, la centralización y la transnacionalización de las economías, y de las políticas públicas"<sup>33</sup>. En este contexto, los procesos de descentralización son, por tanto, procesos transnacionalizados.

---

<sup>32</sup> Véase Darío Restrepo, "Nueva fase de acumulación...", *op. cit.*, en Pedro Medellín (comp.), *op. cit.*, p. 20.

<sup>33</sup> Darío Restrepo, "Transformaciones recientes...", *op. cit.*, p. 129.

Para este tipo de análisis, las políticas de ajuste en los países de América Latina y los cambios en las orientaciones macroeconómicas van acompañadas de reformas administrativas e institucionales del Estado y de nuevas mediaciones políticas en la sociedad civil. Sin embargo, dichas reformas y mediaciones, que hacen parte de una nueva organicidad encaminada a procurar la eficiencia del Estado, están dirigidas desde los mandos centrales. En este sentido, no existe descentralización ni participación ciudadana sin tutela y sin el establecimiento de unas líneas jerárquicas de mando. El corolario se deduce naturalmente: el poder local no se opone al centralismo sino que es un instrumento complementario de este último.

La descentralización así entendida es eminentemente funcional y la ampliación de canales participativos y de representación ciudadana resulta instrumento idóneo para la modernización liberal del Estado. Más aún, la descentralización puede leerse no sólo como mecanismo de regulación estatal, funcional al ajuste, sino como una estrategia orientada a desconcentrar conflictos sociales y a desvertebrar prácticas populares. Todo ello con el fin de integrar las fuerzas sociales al proceso de producción capitalista.

A pesar de las premisas señaladas, el enfoque aborda el tema del potencial democratizador de las reformas. La posibilidad de que los procesos descentralistas incluyan esta dimensión la registran

los autores citados, pero más como un problema conceptual y de interpretación metodológica que como un fenómeno real que entraña contradicciones que pueden desarrollarse y modificar situaciones existentes. A propósito, Restrepo advierte que las reformas del Estado expresan racionalidades contradictorias, la democracia y la eficiencia, respecto a las cuales se tienden a presentar análisis unilaterales y poco globalizantes. De allí la severa crítica a los denominados enfoques "liberales", "localistas" y "sociológicos", que no ponderan, como determinantes, la dimensión económica o productiva de la descentralización.

Como alternativa analítica que examine adecuadamente la relación entre reforma y democracia, se propone un estudio orgánico de las dos dimensiones de la reestructuración estatal. Esto con el fin de explicar el cambio profundo que se presenta entre la sociedad civil, el Estado y la actividad económica. No obstante, termina por adoptarse un esquema donde priman las explicaciones causales y finalistas. Lo ilustra de manera bastante clara el concluir que "las nuevas formas de organización estatal se erigen como instrumentos de disciplinamiento social ligados a la reestructuración de procesos productivos", frente a los cuales "los viejos y los nuevos actores sociales, pueden encontrar brechas dentro de esa nueva organicidad para potenciar la lucha por la democracia"<sup>34</sup>.

---

<sup>34</sup> Darío Restrepo, "Nueva fase de acumulación...", *op. cit.*, en Pedro Medellín (comp.), *op. cit.*, p. 25.

La dimensión internacional y la evolución del sistema productivo aparecen como las claves explicativas del reformismo estatal. Las reformas, por ende, se revelan como consustanciales al ajuste productivo. Y la dinámica social y política que las antecede, o que pueden generar, una vez puestas en marcha, debe verse como resultado de la necesidad económica.

La gran mayoría de interpretaciones y discursos sobre la descentralización dentro de este tipo de enfoque no sólo son insuficientes sino que tienden a identificar las reformas político-administrativas con la democracia. Al respecto, Restrepo y otros analistas que comparten esta visión señalan varias falacias o falsos supuestos que oscurecen el tema en cuestión.

En primer lugar, se alerta sobre el "fetichismo institucional", el cual conduce a presumir que los cambios normativos e institucionales pueden tener incidencias significativas sobre el desarrollo, sin necesidad de modificar las relaciones productivas y de poder en la sociedad o el Estado. O, dicho en términos de C. Mattos, "una reforma de carácter político-administrativo no puede por sí sola modificar el tipo de sociedad en que se implanta. Los condicionamientos estructurales no pueden ser removidos por la vía de una simple reorganización territorial de la administración

del poder"<sup>30</sup>.

En segundo lugar, se advierte sobre la reducción de la democracia a una cuestión de formas de la organización pública. El punto crucial no es la dicotomía centralismo-descentralización; es la orientación y el contenido sociales de la administración y de las políticas públicas que se desarrollan.

En tercer lugar, se cuestiona la inclinación a asimilar el poder local como poder popular, desconociendo que en las localidades y en las grandes ciudades existen "centros" y "periferias", al igual que diferenciaciones sociales. O, formulado en otros términos, se subraya que "no hay fundamento teórico o empírico que respalde el supuesto de que el descenso hacia lo local en una sociedad capitalista conduzca a situaciones propensas al predominio de los intereses populares"<sup>31</sup>.

En cuarto lugar, se cuestiona la suposición de que las transferencias de recursos del nivel nacional al local impliquen políticas redistributivas. Tal presunción es falsa, pues lo espacial no es socialmente homogéneo y los lugares donde se concentra la miseria son los mismos donde mayormente se

---

<sup>30</sup> Carlos Mattos, "Falsas expectativas ante la descentralización, localistas y neoliberales en contradicción", en *Nueva Sociedad*, No. 104, Caracas, noviembre-diciembre de 1989, p. 125.

<sup>31</sup> *Ibid.*, p. 125.

centralizan la inversión pública, el crédito, la infraestructura física, productiva y de servicios.

En quinto lugar, se llama la atención acerca de las posibilidades de desarrollo de la autonomía local. La autonomía política de las localidades no parece viable en sociedades crecientemente integradas económica y territorialmente, donde las políticas públicas dominantes son aquellas que se impulsan nacional o internacionalmente.

Por último, se pone en entredicho la tesis según la cual los nuevos movimientos sociales tienen un papel decisivo en la definición de políticas relacionadas con la descentralización y la apertura del Estado. En este sentido, se subrayan dos fenómenos: por un lado, la no incidencia directa de los nuevos movimientos sociales como actores causales de la descentralización en la mayoría de los países de América Latina. Por el otro, se señala que la descentralización político-administrativa, en todos los casos, hace parte de los mecanismos a través de los cuales se está redefiniendo la regulación de la fuerza laboral por parte del Estado.

Esta serie de críticas y advertencias resumen el tipo de argumentación que sustenta el enfoque bajo el cual la relación entre economía y política, y entre Estado y sociedad civil, que se pretende abordar desde una perspectiva integradora, finalmente

aparece disgregada. La racionalidad del capital y de sus exigencias en la nueva fase se impone como una "ley de hierro", que supedita y condiciona los procesos sociales y políticos. En este sesgo determinista radica la principal limitación de dicho marco de análisis.

Preso de un evidente reduccionismo, el enfoque conduce a explicar las transformaciones políticas e institucionales como derivaciones mecánicas de la evolución del sistema productivo, y, por ende, a entender la descentralización como efecto reflejo de los cambios económicos internacionales. O, a lo sumo, como una respuesta estatal a la crisis en la que no intervienen de manera significativa las clases y sectores sociales.

Las reformas, según esta óptica, parecen construirse "desde afuera" y "desde arriba", como si Estado y sociedad fuesen dimensiones excluyentes. No resulta casual, por tanto, que las fuerzas sociales y políticas, así como sus luchas y formas de organización, ocupen un lugar marginal en este tipo de análisis.

La crítica al "fetichismo institucional" parece justificada, así como la advertencia sobre la reducción de la democracia a una cuestión de formas y procedimientos. No obstante, las visiones románticas o idealistas de lo local, no se trascienden, subordinando la construcción de la democracia a las transformaciones estructurales. Esta premisa invita a adoptar

posiciones políticas maximalistas y poco realistas, en un contexto de crisis generalizada de los paradigmas.

La revisión crítica de los distintos enfoques teóricos nos permite señalar, a manera de conclusión, algunas tesis o proposiciones que se profundizarán en el próximo capítulo, pero que pueden anticiparse como líneas orientadoras del análisis sobre el caso colombiano.

La descentralización es un proceso que se pone en marcha gracias a la convergencia de diversos fenómenos. Por un lado, se inscribe en el contexto de las transformaciones estructurales que se están presentando a nivel mundial. Por el otro, expresa esa necesidad común que tienen los Estados latinoamericanos de readecuar sus estructuras de regulación económica y política. Dicha necesidad, no obstante estar asociada con las exigencias del mercado internacional, responde fundamentalmente a la urgencia que tienen los Estados de la región de enfrentar su ineficiencia como productores de bienes y servicios, su visible pérdida de legitimidad y su precaria capacidad de representación social y política.

La descentralización puede concebirse como una pieza clave y como un recurso estratégico del reformismo estatal, que puede ser funcional al ajuste que experimentan las economías del área, pero cuya racionalidad no se agota en el ámbito del sistema

productivo.

Si bien es cierto que en un momento de creciente internacionalización de la economía y de transnacionalización de los Estados resulta insuficiente el análisis que sólo da cuenta de la dimensión nacional de la descentralización, esta última cobra especial importancia cuando se trata de descubrir los alcances y limitaciones concretos de las políticas descentralizadoras. Por ello, es imprescindible incorporar al análisis el tipo de régimen político que adopta dichas políticas, así como la característica del entorno institucional que las promueve y consagra jurídicamente.

Lo social se constituye, así mismo, en un campo de análisis relevante. ¿Quiénes ponen en marcha la descentralización y quiénes ejecutan sus políticas?; ¿qué contenido político e ideológico las orienta?; ¿qué actores se las apropian, no sólo desde el Estado central sino desde las sociedades locales y regionales? Son todos estos puntos centrales para aprehender la dinámica y la evolución de los procesos descentralistas.

La descentralización, por tanto, no puede reducirse a una respuesta estatal que sería el resultado mecánico de imposiciones económicas externas. Tampoco se puede restringir a una mera reorganización del Estado y de la administración pública. La redefinición de la territorialidad del poder, la resignación de

funciones y la transferencia de recursos, así como la desconcentración política y la ampliación de canales para la participación ciudadana, involucran dos procesos diferentes pero potencialmente convergentes.

Nos referimos aquí a los procesos de modernización y democratización a los que están abocadas las sociedades contemporáneas, procesos que encuentran en la descentralización uno de los escenarios más propicios para que se manifiesten todas sus tensiones y conflictos.

La modernización estatal, en particular la de las estructuras del poder local, no implica necesariamente su democratización, pero potencialmente ello puede presentarse. Que ocurra, depende de la voluntad política y de la capacidad reformatora de los sectores dirigentes que impulsan las modernizaciones. Pero, sobre todo, de la capacidad de apropiación democrática que demuestre la sociedad civil a través de sus diversas organizaciones.

¿Complementariedad o conflicto entre modernización y democratización? Bien puede decirse que en ello radica el gran dilema de los procesos de reforma municipal en América Latina.

## 2. LA ELECCION POPULAR DE ALCALDES: ¿UNA PROPUESTA DEMOCRATICA?

Hasta 1991, año de la Asamblea Nacional Constituyente, la elección popular de alcaldes apareció como el más audaz y controvertido proyecto político de modernización del Estado colombiano, y quiso presentarse como la reforma constitucional más importante de los últimos 50 años de vida republicana. Quizás por ello, de manera recurrente, los principales medios de información recordaron la época de la "Revolución en marcha", mientras que buena parte de la clase política tradicional alertaba sobre su precipitud e inconveniencia.

Las opiniones sobre el impacto y las consecuencias de la reforma permitieron "tomarle el pulso a la nación": su debate se colocó al orden del día en la academia, en el mundo de la política y en la cotidiana reflexión del ciudadano común. Un sinnúmero de gremios, entre ellos agrupaciones tan diversas como la SAC y Andigraf, incluyeron el tema de la descentralización política y la elección popular de alcaldes en sus deliberaciones anuales. Durante el año de 1988, en la reunión del Episcopado colombiano, los jerarcas de la Iglesia igualmente se pronunciaron sobre los efectos éticos y políticos de la nueva institución, al

considerarla una de las grandes incertidumbres del momento. Sindicatos, asociaciones cívicas y partidos, así como voceros de las Fuerzas Armadas no cesaron de preguntarse sobre sus bondades, sus alcances y su significado.

Una mirada retrospectiva nos permite registrar que toda esta discusión logró permeare la cultura política de los colombianos, convertir en un tema público el asunto local y sensibilizar la conciencia ciudadana.

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

En nuestro caso, y en este sentido es útil la comparación, la elección popular de alcaldes quedó sepultada junto con el proyecto político del liberalismo radical de 1863 y tardó casi un siglo para que nuevamente mereciera el interés y la atención del

poder legislativo. Aunque desde los años posteriores al Frente Nacional la Anapo y distintos sectores liberales presentaron proyectos de ley que la proponían, solamente en 1980, y por iniciativa de Ivaro Gómez Hurtado, se inició su trámite legislativo. La aprobación final por el Congreso, hace seis años, estuvo precedida por sucesivas mociones para "archivar" los proyectos conducentes a la reforma. Lo antecedieron, así mismo, arduos debates entre los distintos grupos y fracciones de los partidos tradicionales. Aunque el propósito descentralizador, una vez impulsado por la administración Betancur, se incorporó en los programas de las distintas fuerzas políticas y contó con el decidido apoyo de la izquierda parlamentaria, el acuerdo bipartidista que finalmente hizo posible la institución del alcalde popular se construyó sobre las bases de un débil consenso político<sup>1</sup>. Ello no hace más que reflejar, aún hoy en día, el apego que un importante sector de la clase política sigue profesando a los principios presidenciales y centralistas, la reticencia frente al cambio aun cuando éste se produzca dentro de los márgenes del Estado de derecho y, sobre todo, el miedo frente a cualquier intento de renovación institucional. Señala, así mismo, lo difícil que resulta la unificación de los sectores dominantes cuando se trata de impulsar reformas políticas de largo alcance, pero que en el corto plazo afectan y comprometen

---

<sup>1</sup>A propósito, puede consultarse el trabajo de Andrés López, "El itinerario legislativo de la elección popular de alcaldes", Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales, IEPRI, Universidad Nacional, Bogotá, febrero de 1992 (texto inédito).

intereses individuales, sobre todo de índole burocrático y electoral.

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

El ciudadano, ajeno por tradición a las decisiones del "país político", puede sentirse interpelado y convocado por la figura del alcalde popular. La posibilidad de incidir sobre el manejo de los asuntos locales y de otorgarle un nuevo significado al espacio -el municipio- donde adquiere territorialidad la democracia, se plantea como un gran reto que le concierne directamente al "país nacional". Por ello los comicios que se han celebrado han sido mucho más que el simple rito de acudir a las urnas.

Quizás sin que los gestores de la reforma así lo hubieran previsto, los procesos políticos y electorales que se han llevado

a cabo desde 1988 han puesto en evidencia los diversos rostros de la crisis que vivimos. Una crisis multidimensional que traspasa las fronteras de lo económico y lo político y cuestiona profundamente el significado de nuestros símbolos culturales y nuestros valores éticos.

Dichos procesos, a su vez, han descubierto la singularidad del escenario en el que la institución del alcalde popular se ha puesto a prueba. Un escenario donde conviven el reformismo institucional y la generalización de la violencia, sin que ello haya alterado la sorprendente estabilidad del régimen político.

La singularidad de este escenario no reside en la confluencia de fenómenos coyunturales. Se explica, más bien, a partir de esas múltiples oposiciones y complementariedades que, como lo señala Gonzalo Sánchez, "hacen descifrable la historia colombiana". En nuestro caso, la "terca coexistencia" de la guerra y la política, del orden y la violencia, de la violencia y la democracia<sup>2</sup>, invitan a pensar en el municipio como un campo de conflictos y en la elección popular de alcaldes como un proceso contradictorio, signado de ambivalencias y de potencialidades.

---

<sup>2</sup> Véase Gonzalo Sánchez, *Guerra y política en la sociedad colombiana*, Bogotá, El Ancora Editores, 1991, p. 13.

## 2.1. EL REFORMISMO INSTITUCIONAL: UNA ESTRATEGIA PARA ENFRENTAR LA CRISIS

Hay épocas en las que por periodos largos marchan al unisono economía, sociedad y legislación y otras en las que en un breve transcurso de tiempo, los acontecimientos desbordan las instituciones. Cuando esto sucede, el hecho social se impone y el resultado es, o la reforma por adecuación o apertura, o la revolución que da lugar a un nuevo orden, o los regimenes de fuerza que por la violencia estatal represan la solución de los problemas<sup>3</sup>.

Con anterioridad señalábamos que una de las oposiciones que caracterizan nuestra historia política contemporánea ha sido el impulso al reformismo institucional en contextos de violencia generalizada. En los tres últimos gobiernos, la modernización del aparato estatal y la readequación de las instituciones jurídicas y políticas ha sido una constante. Desde la reforma política y la apertura democrática de la administración Betancur, hasta la convocatoria y realización de la Asamblea Nacional Constituyente en 1991, puede advertirse cómo, de manera recurrente, se han propuesto reformas institucionales con miras a conjurar la crisis política y a preservar la estabilidad del régimen.

---

<sup>3</sup>Alvaro Tirado Mejía, prólogo a Ricardo Santamaría y Gabriel Silva, *El proceso político en Colombia*, Bogotá, Fondo Editorial Cerec, 1984, p. 12.

El reformismo se ha manifestado de distintas maneras, dependiendo de la coyuntura política desde la cual se ha promovido, de los recursos reales de poder con los cuales se ha contado para ponerlo en marcha, pero, sobre todo, de la dinámica que han asumido los conflictos sociales y los múltiples enfrentamientos armados que caracterizan nuestro pasado reciente. En este mismo orden de ideas, podemos enunciar una nueva relación en los siguientes términos: a mayor profundización de la crisis política, mayor el alcance del reformismo institucional.

Planteadas estas relaciones, nos parece conveniente registrar, así sea de forma somera, aquellos fenómenos cuya convergencia permite explicar las características de la crisis y comprender su carácter multidimensional.

Un primer fenómeno que se debe destacar es el proceso de "modernización sin modernidad"<sup>4</sup> que ha venido experimentando el país en los últimos años. El crecimiento económico, significativo dentro del contexto latinoamericano, no se ha traducido en un mejoramiento sustancial del bienestar y de las condiciones de vida de la mayoría de la población. El desempeño positivo de la economía, e incluso el incremento del empleo y de los salarios

---

<sup>4</sup>Véase la rica discusión que se plantea sobre los alcances de la modernización estatal en Colombia en el texto de Pedro Santana, "Modernidad, modernización y gobernabilidad en la Colombia de hoy", en *Revista Foro*, No. 14, Bogotá, Ediciones Foro, abril de 1991.

que se puede registrar durante la última década<sup>8</sup>, no obstan para señalar que Colombia presenta una de las distribuciones del ingreso más concentradas y regresivas. Esta situación, sugestivamente caracterizada, como una situación de "pasivo social", se hizo patente al finalizar los años ochenta, en niveles de pobreza superiores a los observados en Argentina, Costa Rica, México, Uruguay y Venezuela<sup>9</sup>.

La modernización de la economía y el Estado a la que asistimos, posiblemente conduzca a una mejor inserción del país en el mercado mundial y a la construcción de una institucionalidad más favorable para el desarrollo de la democracia política. Pero las posibilidades de la democracia económica y social continúan siendo sólo eso: metas por conquistar en el futuro y no asuntos prioritarios en la agenda del Estado. El aplazamiento, o la simple cancelación de reformas como la agraria y la urbana, la exclusión en los programas gubernamentales de políticas redistributivas, así como la puntualidad y precariedad de las políticas sociales, confirman el carácter incompleto del proceso de modernización en curso.

Esta carencia estructural, que se acentuado de manera visible en los últimos dos años, indudablemente genera nuevas fuentes de

---

<sup>8</sup>Cepal, "Magnitud de la pobreza en América Latina hacia finales de los ochenta", Santiago, diciembre de 1989.

<sup>9</sup>Véase Pedro Santana, *op. cit.*, pp. 12 y 13.

conflicto y potencia las tensiones sociales ya existentes, tal y como se puede apreciar en las protestas, movilizaciones y huelgas obreras de este primer trimestre del año. Ello adiciona elementos nuevos a la crisis política que enfrenta el régimen y emplaza al gobierno a asumir los costos sociales de la reestructuración económica.

Un segundo fenómeno hace referencia a la lentitud e incongruencia del proceso de modernización estatal e institucional en Colombia. Tuvieron que pasar muchos años y muchas "guerras", para que el Estado y los sectores dirigentes asumieran las reformas como estrategias globales y proyectos de largo plazo, capaces de transformar las estructuras tradicionales del poder.

Centralismo y presidencialismo, bipartidismo excluyente, inflexibilidad frente al cambio social, aunados a un ancestral conservadurismo ideológico, son todos patrones de nuestro desarrollo político que no encontraban cabida en la conflictiva geografía económica y social del país. La anacrónica persistencia de estos patrones fue configurando la crisis política y forzó la redefinición de la institucionalidad imperante desde 1886. Las reformas emprendidas desde el año 1982 y la nueva Carta política de 1991, bien pueden explicarse en este contexto. -

Un tercer fenómeno por destacar es la progresiva separación entre sociedad y Estado. La modernización sin modernidad, y la rigidez

e inmovilismo de las instituciones frente a los cambios que genera la evolución económica y social, están estrechamente vinculadas al proceso de conformación de un Estado precario e insuficiente<sup>7</sup>.

El Estado colombiano, imperceptible en vastas zonas del territorio y entre numerosos sectores de la población, se revela como un ordenamiento político que se ha estructurado y desarrollado sobre las bases de un débil consenso social, y que no ha logrado incorporar a la sociedad civil subalterna en la política. Los actores populares han estado ausentes en la toma de las decisiones políticas y económicas y han permanecido excluidos de la gestión gubernamental. En relación con este último punto se destaca otro fenómeno: la frágil legitimidad y capacidad de representación del régimen político. En efecto, en los últimos quince años y de manera exponencial, se ha venido conformando un campo de acción extrainstitucional que no hace sino reflejar la estrechez y el anacronismo del ordenamiento jurídico y político vigente hasta 1991. El escalamiento de los conflictos y de las formas de protesta que se producen por fuera de los marcos previstos por el Estado de derecho, se manifiestan en expresiones que van desde el paro cívico y la toma callejera, hasta el

---

<sup>7</sup>Sobre las distintas características que pueden definir la debilidad del Estado en Colombia pueden consultarse los textos de Francisco Leal "El Estado colombiano: ¿Crisis de modernización o modernización incompleta?", en *Colombia Hoy*, Bogotá, Siglo XXI Editores, 14a. edición aumentada y corregida, pp. 397-446, y Daniel Pecaut "Colombia: Violencia y democracia", en *Análisis Político*, No. 15, Bogotá, mayo-agosto de 1991, pp. 35-50.

accionar armado de autodefensas y grupos paramilitares, de la guerrilla y del narcotráfico y en muchas ocasiones de los mismos agentes del Estado. Todas estas expresiones -que han venido configurando un escenario de confrontación entre viejos y nuevos actores- en últimas, no hacen sino expresar tanto la pérdida del monopolio de la fuerza por parte del Estado, como la creciente incapacidad del régimen político para tramitar e institucionalizar los conflictos sociales. En estos dos factores radica la esencia de la crisis política nacional.

La visible incapacidad política para mantener umbrales mínimos de integración social y la carencia de legitimidad de las principales instituciones, están a su vez asociadas con el deterioro y el resquebrajamiento del bipartidismo. Los partidos políticos, tradicionales soportes de la estabilidad del régimen, se han convertido en bolsas de empleo y en empresas electorales a las que les resulta ajena la tramitación de demandas e intereses sociales. No operan tampoco como canales de comunicación entre gobernantes y gobernados. Reducidos en sus funciones básicas, los partidos han perdido capacidad de convocatoria y movilización y se exhiben como fuerzas sin estructura orgánica ni disciplina interna. Todo ello ha propiciado el desgano y la apatía política, la progresiva ruptura de las lealtades partidistas y la desvalorización de los procesos electorales.

La convergencia de los fenómenos señalados permite identificar el

perfil y los rasgos más característicos de la crisis política en Colombia. Crisis que se ha venido gestando desde el periodo del Frente Nacional, pero que alcanzó su climax a partir del año 1989, con la ola de magnicidios políticos que sacudieron al país y que, incluso, pusieron en entredicho la misma sobrevivencia del sistema institucional vigente.

Los intentos de reforma y modernización estatal que se vienen dando desde hace seis años, y en especial la reforma descentralista, objeto de nuestro estudio, pueden interpretarse a la luz del contexto descrito en las páginas precedentes.

## 2.2. EL MOMENTO POLITICO DE LA REFORMA MUNICIPAL

En la coyuntura en la cual tomó posesión como presidente de la República Belisario Betancur, caracterizada por una polarización de los conflictos -bajo una forma violenta pero inorgánica- y por una amenaza de colapso del régimen, se hizo inaplazable la tarea de readecuación del Estado y del sistema político. Así lo entendieron los sectores del Gobierno y de los partidos que, junto con el Ejecutivo, impulsaron la llamada "apertura democrática" y la "reforma política", con el fin de alcanzar la paz y la reconciliación nacional<sup>9</sup>.

---

<sup>9</sup>Entrevista con el ex presidente Belisario Betancur. Bogotá, febrero 15 de 1989.

El itinerario de la reforma emprendida por el Gobierno se inició con la convocatoria de una "Cumbre política". Con ello se buscaba forjar un acuerdo entre los distintos partidos "para comprometer las mejores energías de la nueva nación en la empresa prioritaria de la creación de un nuevo marco político e institucional, que deberá servir de consenso y de cuadro fundamental de las controversias, las aproximaciones y los entendimientos propios de la nueva etapa que se abre en la historia de nuestra actividad política". Diez puntos básicos se propusieron como temas sustanciales de la reforma: legalización e institucionalización de las distintas fuerzas políticas; robustecimiento y modernización de la Registraduría; financiación de las campañas electorales por el Estado; adopción de una carrera administrativa; establecimiento de un estatuto de la oposición; derecho a la información y acceso equitativo de todas las fuerzas políticas a los medios de comunicación; modernización y fortalecimiento de los órganos judiciales y de la policía; la descentralización fiscal y administrativa y la elección de alcaldes por voto popular, principalmente.

Sin embargo, el ambicioso proyecto de desarrollo político, modernización estatal y restauración institucional no se corresponde con los resultados finales de la reforma. Varios factores contribuyen a explicar este fenómeno. Ante todo, la

---

\*Carta de Rodrigo Escobar Navia, ministro de Gobierno, a los jefes de los distintos partidos políticos, *El Tiempo*, 8 de septiembre, 1982, p. 7A.

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

En lo referente a los factores de carácter político, deben destacarse el débil compromiso orgánico de los partidos tradicionales con el proceso de reforma y el fragmentado apoyo del Partido Conservador a la gestión gubernamental. La condición de minoría parlamentaria del dividido partido de gobierno, tuvo a su vez como efecto el distanciamiento entre el Ejecutivo y el Congreso. También operaron como factores adversos la renuencia o dificultad del gobierno del presidente Betancur para traducir en movilización popular el apoyo electoral y el prestigio que acompañó el inicio de su mandato. El apoyarse en la sociedad civil y, particularmente, en las clases subalternas, hubiera generado una inédita fuente de legitimidad política.

La posición de las Fuerzas Armadas frente a la gestión del gobierno, sobre todo en los dos últimos años, se tradujo en una gran prevención y desconfianza frente a los intentos de

pacificación y de apertura institucional. El militarismo heredado de la administración Turbay no experimentó cambios sustanciales bajo el nuevo mandato. Por el contrario, exhibió su poder ampliado, actuando muchas veces en contravía del proceso democratizador. A su turno, el movimiento guerrillero no demostró una verdadera voluntad política democrática ni ofreció una definición clara frente a los "acuerdos de paz". Episodios tales como el asalto al Palacio de Justicia y la persistencia de prácticas como el secuestro, el "boleteo" y la extorsión, contribuyeron negativamente al proceso de paz y debilitaron aún más el frágil consenso en torno a la reforma política.

El conjunto de los factores señalados dio lugar a una situación de bloqueo que amenazó la viabilidad de los propósitos reformistas. Esto explica en buena medida el carácter restringido que adoptó la reforma cuando, por iniciativa del Ejecutivo, se presentaron al Congreso proyectos de acto legislativo y de ley considerablemente limitados respecto a la propuesta inicial de la "Cumbre política". El nuevo contenido de la reforma política quedó reducido fundamentalmente a la reforma de la carrera administrativa, el estatuto de los partidos, el fortalecimiento de la Corte Electoral, el derecho a la información, el acceso a los medios de comunicación y la elección de alcaldes por voto popular.

Frente a este conjunto de propósitos modernizadores, la reforma

política de la vida municipal se constituyó entonces, en el resultado más visible e importante. Fue así como el proyecto de descentralización, concebido e impulsado por la administración Betancur, reglamentado en buena parte bajo el gobierno Barco, y últimamente reforzado por la administración Gaviria, se tradujo en un cuerpo de medidas tendientes a desconcentrar el poder, fortalecer los fiscos municipales y sentar las bases para la ampliación de la participación ciudadana<sup>10</sup>.

De la evolución del proyecto descentralista iremos dando cuenta a lo largo del texto. Sin embargo, es pertinente anticipar la siguiente hipótesis: La reforma política, y en particular su dimensión municipal, así como los diálogos y la concertación con los grupos alzados en armas que se iniciaron en el gobierno de Belisario Betancur, pueden verse retrospectivamente como las bases de un proceso, todavía inconcluso, sin las cuales hubiese sido imposible encontrar por lo menos un principio de respuesta a la crisis política nacional.

### 2.3. LOS DILEMAS Y DESAFÍOS DE LA ELECCIÓN POPULAR DE ALCALDES

Varias lógicas subyacen al discurso y a la práctica descentralista en Colombia. En primer término, está omnipresente

---

<sup>10</sup> Véase el anexo que se incluye al final del libro en el que se recogen las normas básicas sobre descentralización.

la necesidad de fortalecer la dimensión simbólica y política del Estado, compensando su precariedad e insuficiente cobertura. En segundo término, aparece como un principio regulador la urgencia de descargar al Estado central de las responsabilidades fiscales, a través de políticas que le permitan "compartir" la crisis que enfrenta en este terreno. Ello supone reasignación de competencias, transferencia de recursos y relocalización de los conflictos sociales.

En tercer lugar, y estrechamente asociado con el punto anterior, la reforma municipal no es ajena al encuadramiento institucional de los denominados "desbordamientos reivindicativos". La descentralización también puede entenderse como una respuesta del régimen frente al nuevo y conflictivo orden social que ha venido tomando cuerpo en las provincias, y cuya dinámica rebasa la capacidad de control del Estado central.

En la descentralización, sobre todo la política, está latente la creación o ampliación de canales para la participación ciudadana. Pero, si bien dichos canales pueden convertirse en instrumentos democratizadores de la vida local, pueden igualmente operar como mecanismos funcionales de cooptación e integración social.

Por último, la descentralización también implica la búsqueda de la legitimidad y la representatividad de las cuales carece el régimen político. Su posible consecución, desde el ámbito local y

regional, fortalecería al Estado central y haría más gobernable el sistema político.

Desde esta perspectiva, la elección popular de mandatarios locales puede evaluarse como parte esencial de una estrategia más amplia de reestructuración del Estado, y a su vez como pieza clave de engranaje del proyecto descentralizador que está en curso. Las diversas lógicas que atraviesan la institución del alcalde popular, como hemos procurado señalarlo, no se contraponen ni operan de manera excluyente. Por el contrario, expresan las tensiones reales entre los procesos de modernización y democratización que, de hecho, ha desencadenado la reforma municipal.

Ahora bien, que se imponga una lógica u otra depende, en esencia, de la capacidad que tengan los diversos actores de las sociedades locales y regionales para apropiarse de los mecanismos democratizadores que pone a su alcance la descentralización. No resulta, sin embargo, de menor importancia la capacidad reformadora que exhiba el Estado. Es decir, su capacidad de fortalecimiento como garante de los intereses colectivos, versus los intereses privados. Por ello, la voluntad política de las clases dirigentes y de los partidos para asumir las reformas y desarrollarias se constituye, así mismo, en factor determinante.

En esta misma línea de razonamientos, aparecen como aspectos

centrales, la autonomía y el margen de maniobra del Estado, frente a la inelasticidad de la situación económica mundial, para impulsar políticas efectivas de fortalecimiento fiscal y de desarrollo social de los municipios. El reto de la democratización local es entonces un asunto que le concierne a la sociedad y al Estado. Y la elección popular de alcaldes un proceso al que no les es indiferente el tipo de actores y fuerzas que lo ponen en marcha.

A propósito de estas consideraciones, vale la pena detenernos en la dimensión participativa de la descentralización, ya que, junto con la elección directa y popular de los ejecutivos municipales, se han consagrado otras instituciones que pueden ampliar los efectos de la reforma descentralista. Nos referimos a la creación de las juntas administradoras comuneras para todos los municipios del país y las juntas administradoras edilicias para el Distrito Capital, ahora elegidas en su integridad por voto popular; la participación de los usuarios de los servicios públicos en la gestión y fiscalización de las empresas estatales encargadas de su prestación; la iniciativa legislativa de origen popular, mediante la presentación de proyectos de ordenanza y de acuerdo por parte de los ciudadanos que deberán tramitar las Asambleas y Concejos; la celebración de contratos entre el municipio y las organizaciones cívicas para ejecutar obras y administrar determinados servicios; la prohibición a los no residentes en los municipios de participar en las votaciones en que se decidan

asuntos de índole local; la adopción del voto programático que permite la revocatoria del mandato de alcaldes y gobernadores, estos últimos también elegidos mediante sufragio popular, según lo estableció la nueva Constitución y, particularmente, la consulta popular, los referendos y plebiscitos municipales, instituciones que se revelan como una posibilidad real para que las comunidades locales se pronuncien e incidan sobre el manejo de los asuntos públicos.

Todas estas medidas podrían parecer en extremo timidas y restringidas si se les compara, por ejemplo, con las instituciones del poder municipal de los países europeos. En el caso de los municipios colombianos, donde lo característico es la clientelización de la vida local que ha ido despojando al ciudadano de su conciencia cívica, el desarrollo de una gestión gubernamental que se hace a espaldas de la población y la ausencia de una tradición y una cultura de participación, este conjunto de mecanismos puede tener un efecto renovador de las costumbres políticas, generar nuevos espacios de acción y concertación y potenciar las luchas por la conquista de la ciudadanía.

En este sentido podría concluirse que "la mera descentralización es un embeleo administrativista; la mera participación, espejismo populista. Sólo a través de la descentralización participativa y la participación descentralizada puede

construirse una verdadera democracia local"<sup>11</sup>.

La descentralización política y, en particular, la elección popular de alcaldes, han representado un gran desafío para el régimen político y a la vez un inmenso reto para todas aquellas fuerzas interesadas en preservar y ampliar los espacios que hacen posible la convivencia democrática. Estos dilemas y desafíos son de distinto orden. Quizás el más importante ha sido encontrar puntos de convergencia entre el proceso de apertura institucional y el proceso de paz. Cuando se impulsó la reforma política ambos procesos se concibieron como partes integrales y complementarias de un proyecto global de modernización del Estado. Transcurridos seis años puede observarse que, en la práctica, el proyecto no ha logrado sino muy parcialmente su cometido.

La reconciliación del Estado con las comunidades locales y la oxigenación de las estructuras básicas del poder municipal, se encuentran estrechamente vinculadas con la posibilidad de que los alzados en armas se reincorporen a la vida civil. Por ello, la institución del alcalde popular lleva implícita la tarea de la "reconciliación nacional". No obstante esta conjunción de propósitos, se ha abierto una brecha entre pacificación y reforma municipal.

---

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

Aunque puede hacerse un balance, en general positivo, de la reincorporación a la vida civil del M-19, el Ejército Popular de Liberación (EPL), el Quintín Lame y el PRT, su reinserción a la vida social y productiva ha sido traumática, llena de carencias y sujeta al vaivén y la improvisación de las políticas oficiales<sup>12</sup>.

Adicionalmente, su tránsito a la vida política e institucional, no obstante haber participado en el proceso de convocatoria y desarrollo de la Asamblea Nacional Constituyente, ha estado signado por las amenazas, las desapariciones y los asesinatos.

En lo que concierne directamente con la elección popular de alcaldes, aunque las nuevas fuerzas tienen presencia en varias alcaldías y concejos municipales, la lucha por incorporarse al Estado de derecho y por acceder a las reglas de juego de la democracia representativa ha sido difícil y muchas veces cruenta. Sobre todo si se tiene presente el carácter retardatario y excluyente de los poderes locales y regionales más tradicionales, los cuales no están dispuestos a perder la hegemonía sobre sus ancestrales feudos políticos y electorales.

A ello debe sumarse el preludio violento que, con mayor o menor intensidad, ha antecedido a las tres elecciones locales que se han realizado desde 1988, convirtiendo a los municipios en un

---

<sup>12</sup> Véase el informe presentado por la Comisión de Superación de la Violencia, *Pacificar la paz*, Bogotá, IEPRI-Cinep-Cecoin-Comisión Andina de Juristas, 1992.

escenario más de confrontación entre actores armados.

El establecimiento de garantías políticas para hacer efectiva la participación, no sólo de los grupos desmovilizados y reincorporados a la vida civil sino de los movimientos y fuerzas políticas distintas al bipartidismo, se ha convertido en otro de los puntos neurálgicos de la coyuntura política.

También para los nuevos actores sociales y políticos que vienen emergiendo desde la década pasada, que tuvieron una expresión importante en la primera y segunda elección de alcaldes, pero que irrumpieron con especial fuerza en la Asamblea Nacional Constituyente, ha sido una desafiante tarea aquella de enfrentar la todavía cerrada y excluyente estructura del régimen político. Aunque se haya producido el desmonte del bipartidismo por la vía de la reforma constitucional, y diseñado una serie de mecanismos tendientes a hacer más participativas y transparentes las instituciones, la competencia política y la tolerancia al pluralismo ideológico tienen un largo camino que recorrer. Por ello, por las rendijas que deja abiertas el proceso de modernización estatal, apenas comienzan a deslizarse los movimientos cívicos y populares, los grupos independientes del liberalismo y el conservatismo -en especial los constituidos o apoyados por organización de base a nivel local o regional- y más recientemente, los movimientos indígenas y cristianos. Ellos han venido ganando espacio y capacidad de interpelación en un marco

político estrecho, pero bajo el cual se desvalorizan y cuestionan las tradicionales formas de representación política y partidista.

Ligado a lo anterior, puede destacarse también cómo el régimen bipartidista se ha visto obligado a asumir sus propias limitaciones e incapacidades. éstas se han tornado manifiestas en la selección de candidaturas, en la promoción de campañas y en la realización de acuerdos entre los distintos grupos políticos. El débil compromiso de los partidos tradicionales con el proceso de paz y apertura política, permite señalar que ni liberales ni conservadores han visualizado la elección de alcaldes como una empresa política a largo plazo. Esta ausencia de compromiso se encuentra asociada con la misma naturaleza de los partidos y con la forma como desempeñan sus funciones. Desgastadas profundamente como efecto del Frente Nacional, las colectividades históricas aparecen hoy ante las comunidades locales sin un perfil programático que realmente los diferencie y sin propuestas que movilicen políticamente a la ciudadanía. Los partidos acusan así ostensibles signos de fatiga y estancamiento.

El innegable deterioro que los acompaña se ha traducido, en las tres campañas electorales, en inmediatismo burocrático y en una exacerbada práctica del clientelismo. A ello se agregan el faccionalismo interno y la ausencia de disciplina, características que no hacen más que reforzar su baja capacidad de representación política. En estas condiciones, los partidos

se han enfrentado a la elección de alcaldes mostrando todas las deficiencias de sus estructuras y sus tradicionales prácticas.

La crisis que enfrentan los partidos ha llegado a una situación límite. La conocida tendencia hacia el fraccionamiento interno se ha multiplicado en las grandes ciudades del país y en casi todas las capitales departamentales. Y el común denominador ha sido la división y la dificultad de establecer acuerdos mínimos en torno a un programa y a un candidato. La fuerza del liderazgo nacional también se ha perdido y más bien se observa una creciente "rebelión" de los líderes regionales y locales contra los directorios nacionales de los partidos. La proliferación de coaliciones y alianzas suprapartidistas es la más clara expresión de esta tendencia.

El papel unificador y cohesionador que en una época tuvieron los ex presidentes ha sido igualmente cuestionado, perdiendo su función las así llamadas "jefaturas naturales". De la misma manera, las viejas castas políticas y sus maquinarias electorales se han visto confrontadas por un indudable relevo generacional, que de forma acelerada se ha producido en los dos partidos tradicionales. Este fenómeno ha permitido que se le abra campo a una nueva élite política, más calificada y profesional, si se quiere, pero no por ello más democrática, que se ve emplazada a jugar sus cartas frente a las posibilidades que deja abiertas el reformismo institucional. La proyección de los liderazgos locales

a nivel nacional y el protagonismo de muchas figuras regionales reflejan este fenómeno.

El proceso de elección de alcaldes ha tenido, pues, la virtud de sacar a flote distintas expresiones de la crisis bipartidista. El reto de la renovación se ha proyectado incluso en el terreno de los símbolos y los métodos de trabajo. Tal vez por ello las principales ciudades han estado invadidas por un sinnúmero de "candidaturas cívicas", que evitan la referencia partidista y eluden el discurso a nombre de los principios liberales o conservadores. Con todo, la renovación ha sido más formal que real y se ha traducido primordialmente en una sustitución de lenguajes, que no implica forzosamente un replanteamiento del perfil ideológico ni de la estructura organizativa de los partidos. La apremiante necesidad que tienen ambas colectividades de presentar una nueva imagen que convenza y movilice a la ciudadanía, ha llevado a que se sobreestime la estrategia publicitaria y a que se eleven considerablemente los costos de las campañas. La "guerra" de los afiches se ha sustituido por la de las modernas vallas, propiciándose un culto a la forma que contrasta con la pobreza y la vaguedad de las propuestas programáticas.

De otra parte, la descentralización fiscal y administrativa ha desencadenado una "revolución de las expectativas" en el ámbito municipal. El compromiso adquirido por las administraciones con

**ESTA TESIS NO DEBE  
SALIR DE LA BIBLIOTECA**

los pobladores locales, ha llevado a cuestionar la gestión de los nuevos alcaldes, máxime si ellos provienen del partido de gobierno. La insuficiencia de recursos, pese a las transferencias que ordenan la Ley 12 y las nuevas disposiciones constitucionales, puede conducir a una parálisis de los gobiernos locales y a una frustración de las expectativas populares. Ello, a su turno, puede generar conflictos, ya visibles en algunas localidades, entre los alcaldes electos y el gobierno central, entre las autoridades municipales y las comunidades. En esta dirección, los paros cívicos y las distintas formas de protesta urbana pueden multiplicarse en vez de reducirse, desvirtuando por la vía de los hechos uno de los propósitos de la reforma municipal. Por ello, los "alcaldes cívicos", en la medida en que realmente representan los intereses locales, no podrán sustraerse a los efectos de tales movilizaciones y tendrán que asumir el liderazgo ya sea en el enfrentamiento, o en las transacciones con el gobierno central. Dicha situación, que ya se ha presentado en varios municipios del país, particularmente en aquellos donde la presencia del Estado y de los partidos es prácticamente inexistente, puede hacer más compleja la relación entre la nación, las regiones y las municipalidades.

Finalmente, no puede omitirse la presencia económica y social de ese "poder en la sombra" que representa el narcotráfico en regiones cada vez más extensas del país. Su desempeño como generador de divisas y de fuentes de empleo, su papel como agente

de una extraordinaria movilidad social y como benefactor de las comunidades, interesado en adquirir legitimidad social y política, puede convertir la elección popular de alcaldes en un recurso más para aumentar su influencia sobre la clase política, o para ingresar formalmente en ella. La presencia de reconocidos voceros del narcotráfico en el revocado Congreso y el apoyo, abierto o velado, que éstos le brindan a muchos candidatos a corporaciones públicas y alcaldías, ponen al descubierto esta realidad<sup>13</sup>.

Este inventario de desafíos que hemos querido exponer, condensa las principales contradicciones que subyacen a la descentralización y, en particular, a la institución del alcalde popular. A su vez, los retos que se le plantean al régimen, a las comunidades y a las fuerzas políticas locales, están estrechamente asociados con los objetivos que motivaron la concepción y el impulso de la reforma municipal.

Dichos propósitos, que encierran diversas lógicas, como lo hemos subrayado, pueden resumirse, sin embargo, bajo una sola fórmula:

---

<sup>13</sup> Sobre la magnitud económica y el impacto social y político del narcotráfico en Colombia pueden consultarse los trabajos de Salomón Kalmanovitz "La economía del narcotráfico en Colombia", en *Economía Colombiana*, Nos. 226-227, Bogotá, febrero de 1990, y *Violencia y narcotráfico en Colombia*, Universidad Nacional, Facultad de Ciencias Económicas, Bogotá, enero de 1990. También es útil consultar, por la visión integral que ofrece sobre el fenómeno del narcotráfico, el libro de Carlos Gustavo Arrieta, Luis J. Drjuela et al., *Narcotráfico en Colombia*, Bogotá, Tercer Mundo Editores-Ediciones Uniandes, 1990.

reformular y descentralizar para "pacificar". En efecto, este es el nudo gordiano, el cual se hace necesario desatar, para que la ineludible modernización estatal libere espacios y recursos que den paso a la construcción de duraderos procesos de democratización.

### 3. ELECCION POPULAR DE ALCALDES: EXPECTATIVAS Y FRUSTRACIONES

Recapitulando, puede señalarse que con el fin de compensar la insuficiencia del Estado en las grandes ciudades, en las capitales departamentales y, sobre todo, en los pequeños municipios, se le dio vida política e institucional a la elección popular de alcaldes. También con el propósito de responder al conflictivo orden social que se ha venido configurando en las provincias colombianas, se pusieron en marcha políticas tendientes a descentralizar las funciones y los recursos, y a racionalizar la gestión administrativa. Y, con el ánimo de oxigenar y democratizar la vida política y partidista de las localidades, se impulsó una serie de mecanismos dirigidos a fortalecer la representación política y a ampliar la participación ciudadana<sup>1</sup>.

Transcurridos cuatro años, periodo durante el cual se han llevado

---

<sup>1</sup>En particular pueden consultarse los trabajos de Jaime Castro, *Elección popular de alcaldes*, Bogotá, Bandera-Editorial Oveja Negra, 1987; Orlando E. Vásquez, *Elección popular de alcaldes. Itinerario de una reforma constitucional*, Vols. I y II, Medellín, Editorial Jurídica Universitaria, 1986, y Fernando Cepeda U., *La reglamentación de la elección popular de alcaldes*, Bogotá, Ministerio de Gobierno, 1987.

a cabo tres comicios<sup>2</sup> para elegir a las primeras autoridades de los municipios mediante el voto directo y popular de las comunidades, es posible efectuar un balance sobre sus principales resultados políticos y electorales, así como sobre las tendencias más significativas que pueden inferirse de dichos procesos. Nos proponemos realizar este balance a partir de las consideraciones formuladas en el capítulo anterior, tomando como punto central de referencia los diversos desafíos y expectativas que planteó la institución del alcalde popular, una vez consagrada.

En primer lugar, se hará referencia a las expectativas creadas en torno a su potencialidad como instrumento propicio para civilizar la contienda política y como mecanismo capaz de contribuir a la reincorporación de los alzados en armas a la vida civil.

En segundo lugar, se dará cuenta del esperado incremento de la participación electoral en las localidades, destacando desde una perspectiva histórica y comparativa los patrones más relevantes del comportamiento del votante colombiano.

En tercer lugar, se analizarán los cambios experimentados en la geografía electoral del país en el ámbito local, respecto a la

---

<sup>2</sup>Como se señaló en la presentación, la investigación en la cual se apoya esta tesis cubre las dos primeras elecciones populares de alcaldes. Sin embargo, consideramos útil incluir algunos datos y observaciones sobre la última elección de mandatarios locales, celebrada el pasado 8 de marzo, en la medida en que la información hasta ahora disponible nos permita hacerlo.

ampliación del espectro político y de la competencia partidista, previstos por la reforma. Este último punto merecerá la mayor atención en el análisis y procurará ilustrar el desempeño y la proyección de las distintas fuerzas y partidos que han participado en las dos contiendas electorales.

### 3.1. DESCENTRALIZACION Y PAZ: UNA ECUACION OPTIMISTA

Puede advertirse un común denominador o hilo conductor del reformismo institucional que ha venido impulsándose en los tres últimos gobiernos: la incorporación de las políticas descentralistas en el diseño de estrategias orientadas a enfrentar la violencia y propender por la consecución de la paz. Recordemos que desde la época de la administración Betancur (1982-1986), los proponentes de la reforma municipal abrigaron la esperanza de que la descentralización y, particularmente, la institución del alcalde popular, contribuyeran a conquistar espacios en favor de la civilidad y restaran posibilidades a las soluciones de fuerza. Propiciar el acercamiento entre el Estado y la sociedad civil desde su célula básica, el municipio, y remover las "causas objetivas" que generan violencia social y política - entre ellas la debilidad estatal y el agobiante centralismo-, se convirtieron en principios rectores de las reformas institucionales, promovidas y finalmente consagradas por el Acto

Legislativo No. 1 de 1986<sup>3</sup>.

Durante la administración Barco (1986-1990), descentralización y paz fueron así mismo vinculadas, principalmente a través del fortalecimiento del Plan Nacional de Rehabilitación, PNR, el cual se convirtió en una de las piezas centrales de la estrategia de pacificación. Por ello el PNR fue impulsado no sólo como política de desarrollo regional y local, orientada a disminuir los niveles de pobreza en los municipios y zonas más deprimidas y abandonadas, sino como instrumento capaz de restablecer las relaciones entre las comunidades locales y el Estado, y como mecanismo propicio para deslegitimar la violencia como forma de confrontación social y política. El fomento a los consejos regionales de rehabilitación y el propósito de involucrar a la población en la resolución institucional de sus conflictos, apuntan en la misma dirección.

Desde los inicios de la administración Gaviria (1990-1994), pudo también advertirse el propósito oficial de incorporar las políticas descentralistas a la tarea de la reconciliación nacional, lo cual puede apreciarse en el interés del Ejecutivo por profundizar y dinamizar el proceso descentralista, particularmente en sus aspectos políticos y administrativos, como lo expresan las diversas propuestas gubernamentales presentadas a

---

<sup>3</sup>Véase Jaime Castro, *Proceso a la violencia y proceso de paz*, Memoria Ministerial, Presidencia de la República, Bogotá, 1986.

la Asamblea Nacional Constituyente<sup>4</sup>, en la creación de la Consejería Presidencial para la Modernización del Estado, como ente coordinador de las políticas del Gobierno Nacional referentes a la descentralización<sup>5</sup> y en la reciente disposición que establece el "Sistema Nacional de Apoyo al Desarrollo Institucional de los Municipios"<sup>6</sup>. Pero, sobre todo, tal vinculación entre descentralización y paz se advierte en la importancia que se le concede, en la formulación de la "Estrategia Nacional contra la Violencia", a la función que deben desempeñar las distintas instancias de poder regional y local frente al manejo del orden público y la seguridad ciudadana. En ella se señala que gobernadores, antiguos intendentes y comisarios, por intermedio de los Consejos Seccionales de Seguridad, orientarán la elaboración de planes regionales con el objeto de "diseñar la mejor forma de afrontar, de acuerdo con las características de los conflictos en cada zona o región, los factores de perturbación del orden público"<sup>7</sup>. Tal objetivo se

---

<sup>4</sup>Véase el proyecto del gobierno presentado a la Asamblea Nacional Constituyente en el que están consignadas la necesidad de ampliar la autonomía política local y regional, la conveniencia de consagrar la elección popular de gobernadores, la creación de nuevas formas de participación ciudadana, la redefinición de las funciones de los departamentos, incluido un proyecto de reforma que le otorga a las asambleas departamentales competencias legislativas por delegación del Congreso Nacional, como algunos de los puntos que se consideraron vitales para el desarrollo de la descentralización en el país.

<sup>5</sup>Véase decreto 1881 de 1990.

<sup>6</sup>Véase decreto 1542 de 1991.

<sup>7</sup>Véase "Estrategia Nacional contra la Violencia", Bogotá, Presidencia de la República, mayo de 1991, p. 14.

llevará a cabo con base en unos lineamientos fundamentales dentro de los cuales se destacan los de: preservar la paz en las zonas tradicionalmente pacíficas; promover y afianzar la convivencia democrática; prevenir la extensión de los conflictos y diseñar la forma de ejecución de los nuevos procedimientos no judiciales para su resolución; impulsar mecanismos de planificación regional, en especial proyectos de organización comunitaria; recomendar y evaluar periódicamente la ubicación y características de los dispositivos de la fuerza pública en cada territorio o jurisdicción; establecer procedimientos para brindar plenas garantías y velar por la protección de los derechos humanos de la población y, como un aspecto esencial, extender la cobertura territorial de las funciones del Estado, tales como la presencia de la justicia, la cercanía de la autoridad y la prestación de servicios.

A partir de estos mismos lineamientos se establece que los alcaldes, como primera autoridad y jefes de Policía local, tendrán un papel primordial en la ejecución de los planes regionales de seguridad, no solamente como receptores inmediatos de las demandas ciudadanas frente al Estado, sino como los llamados a concertar con sus comunidades las posibles soluciones para superar, dentro de los marcos legales, los problemas de seguridad más apremiantes\*.

---

\* *Ibid.*, p. 14.

"La descentralización en la lucha contra la violencia", como fue anunciado por el ministro de Gobierno y el consejero presidencial para la Seguridad Nacional, se ha puesto en marcha a través del decreto 2615 de 1991, el cual ordena la creación de consejos departamentales, regionales y municipales de seguridad, y de comités de orden público. La formación de estos organismos tiene como propósito reformar los consejos seccionales de seguridad, vigentes desde 1974, con el fin de dotar de mejores instrumentos y de una mayor capacidad de planificación y coordinación a alcaldes y gobernadores para el manejo del orden público. Así mismo, para vincular a la población en el desempeño de estas labores. Ello, en la medida en que la disposición que ordena la creación de los nuevos consejos de seguridad contempla la posibilidad de que éstos realicen audiencias públicas donde participen voceros de la comunidad\*.

Pese a este conjunto de políticas, la conciencia oficial sobre la magnitud de la violencia en Colombia y el diseño de estrategias cada vez más globales encaminadas a enfrentarla, no se ha traducido hasta el momento en un control estatal de ella, ni en una reducción significativa de sus devastadores efectos. El reformismo institucional ha tropezado con las propias deficiencias estructurales del Estado y ha tenido que ponerse a prueba dentro de un esquema de poder excluyente e intolerante que le resulta adverso y que, incluso, amenaza con anularlo.

---

\* *El Tiempo*, página última B, noviembre 21 de 1991.

En este contexto, no resulta paradójico que la propensión hacia el militarismo haya sido el telón de fondo de las reformas institucionales. Como se advierte en un reciente ensayo, en nuestra sociedad la guerra tiende a sustituir a la política, toda vez que "el enfrentamiento militar se agudiza pero, a la vez, da muestras de fracaso político"<sup>10</sup>.

La llamada "guerra sucia" y su progresiva extensión a lo largo y ancho del territorio nacional es la más cruda y descompuesta manifestación de este fenómeno. Se trata de una "guerra" que se alimenta y se reproduce sobre la base de una degradación permanente de la confrontación social y política y, particularmente, de sus expresiones armadas<sup>11</sup>.

Trátese de las "operaciones de limpieza" y "salvaguarda del orden" de los grupos paramilitares y de las organizaciones de autodefensa privada, o del accionar guerrillero que se desdobra en prácticas delictivas y en intimidación armada, estas formas de confrontación han trastocado las más elementales reglas de la convivencia política.

Como ya se ha señalado, la precariedad y debilidad que acusa el

---

<sup>10</sup>Luis Alberto Restrepo, "La guerra como sustitución de la política", en *Análisis Político*, No. 3, Bogotá, enero-abril de 1988, p. 80.

<sup>11</sup>Véase artículo de Gonzalo Sánchez, "La degradación de la guerra", en Gonzalo Sánchez, *op. cit.*, 1991, pp. 241.

Estado colombiano, no sólo por la visible dificultad que tiene para crear consenso en la sociedad y para tramitar institucionalmente sus conflictos, sino por la creciente pérdida de control sobre el monopolio de la fuerza y el ejercicio de la función represiva, ha contribuido al desarrollo de la "guerra sucia". Y, más grave aún, ha estimulado el que sectores sociales cada vez más numerosos se sientan simbolizados y representados en la fuerza de las armas. Advertir esta realidad por la que pasa el país, permite entender el preludio violento que ha antecedido a las elecciones populares de alcaldes y señala, a su vez, cuán restringida es la función de la reforma municipal, si se trata de contribuir a la consecución de la paz y la reconciliación del Estado con las comunidades locales.

Desde finales de 1986, año en que se iniciaron las primeras campañas de los procesos electorales que analizamos, un total de 210 alcaldes y concejales en ejercicio, candidatos a alcaldías y concejos municipales, congresistas y diputados, han sido víctimas de la violencia política, cuyas modalidades van desde la desaparición y el secuestro hasta el asesinato. Al respecto, se destaca, en primer lugar, que del total de casos presentados 84 son de filiación política liberal, 28 de adscripción conservadora, 58 pertenecen a la Unión Patriótica y 40 a otras fuerzas o movimientos. Y en segundo lugar, que del total de víctimas políticas de la violencia ejercida durante este periodo, 84 son candidatos a alcaldías o alcaldes en ejercicio (Véase

Cuadro 1).

Por otra parte, entre 1988 y 1991 se registró un total de 8.881 casos por violación de derechos humanos atribuibles a móviles políticos, dentro de los cuales los asesinatos alcanzan la escalofriante cifra de 2.289 víctimas<sup>12</sup>.

Aunque la violencia política traspasa las fronteras partidistas e ideológicas, en términos globales el movimiento más afectado por la escalada de crímenes políticos ha sido la Unión Patriótica; no sólo por la eliminación de sus dos candidatos presidenciales, sino por la muerte impune de muchos dirigentes comunales y campesinos vinculados a este movimiento y por el asesinato de más de 1.000 militantes de esta organización política desde que se constituyó como tal en 1985.

Puede señalarse que la violencia que acompaña a las elecciones, en particular a las de mandatarios locales, presenta una tendencia cíclica ascendente. El número de muertes, desapariciones o atentados perpetrados contra personas vinculadas al ejercicio del poder municipal, tiende a aumentar en los periodos previos a la elección y disminuye una vez celebrados los comicios<sup>13</sup>.

---

<sup>12</sup> Departamento de Derechos Humanos, Cinep, febrero de 1992.

<sup>13</sup> Véase María Emma Wills "Un saldo en rojo", en *Cien Días Vistos por Cinep*, No. 5, marzo de 1989. Así mismo pueden consultarse las estadísticas que a propósito han sido publicadas

**CUADRO 1**  
**Víctimas políticas de la violencia en Colombia según partido político\***  
**(1988 - 1991)**

Relación con el Estado	1988					1989				
	Lib.	Conser.	UP	Otros	Subtotal	Lib.	Conser.	UP	Otros	Subtotal
Candidato a	9	3	7	-	19	2	1	2	1	6
Alcalde										
Candidato a	5	0	5	-	10	0	0	1	2	3
Concejo										
Alcalde	17	1	0	-	18	3	1	3	3	10
Concejal	12	2	6	-	20	2	3	5	5	15
Diputado	2	0	0	-	2	4	2	1	2	9
Congresista	2	0	1	-	3	4	2	3	2	11
Total	47	6	19	-	72	15	9	15	15	54

## (Continuación Cuadro 1)

Relación con el Estado	1990					1991					Gran Total
	Lib.	Conser.	UP	Otros	Subtotal	Lib.	Conser.	UP	Otros	Subtotal	
Candidato a	3	2	0	2	7	1	0	0	0	1	33
Alcalde											
Candidato a	1	0	2	2	5	0	0	0	1	1	19
Concejo											
Alcalde	3	2	3	4	12	3	2	2	4	11	51
Concejal	3	1	6	3	13	3	2	5	5	15	63
Diputado	2	1	1	3	7	0	0	3	1	4	22
Congresista	2	2	1	0	5	1	1	1	0	3	22
Total	14	8	13	14	49	8	5	11	11	35	210

\* Incluye: Intento de asesinato, asesinatos, desapariciones, secuestros y detenciones.  
Fuente: Departamento de Derechos Humanos, Cerep, febrero de 1992.

El clima de violencia ascendente que ha rodeado a las contiendas para elegir alcaldes se ha visto también recrudecido por las masacres colectivas que se han perpetrado. Entre diciembre de 1988 y noviembre de 1989 se presentaron en el país 73 masacres<sup>16</sup>.

Aunque no puede establecerse una relación directa entre estas masacres y las elecciones locales, lo cierto es que en las zonas donde se han llevado a cabo, la población civil queda expuesta a una sórdida lógica de los "fuegos cruzados", convirtiéndose en una temeraria osadía la movilización y la participación política, así como el derecho de acudir a las urnas. Ello pudo apreciarse de manera clara en el año 1988, cuando en los meses inmediatamente anteriores a los primeros comicios de alcaldes se produjeron las masacres contra campesinos y trabajadores agrícolas en el Meta, Urabá y Córdoba. En estas regiones el proceso electoral estuvo visiblemente afectado por el terror colectivo, el hostigamiento y la represión indiscriminada que se desató contra la población.

El secuestro, como una de las expresiones más elocuentes de la degradación de la confrontación social y política, ha tenido a su turno un efecto retroalimentador de la "guerra sucia" y se ha convertido en uno de los detonantes de la violencia política.

El proceso para elegir ejecutivos municipales se ha visto también

---

<sup>16</sup> Departamento de Derechos Humanos, Cinep, febrero de 1992.

interferido y afectado por esta modalidad delictiva y los alcaldes se han convertido en blanco de las así llamadas "retenciones". Solamente en el primer semestre de 1988 fueron secuestrados 18 mandatarios locales o aspirantes a alcaldías<sup>15</sup>, práctica que tendió a multiplicarse en 1990, particularmente en el nororiente colombiano, región donde el ELN ha extendido su influencia. El secuestro de alcaldes y, adicionalmente, el robo de urnas por parte de la guerrilla, fueron hechos comunes en municipios como Abrego, Cachira, Convención, San Calixto, Silos, Tibú y Toledo en Norte de Santander, y en Carmen, Sabana de Torres y San Vicente de Chucurí, en Santander<sup>16</sup>.

Durante los primeros meses de este año, pero especialmente en los días anteriores a las elecciones del 8 de marzo, el departamento del Cesar se convirtió en un territorio más donde operan las amenazas y la extorsión política. Así, 21 de los 24 alcaldes de esta región -de los cuales 12 han sido secuestrados por el ELN- fueron conminados a dejar sus cargos, o sometidos a "juicios populares" por malversación de fondos. De igual manera, los mandatarios elegidos en las localidades de San Alberto, Aguachica, Pailitas, González y la Jagua de Ibirico han sido sometidos a toda suerte de presiones y amenazas<sup>17</sup>.

---

<sup>15</sup> *El Tiempo*, junio 17 de 1988, p. 12A.

<sup>16</sup> *El Tiempo*, 5 de marzo de 1990, p. 12A.

<sup>17</sup> *El Tiempo*, 26 de enero de 1992, p. 1B.

La exposición e ilustración de los casos que se han presentado acerca de una de las formas en que se manifiesta la violencia política en Colombia, evidencian la necesidad de evaluar las expectativas que despertó la descentralización y, en particular, la EPA, en un contexto donde no se pierdan de vista las deficiencias estructurales del Estado y las características esenciales de la crisis política nacional.

La reforma de las instituciones locales y la consagración del voto directo y popular para elegir alcaldes, amplia formalmente los espacios donde es posible participar y decidir, y donde es factible propiciar la concertación política. Pero, para que la reforma avance y se profundice como instrumento capaz de contribuir a la reconciliación nacional y la pacificación, debe hacer parte orgánica de un proyecto más amplio de transformación del Estado y de la sociedad. De ello da cuenta, de forma contundente, el que los municipios se revelen hoy, con mucha más fuerza que en el pasado, como escenarios donde se potencian los conflictos sociales y políticos y donde la confrontación armada entre nuevos y viejos actores encuentra un terreno fértil para desarrollarse. Máxime, cuando se trata de localidades donde el narcotráfico, la guerrilla o los grupos paramilitares han logrado arraigarse suplantando en muchos casos al Estado y a sus principales instituciones.

Solamente una estrategia integral de largo plazo que fortalezca

al Estado y amplie efectivamente su presencia institucional y su cobertura, pero que, a su vez, estimule y garantice el fortalecimiento y la organización de la sociedad civil, podrá ampliar los alcances de la reforma descentralista, por lo pronto condicionados y limitados por ese amplio espectro de violencia que ha venido configurándose en todo el territorio nacional.

### 3.2. LA REFORMA MUNICIPAL Y LA PARTICIPACION ELECTORAL

Pese al contexto de violencia en que han tenido que desarrollarse los dos procesos electorales, la elección popular de alcaldes se ha llevado a cabo en la casi totalidad de los municipios que conforman la malla urbana del país<sup>10</sup>. Este fenómeno puede entenderse si se tiene en cuenta uno de los rasgos centrales del desarrollo político en Colombia: la permanencia y continuidad de las elecciones a lo largo de nuestra historia. Tal patrón ilustra, a su vez, una de las modalidades bajo las cuales se expresa esa "terca coexistencia" entre orden y violencia y entre violencia y democracia, de la que hablábamos en el capítulo anterior.

---

<sup>10</sup>Para el año 1988 en más de 100 veredas o corregimientos no se realizaron elecciones por falta de "autoridad civil", o por problemas de orden público. Para 1990 sólo se dispone de información agregada según la cual en dos municipios no se llevaron a cabo los comicios. Para las pasadas elecciones del 8 de marzo solamente en el municipio de San Antonio, Cundinamarca, donde fue asesinado el único candidato a la alcaldía que se postuló, no hubo elecciones. Información suministrada por la Registraduría Nacional del Estado Civil, marzo de 1992.

Aunque el asunto de la continuidad del sistema electoral en contextos de violencia y crisis política amerita un estudio más profundo, el cual rebasa los propósitos de esta investigación, se pueden enunciar algunos puntos que den luces sobre la persistencia de las reglas de juego de la democracia representativa y, por ende, del sistema electivo de gobierno.

En primer término, debe tomarse en consideración el arraigo de la tradición electoral en el régimen político colombiano, quizás una de las más largas y afianzadas del mundo<sup>1\*</sup>. Si en Bolivia se han producido más de 180 golpes de estado desde la Independencia, en nuestro caso hemos vivido más de 60 elecciones prácticamente ininterrumpidas.

En segundo lugar, debe destacarse la fortaleza y la consolidación del clientelismo como principio rector de las relaciones de poder, en particular de las que se tejen a través del sistema electoral. Nos referimos al "moderno clientelismo político mercantil alimentado por el Estado y sustentado en el antiguo y difundido valor social de las lealtades, el cual se caracteriza por la apropiación privada de recursos oficiales con fines políticos. Esta característica central se ejerce por medio de una

---

<sup>1\*</sup>Véanse los trabajos de Alvaro Tirado Mejía, "Una mirada al proceso electoral colombiano", y de Humberto de la Calle Lombana, "Apuntes sobre el Sistema Electoral Colombiano", en Rubén Sánchez (comp.), *Los nuevos retos electorales. Colombia 1990. Antesala del cambio*, Departamento de Ciencia Política, Uniandes-Cerec, Bogotá, 1991.

vasta red de relaciones sociales de tipo clientelar, que cumple el papel de articulador del sistema político"<sup>20</sup>.

El clientelismo, señalan Leal y Dávila, al comandar el conjunto de relaciones sociales que definen la forma real como opera la política, se ha venido transformando, sobre todo a partir de la década del 70, en un complejo sistema político que tiende a construirse desde el ámbito local y regional del bipartidismo. Este sistema se ha convertido en uno de los principales soportes del régimen y "ha sido altamente funcional para los sectores dominantes de la sociedad. Ha permitido una prolongada estabilidad institucional y una relativamente alta integración de la población dentro de las instituciones del Estado, como medios de amortiguación de conflictos"<sup>21</sup>.

En tercer lugar, y estrechamente asociado con el punto anterior, debe ponderarse la capacidad de recomposición y reproducción que ha venido demostrando el régimen bipartidista, pese a su creciente pérdida de legitimidad y representatividad. Dicha capacidad está asociada no sólo con el uso de los recursos que suministra el sistema político del clientelismo, sino con la

---

<sup>20</sup> Sobre la naturaleza y evolución del fenómeno clientelista en Colombia puede consultarse el reciente trabajo de Francisco Leal y Andrés Dávila, *Clientelismo. El sistema político y su expresión regional*, Tercer Mundo Editores-Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional, Bogotá, 1970.

<sup>21</sup> *Ibid.*, p. 97.

inexistencia de verdaderos contendores frente al poder establecido. O, lo que es igual, está asociada con la ausencia de alternativas políticas capaces de sustituir la lógica del clientelismo y de desafiar la predominancia de los partidos tradicionales.

Por último, debe tenerse presente la visible inorganicidad de la sociedad civil, en especial de sus sectores subalternos. La separación entre el mundo de lo social y lo político, el carácter parainstitucional de las luchas y protestas, o, dicho en términos de Pécaut, la conflictualidad difusa e inorgánica que caracteriza a la sociedad colombiana<sup>22</sup>, han impedido, hasta el momento, que la estabilidad del régimen se vea comprometida o alterada en sus aspectos vitales.

Las consideraciones anteriores permiten advertir la importancia de la función que desempeñan las contiendas electorales en relación con la estabilidad del régimen. En tal sentido, puede decirse que las elecciones han sido el principal mecanismo de legitimación del sistema político y partidista y uno de los principales medios para incorporar a la población en las instituciones del Estado. Por ello se convierte en un punto crucial el análisis de la elección popular de alcaldes, en primera instancia, a la luz del tipo de participación electoral

---

<sup>22</sup> Véase Daniel Pécaut, "Violencia y democracia en Colombia", en *Análisis Político*, No. 13, Bogotá, mayo-agosto de 1991.

que la ha caracterizado.

En términos absolutos y comparando los resultados obtenidos para elegir alcaldes en las dos contiendas (7'376.903 votos en 1988 y 7'984.825 votos en 1990), con la cantidad de votantes que han participado en las elecciones locales de los últimos diez años, estas elecciones convocaron al mayor número de sufragantes del periodo<sup>23</sup>.

Aun así, observar el incremento o la disminución de la participación electoral en términos comparativos entre las distintas mitacas y la EPA es un ejercicio prácticamente imposible de realizar. La Registraduría Nacional del Estado Civil ha empleado metodologías y bases distintas para establecer el potencial electoral, lo cual ha llevado a que cambie constantemente. Por ello, sólo es factible analizar los guarismos de los dos comicios a partir del potencial de votantes presentado oficialmente desde 1986, año a partir del cual entra en vigencia el nuevo censo electoral y se establece una metodología que ha continuado utilizándose. Calculado sobre la base de las personas que se inscribieron y votaron en 1986, más los inscritos posteriores a ese año, arroja una cifra de 11'067.878 potenciales sufragantes para la primera elección de alcaldes, y de 15'417.000

---

<sup>23</sup>Votación total para concejos municipales: 1980, 4'192.079; 1982, 5'543.311; 1984, 5'652.148; 1986, 6'900.762. Véase Fernando Cepeda, "Las elecciones de 1986", en Mónica Lanzetta (comp.) et al., *Colombia en las urnas*, Bogotá, Carlos Valencia Editores, 1987, p. 118.

para la segunda. Aunque el propósito de tal estimativo radicó en la necesidad de actualizar el anacrónico censo electoral hasta entonces vigente, y ofrecer un cálculo realista de la población que participa en las elecciones<sup>24</sup>, resulta obvio que dicha estadística deja por fuera a quienes no se inscriben ni votan, aunque estén en capacidad de hacerlo, es decir, al abstencionismo real.

Respecto a dichos potenciales, puede señalarse que la participación ciudadana a nivel nacional, para elegir alcaldes, alcanzó un 67% en 1988 y un 58% en 1990. Sin embargo, si estos mismos datos se comparan con la población total en edad de votar<sup>25</sup>, se observa que la participación electoral disminuye de manera significativa, a 43% en 1988 y a 47% en 1990.

Como puede apreciarse, la participación disminuyó entre los dos periodos en casi diez puntos, si se toma como referencia el potencial de votantes, pero aumenta si la referencia es la población en capacidad de votar. Ambas cifras, sin embargo, denotan una baja participación política, confirmándose uno de los patrones del comportamiento electoral en Colombia: la ampliación del electorado y de la población en capacidad de votar,

---

<sup>24</sup>Entrevista con Jairo García, director del Departamento Electoral de la Registraduría Nacional de Estado Civil, Bogotá, marzo de 1988.

<sup>25</sup>17 millones para 1988 y 19.5 millones para 1990 calculados sobre la base del Censo Nacional de Población de 1985.

simultáneamente con el aumento o incremento de los niveles de abstención.

A pesar de estas limitaciones para efectuar análisis comparativos, deben registrarse dos fenómenos adicionales. Primero, que las dos votaciones para elegir alcaldes, aun siendo elecciones de minorías, han superado el promedio histórico de la participación electoral -35%-<sup>24</sup> para elegir corporaciones públicas. Segundo, que en 1990, por primera vez una elección local sobrepasó los resultados de los comicios de carácter nacional. Así, mientras que por Senado y Cámara de Representantes votaron respectivamente 7'654.150 y 7'617.758 personas, la EPA de este año obtuvo una votación superior en más de 300.000 votos. Siguiendo la misma tendencia, apenas 5'891.112 ciudadanos se pronunciaron en favor de la convocatoria de una Asamblea Constituyente. Y, dos meses después, el 27 de mayo, 6'048.076 votantes participaron para elegir presidente de la República<sup>27</sup>.

Las elecciones de 1990 para elegir mandatarios locales han generado, en términos de votación, la más alta participación electoral en la historia colombiana.

---

<sup>24</sup> Véase Patricia Pinzón y Dora Rothlisberger, "La participación electoral en 1990: ¿Un nuevo votante?", en Rubén Sánchez (comp.), *op. cit.*, p. 136.

<sup>27</sup> Estadísticas Electorales 1990, Registraduría Nacional del Estado Civil.

Otro fenómeno destacable es el carácter no homogéneo de la participación para elegir alcaldes en el país. Mientras esa participación en las ciudades intermedias y en los pequeños municipios tiende a ubicarse entre el 60 y el 70%, en las cuatro grandes ciudades ésta disminuye sensiblemente, lo cual puede advertirse si se tiene en cuenta que para el año 1988 el promedio de participación electoral en Bogotá, Cali, Medellín y Barranquilla no superó el 58.72%, y que disminuyó a 51.14% para el año 1990 en los mismos centros urbanos. Dicha tendencia se refuerza al considerar que el promedio nacional de la participación electoral en ambas elecciones fue de orden del 62.5%<sup>28</sup>, lo que estaría indicando que son precisamente las ciudades menos pobladas y los municipios pequeños los que tienden a elevar la participación.

Este hecho ratifica otro de los patrones del comportamiento electoral en Colombia, a saber, la menor votación en las zonas urbanas que en las rurales, tal y como lo han señalado diversos estudios sobre el tema. A propósito, vale la pena subrayar algunos puntos en los que coinciden las investigaciones realizadas sobre el esquivo e impredecible comportamiento del voto urbano en Colombia. Por una parte, se ha podido establecer que así como las ciudades aportan un alto porcentaje de la votación, también son los lugares donde se concentra la mayor

---

<sup>28</sup> Estadísticas electorales 1988 y 1990. Registraduría Nacional del Estado Civil.

abstención. Las cifras revelan que a partir de 1970 la participación de votantes en las cinco principales ciudades es decreciente, e inferior a lo esperado por el crecimiento del potencial electoral<sup>29</sup>. Este comportamiento, a su vez, se ha asociado con la ruralización del sufragio, observándose una escasa integración de las masas urbanas en los procesos de movilización y participación que generan las elecciones, lo que, a su turno, ha propiciado que amplios sectores populares carezcan de representación partidista<sup>30</sup>.

De otra parte, también se ha indagado sobre la posible relación entre la modernización que ha experimentado el país en los últimos años (principalmente a través de la industrialización, la ampliación del mercado laboral, la movilidad educativa y el impacto de los medios masivos de comunicación), y el comportamiento electoral. Al respecto, aunque habría que profundizar este tipo de investigaciones mediante estudios de caso no sólo en el ámbito regional sino local, se ha podido observar la tendencia según la cual entre más atrasado y tradicional es el departamento o región, mayor es la votación

---

<sup>29</sup>Véase Patricia Pinzón y Dora Rothlisberger, *op. cit.*, p. 141, y Gabriel Silva, "Las ciudades, la política y los partidos tradicionales", en *Revista Estrategia*, No. 86, Bogotá, marzo de 1985, pp. 28-30.

<sup>30</sup>Véase Rubén Sánchez y Elizabeth Ungar, "Las elecciones en Bogotá", en Mónica Lanzetta *et al.*, *op. cit.*, p. 144.

obtenida<sup>31</sup>.

El análisis realizado en el marco de la primera EPA, sobre el comportamiento electoral en tres departamentos considerados "modernos", Antioquia, Cundinamarca y Valle, respecto a otros tres considerados "atrasados", Boyacá, Córdoba y Chocó, permite ilustrar este fenómeno.

Para los primeros casos, la participación electoral en relación con el potencial de votantes suministrado por la Registraduría, se situó alrededor del 60%, mientras que para los segundos, los más tradicionales, la participación superó el 72%. Esta misma pauta de comportamiento puede reconocerse al ponderar los promedios de la participación electoral departamental, tanto para los comicios locales del año 1988, como para los del año 1990. Los promedios obtenidos señalan cómo la participación tiende a aumentar cuando se ubica en las regiones menos industrializadas e integradas al mercado nacional<sup>32</sup>. Bien puede decirse que las tendencias señaladas apuntan a un fenómeno central: el efecto del sistema político del clientelismo regional y local sobre la configuración del voto y de los mayores niveles de participación,

---

<sup>31</sup>Véase Patricia Pinzón, "La regionalización electoral en Colombia: continuidad y cambio", en Mónica Lanzetta *et al.*, *op. cit.*, pp. 70-71.

<sup>32</sup>Véase Andrés López, *La legitimidad en cifras: participación electoral en las votaciones para alcalde popular*, IEPRI, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, diciembre de 1991 (texto inédito).

particularmente allí donde este mecanismo compensa la insuficiencia institucional del Estado y donde los partidos recurren al intercambio de favores y servicios por adhesión política, como principal mecanismo de adscripción y movilización partidista.

Dicha práctica, propia, como se ha mencionado, de las costumbres y de la manera de hacer política en Colombia, invita a valorar la participación teniendo presente el alcance del voto clientelista o "amarrado", y a desentrañar la naturaleza de la abstención o, si se quiere, de la precaria participación urbana.

Es muy factible que la notoria abstención en las ciudades esté reflejando comportamientos distintos a la mera apatía o indiferencia política. Ella puede dar cuenta de la presencia de un voto más independiente y calificado, que progresivamente se ha venido desligando de las maquinarias y de las redes clientelistas. La llamada "franja" o voto de opinión, como también lo han consignado varios estudios, tendría que examinarse desde esta óptica. Y la abstención verse como un fenómeno que no implica necesariamente atraso o bajos niveles de desarrollo político.

Formuladas estas consideraciones, puede concluirse que la elección popular de alcaldes, a pesar de haber convocado un mayor número de votantes en relación con contiendas anteriores y de

insinuar un nuevo tipo de participación en torno al poder local, no despertó ni la motivación ni el interés esperados por los proponentes de la reforma municipal. Los resultados obtenidos en la nación en ambos comicios no modifican sustancialmente los patrones históricos del comportamiento del votante colombiano, y más bien tienden a confirmarlos. Sobre todo si se tiene en cuenta que los municipios son el escenario donde, por excelencia, se construye y desarrolla el clientelismo.

Lo que sí resulta plausible señalar es que el sistema clientelista, a partir de la consagración y puesta en marcha de la EPA, tendrá que revisar y ajustar sus mecanismos de cooptación social y de reclutamiento para no verse desplazado por otras formas de participación política, más autónomas e independientes. El hecho de que un no despreciable sector de ciudadanos haya estado ausente de las dos contiendas electorales, permite visualizar la democratización de la vida política e institucional de las localidades como un proceso que apenas se inicia. Pero, a su vez, también como un proceso que abre oportunidades y desbroza caminos, al poner en evidencia las limitaciones del régimen y de sus partidos.

La creciente desvalorización de las elecciones en Colombia, a pesar de su arraigo y tradición; la incapacidad de los partidos para conmovir la secular apatía e indiferencia de la población, o para transformar la abstención en una forma orgánica de

participación política; la pérdida de credibilidad en la mayoría de las instituciones y la ausencia de una cultura de participación, contribuyen a explicar los todavía precarios resultados electorales de la EPA. Uno de los grandes retos de la nueva institución es, sin duda, transformar el significado de la representación partidista y movilizar al votante para que realmente se convierta en un ciudadano político.

### 3.3. LA GEOGRAFIA POLITICA DE LA ELECCION DE ALCALDES

#### 3.3.1. La continuidad liberal-conservadora

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

Tanto para el año 1988 como para 1990, la votación por partido para elegir alcaldes en las 32 circunscripciones departamentales del país indica, de manera clara, que la geografía política que conocemos de tiempo atrás no ha variado sustancialmente. La gran mayoría de municipios colombianos continúa siendo liberal o conservadora, hecho que confirma la tradicional adscripción política de nuestros pueblos y regiones y ratifica las rígidas pautas del comportamiento electoral a nivel local<sup>33</sup>.

A propósito, aunque en el proceso de elección de alcaldes ninguno de los dos partidos ha alcanzado la hegemonía política que localmente se registró durante el Frente Nacional, ni ha podido superar los niveles de control bipartidista logrado en los concejos municipales para el año 1986 (en el 97% de los concejos ganaron mayoritariamente liberales y conservadores), es evidente su continuidad como fuerzas mayoritarias. Ello puede apreciarse si se observa que para 1988 los dos partidos históricos controlaron el 78% de la votación municipal para elegir alcaldes, porcentaje que se incrementó (en 7 puntos) en 1990, cuando el 88% de la votación de las distintas localidades del país fue captado por las dos colectividades (Véase Cuadro 2).

Tal incremento entre los dos periodos electorales obedece,

---

<sup>33</sup> Durante el periodo comprendido entre 1930-1982, el 88% de los municipios del país siempre votaron mayoritariamente por el mismo partido, acentuándose esta tendencia (92%) a partir del Frente Nacional. Véase, Patricia Pinzón, *Pueblos, regiones y partidos*, Uniandes-Cerec, Bogotá, 1989, p. 35.

fundamentalmente, a la recuperación de espacios políticos por parte del Partido Liberal, el cual aumentó su votación, el número de alcaldes y la participación porcentual respecto a las otras fuerzas políticas.

En lo referente al número de alcaldías conquistadas se presenta una tendencia similar. Si para la primera EPA los dos partidos obtuvieron el control del 85.9% de los gobiernos locales, para la segunda, éste se extendió al 88% (Véase Cuadro 3). Dicha preponderancia contrasta con la situación de las otras fuerzas y movimientos que participaron en ambos procesos, de los que hablaremos en detalle más adelante, los cuales pasaron de tener un 14.1% de las alcaldías del país en 1988 a un 12% de ellas en 1990.

Si analizamos esta información desagregada por partidos y en el nivel departamental, puede anotarse que para ambas contiendas, en la gran mayoría de circunscripciones, el liberalismo tiende a dominar: en 1988 solamente en nueve departamentos, Boyacá, Caldas, Huila, Nariño, Norte de Santander, Santander, Risaralda, Cundinamarca y Valle, el conservatismo fue mayoritario en razón de sus alcaldes electos. Para el periodo siguiente se afianzó esta tendencia, destacándose que el Partido Conservador perdió su condición de fuerza mayoritaria en cuatro de las nueve circunscripciones departamentales en las que era mayoritario, y disminuyó el número de alcaldías en seis.

**CUADRO 2**  
**Votación para alcaldes según partido (1988-1990)**

Votación y participación Porcentual	Liberal	Conservador	UP	Coaliciones	Otros	Votos en blanco	Votos nulos	Total
Votación 88*	3.391.521	2.362.706	58.049	641.948	886.633	17.088	18.936	7.376.903
Porcentaje	45.97	32.02	0.79	8.70	12.03	0.24	0.25	100
Votación 90**	4.519.150	2.306.253	48.937	436.132	641.608	7.292	25.494	7.964.825
Porcentaje	56.6	28.9	0.6	5.46	8.03	0.09	0.32	100

Fuente: Estadísticas Electorales, Registraduría Nacional del Estado Civil, 1988 y 1990.

\* Información disponible para 1.039 municipios.

\*\* Información disponible para 1.008 municipios.

### CUADRO 3

#### Geografía política de la elección popular de alcaldes: 1988-1990 (Número de alcaldías por partido)

Circunscripción	Partido Liberal (1)		Partido Conservador (2)	
	1988	1990	1988	1990
Antioquia	58	65	52	48
Ardanuco	16	19	5	4
Bolívar	24	25	5	5
Boyacá	35	48	76	68
Caldas	8	12	14	12
Caquetá	6	12	5	
Cauca	22	28	9	2
Cesar	16	16	7	6
Córdoba	19	21	3	3
Cundinamarca	41	51	49	44
Chocó	11	11	3	2
Huila	10	10	24	23
La Guajira	5	6	2	2
Magdalena	16	17	3	3
Meta	10	13	8	7
Nariño	20	19	27	26
Norte Santander	10	12	24	24
Quindío	6	7	2	3
Risaralda	4	4	9	8
Santander	33	40	40	40
Sucre	12	21	7	2
Tolima	24	17	15	16
Valle	17	19	21	20
Arauca	4	4		
Casanare	18	18	1	1
Putumayo	4	6	1	1
San Andrés		1		
Amazonas	1	2	1	
Guaviare	1	1		
Guaviare	1	1		
Vaupés		1		
Vichada	2	2		
Total	434	528	413	372
Porcentaje	45.4	52.8	41.3	37.2

Fuente: Estadísticas Electorales 1988-1990, Registraduría Nacional del Estado Civil.

1. Para 1988 incluye al Nuevo Liberalismo. Para 1990 incluye las distintas fracciones o tendencias del Partido Liberal que se inscribieron bajo su nombre.

2. Están contabilizadas todas las fracciones o tendencias del Partido Conservador, incluido el Movimiento Nacional Conservador que obtuvo 7 alcaldías.

3. Incluye todas las alcaldías cuyos ganadores se inscribieron como candidatos de coalición.

4. Incluye las alcaldías ganadas por los candidatos clasificados por la Registraduría como otros inscritos y los siguientes movimientos: Movimiento Unitario Meta-político, Frente Democrático y Anapo.

\* Incluye la alcaldía de Almaguer donde triunfó la Alianza Democrática M-19.

\*\* Se trata de la alcaldía que obtuvo el Frente Popular en San Alberto.

Unión Patriótica (2000)	1990	Coaliciones (3)		Otras inscritas (4)		Total	
		1992	1990	1990	1990	1990	1990
4	2	2	5	8	4	124	124
			1	2		23	23
1		1	1	1	1	32	32
		3		8	6	122	122
		1		2	1	25	25
2				2	3	15	15
				5	6	36	36
		1			2*	24	24
		3	1	1	1**	26	26
1	1	2	3	22	16	115	115
1	3			4	2	19	18
		1	1	2	3	37	37
		1	1	1		9	9
		1		1	1	21	21
4	2	1		1	2	24	24
	1	1	2	8	8	56	56
				3	1	37	37
		2	4	4		12	12
		1	1		1	14	14
1		2	2	10	4	86	86
		2		3	1	24	24
		2	3	5	8	46	46
			1	4	2	42	42
2	2					6	6
				2		19	19
				1		7	7
						2	2
						1	1
						1	1
				1		1	1
						2	2
26	11	25	24	101	73	1,009	1,008
1.6	1.1	2.5	2.4	10.1	7.1	100.0	100.0

Por su parte, el Partido Liberal solamente disminuyó su presencia electoral en los departamentos de Nariño y Tolima. En casos como Cundinamarca, región donde en 1988 existía una situación de competencia política con los socialconservadores, obtuvo diez alcaldías más. Y en regiones como Sucre, Antioquia, Cauca, Santander y Caquetá fue significativo el aumento de los gobiernos municipales bajo su control. En términos globales, este fenómeno también se puede ilustrar a través de la participación porcentual de la votación alcanzada por el liberalismo, la cual superó en un 28.27% a la de los conservadores.

A manera de conclusión sobre este punto, puede decirse que tanto el predominio de las dos colectividades tradicionales como el reacondamamiento y avance del Partido Liberal, se traducen en guarismos que señalan la siguiente distribución de fuerzas políticas: los liberales obtuvieron en la segunda EPA 74 alcaldías más que en la primera, recuperando dos centros urbanos fundamentales -Bogotá y Medellín- y avanzando de manera importante en las capitales departamentales (aumentaron de 14 a 17 alcaldías) y en la gran mayoría de pequeños municipios. Por su parte, los conservadores experimentaron un notorio retroceso, disminuyendo su presencia territorial en la mayoría de capitales departamentales, lo cual, en buena medida, se compensó con el triunfo obtenido en Cali al derrotar al candidato del "Trujillismo", tradicional bastión político en esta ciudad. No obstante el retroceso sufrido al perder 41 alcaldías, puede

decirse que el conservatismo mantuvo su fuerza en 372 municipios, principalmente en ciudades intermedias y pequeños poblados.

Cediéndole terreno electoral y político, sobre todo al Partido Liberal, la Unión Patriótica perdió cinco alcaldías respecto al año 1988, los denominados "Otros inscritos" disminuyeron en treinta y las coaliciones en una. Sin embargo, nuevos movimientos, procedentes de grupos armados recién incorporados a la vida civil o vinculados a ellos, irrumpieron en la escena política. Nos referimos a las alcaldías obtenidas por el M-19 en el municipio de Almaguer, Cauca, y por el Frente Popular en San Alberto, Cesar (Véase Cuadro 3).

Otro de los fenómenos que vale la pena destacar en este análisis sobre los cambios presentados en la geografía política de la elección de alcaldes, es el de la competencia interpartidista.

Tal vez el rasgo más sorprendente de los resultados de la EPA en 1990 es el alto grado de rotación entre los distintos partidos. Entre una cuarta y una tercera parte de los municipios colombianos optaron por candidatos de partidos diferentes a los que habían escogido en los dos años anteriores. A esto se suma que, dentro de cada partido, un número apreciable pero aún no establecido de los elegidos en los municipios pertenece a una corriente distinta a la de su predecesor.

Si el fenómeno se observa tomando en cuenta el número de alcaldías donde se produjo un cambio de filiación partidista, se encuentra que el 29% de los municipios de Colombia, que representan más del 37% del electorado participante, optó por un candidato de filiación distinta a la del que eligió en 1988 (Véase Cuadro 4).

Se ha podido observar empíricamente la "teoría del péndulo", según la cual el electorado tiende a cambiar de colectividad o de corriente política aun en contextos de preeminencia bipartidista como el nuestro. Las explicaciones sobre este tipo de comportamiento destacan generalmente la coincidencia de dos circunstancias: la primera, se trata casi siempre de lugares competidos; la segunda, se presenta una decepción por el desempeño del elegido, pues éste no logra cumplir sus promesas y se desgasta en el poder.

En las condiciones colombianas tres factores adicionales contribuyen a acrecentar la volubilidad de los electores en estas votaciones. El primer factor es que dentro del sistema bipartidista se crea un importante juego de confrontaciones y de alianzas dentro de las dos colectividades, sobre todo si se tiene presente la fragmentación que las caracteriza, el debilitamiento de los liderazgos nacionales y la "rebelión", o, la cada vez mayor, independencia de los directorios locales y regionales de los partidos frente a sus respectivas direcciones nacionales.

**CUADRO 4**  
**Cambio de filiación de alcalde 1988-1990**

Filiación original	Nueva filiación							Total
	L	SC	UP	COAL	OI	M-19	ND	
L	363	42	1	7	29	0	4	446
NL	7	0	0	0	0	0	0	7
SC	79	306	0	3	25	0	3	416
UP	6	0	8	0	1	0	0	15
OI	47	17	1	5	27	1	0	98
COAL	17	2	1	3	1	0	1	25
ND	1	0	0	0	0	0	0	1
Total	520	367	11	18	63	1	8	1.008

ND: No disponible  
Fuente: Dirección Nacional Electoral, Registraduría Nacional del Estado Civil, 1988-1990.

Por otro lado, puede decirse que muchas veces los triunfos llaman a las divisiones dentro de un partido y las derrotas a procesos de unificación.

El segundo factor está asociado a las posibilidades que abre la competencia política en el ámbito local, para que nuevas figuras, oriundas del municipio o vinculadas organizativamente a las comunidades, proyecten su liderazgo por fuera de las estructuras y jerarquías tradicionales de los partidos.

El tercer factor tiene que ver con las difíciles condiciones que enfrenta cualquier alcalde, desde que inicia su mandato, al quedar sometido a una doble presión. Por un lado existen grandes expectativas sobre su administración (no sólo por la magnitud de las necesidades de los municipios, sino por la misma novedad del mandato por voto popular), y por el otro, la escasez de recursos presupuestales dificulta la satisfacción de esas expectativas. Esto, sin duda, favorece la deserción o rotación partidista<sup>3\*</sup>.

La rotación partidista ha tendido a favorecer al liberalismo, cuya supremacía electoral en la última contienda puede explicarse a partir de varios fenómenos.

---

<sup>3\*</sup>Véase Pilar Gaitán y Clemente Forero, "Elección de alcaldes 1990. El pulso de la descentralización", en *Estado Moderno*, Vol. 1, No. 1, Bogotá, septiembre de 1990, pp. 63-64.

Frente a la multiplicidad de candidaturas de 1988, sobre todo en las capitales departamentales, el Partido Liberal optó en 1990 por impulsar candidatos únicos en las principales ciudades. A ello puede atribuirse la mencionada recuperación de las administraciones de Bogotá y Medellín y su condición mayoritaria en los principales centros urbanos. La jefatura única del ex presidente López Michelsen pudo también imprimir una dinámica distinta a la participación liberal en la segunda contienda para elegir alcaldes, al propiciar, aunque fuese coyunturalmente, un mayor acercamiento entre la instancia nacional del partido y los directorios regionales y locales.

La "presidencialización" de las elecciones del 11 de marzo para elegir candidato a la primera magistratura, que se realizó de manera simultánea con las elecciones locales, principalmente a través de la consulta popular, pudo, a su vez, dinamizar la competencia partidista y tener un efecto catalizador sobre el afán de triunfo de esta colectividad.

Este conjunto de circunstancias se encuentra a su vez asociado con el desempeño del Partido Conservador. El retroceso electoral que sufrió esta colectividad debe examinarse en relación con una serie de condiciones políticas que no favorecieron su presencia local, ni su proyección como futura alternativa de gobierno. El rechazo o desconocimiento por parte de los conservadores de fórmulas similares a la consulta popular liberal, les restó

protagonismo y opacó su campaña, acentuando las divisiones internas. Así mismo, el férreo mandato de su dirección en cabeza del ex presidente Pastrana generó fricciones y motivó la "desobediencia" de los directorios regionales y locales. Los directorios, alentados en varios lugares por el juego independiente del Movimiento Nacional Conservador y del sector que empezó a aglutinarse en torno a Alvaro Gómez Hurtado, impulsaron toda suerte de coaliciones y alianzas multipartidistas, contribuyendo, en muchos casos, a la dispersión del voto tradicionalmente conservador.

La insistencia en la práctica de la llamada "oposición reflexiva", bajo una coyuntura caracterizada por una profunda situación de crisis y de disolución social —dos candidatos presidenciales habían sido asesinados y la guerra contra el narcotráfico se encontraba en uno de sus puntos más álgidos— no le produjo dividendos políticos al partido ni contribuyó a ampliar la audiencia de su discurso.

Puede también señalarse que el ejercicio del esquema "gobierno de partido-partido de oposición", que llevó al conservatismo a permanecer marginado de la burocracia estatal durante cuatro años y a no contar con los recursos de la red clientelista de quien ostenta el poder, explica en buena medida el retroceso conservador y el avance electoral del liberalismo.

Finalmente, deben destacarse otras características esenciales de la recomposición bipartidista que se ha venido registrando a través de las dos EPA: el desafío al clientelismo más tradicional y el surgimiento de nuevos liderazgos locales.

No obstante la persistencia de las prácticas clientelistas, e incluso de su exacerbación a través de la conocida compraventa de votos y del recurrente traslado de votantes<sup>39</sup>, la EPA propició el resquebrajamiento de algunos feudos electorales, así como el debilitamiento de la hegemonía de reconocidos "barones" y "caciques". Ello puede advertirse en los dos periodos, con el surgimiento de nuevas tendencias partidistas o de coaliciones que apoyaron a candidatos que no contaban con el respaldo de las maquinarias oficiales, o que surgían a través de la postulación de figuras claramente desvinculadas de los viejos poderes regionales y locales.

El caso de la primera alcaldía popular de Medellín en torno a la figura de Juan Gómez Martínez, que resultó victorioso frente al candidato de Guerra Serna; la de Alberto Montoya Puyana en

---

<sup>39</sup>Una investigación reciente señala cómo en la EPA de 1990 respecto a 1.011 municipios del país, 227 experimentaron un aumento considerable de su potencial electoral, el cual se colocó muy por encima de la variación promedio en que éste puede aumentar (20%). Así, 47 municipios sufrieron una variación por encima de 50%, 24 en más de 60% y 11 arriba de 70%. E incluso algunos municipios muestran crecimientos por encima del 100%. Véase Angélica Ocampo y Germán Ruiz, "Las elecciones de alcaldes: Avances y retrocesos", en Rubén Sánchez (comp.), *op. cit.*, p. 173.

Bucaramanga, que derrotó al candidato del ex contralor Rodolfo González y de la llamada "Confederación de Santander"; el caso de la ciudad de Ibagué en 1990, cuando triunfó el candidato de coalición que se oponía al de la maquinaria "santofimista", o el triunfo en Neiva en ese mismo año del candidato postulado en contra de las directrices de Jorge Eduardo Gechem, son algunas de las expresiones del ajuste que empieza a producirse dentro del sistema político del clientelismo.

El surgimiento de nuevos liderazgos locales, así como la proyección departamental y nacional de figuras antes vinculadas al ejercicio de las administraciones municipales, se encuentran estrechamente asociados con los cambios que empiezan a presentarse en el sistema clientelista. Bien puede afirmarse que, en muchos casos, la EPA ha tenido un efecto renovador y ha hecho las veces de "trampolín", generando una importante movilidad dentro de la clase política. La presencia o protagonismo de muchos de los antiguos alcaldes en la Asamblea Nacional Constituyente, en el nuevo Congreso y en las Gobernaciones recientemente elegidas por voto popular, dan testimonio de ello.

### 3.3.2. Las coaliciones: alianzas y multipartidismo

Frente a un proceso electoral que, en esencia, reafirma el tradicional comportamiento político de los partidos y de los electores, pero que a su vez abre brechas para que se expresen

nuevas formas de participación, las coaliciones se revelan como un fenómeno de singular importancia.

Aunque, entre los dos periodos (1988-1990), esta novedosa forma de participación electoral tendió a disminuir en términos cuantitativos, lo cierto es que ha venido extendiéndose y presentando una gran continuidad como instrumento de convocatoria y movilización política. Ello puede advertirse de manera clara en la reciente contienda del 8 de marzo, en la cual la figura de las coaliciones tuvo una destacada presencia no sólo en la elección de los terceros alcaldes populares, sino en la de concejos y asambleas departamentales.

Veamos más precisamente el significado y alcances de esta forma de participación en las dos primeras contiendas. Forma de participación que puede entenderse como un pacto o alianza, por lo general coyuntural, entre distintos partidos, fracciones de los mismos o movimientos sin estructura organizativa definida, que se unen en torno a un programa o candidato con miras a conquistar una posición política de importancia.

Aunque en la historia política de Colombia el fenómeno coalicionista ha estado presente desde finales del siglo pasado, la cohabitación con fines electorales casi siempre se inscribió dentro del esquema bipartidista. Lo que ahora resulta novedoso es su utilización por los más diversos y heterogéneos grupos

políticos y sociales.

En 1988 las coaliciones alcanzaron la significativa votación de 643.663 sufragios, equivalente al 8.7% del total nacional (Véase Cuadro 5) y en 1990 436.132 votos que representan el 5.5%. A pesar de que la votación disminuyó en más de un 30% entre una elección y otra, en términos del número de alcaldías conquistadas sólo se perdió una (Véase Cuadro 6). Al respecto, cabe señalar que el decrecimiento de la votación en relación con el total nacional no parece haber incidido sobre la efectividad del voto depositado por las coaliciones.

De otra parte, debe anotarse que el conjunto de candidaturas inscritas bajo esta denominación refleja un notorio aumento en la votación, si se la compara con la obtenida por los concejos municipales elegidos durante estos mismos años. Así, el incremento en 1988 alcanzó el 282% y en 1990, sin disponer de datos agregados<sup>34</sup>, se observa una tendencia similar, aunque de menor magnitud.

Tal diferencia sugiere que el mecanismo de las coaliciones logró despertar un mayor interés de los votantes en torno a la institución del alcalde popular.

---

<sup>34</sup>Para este año, la Registraduría presentó datos agregados sólo parcialmente y como resultado de la zonificación llevada a cabo en algunos municipios del país.

**CUADRO 5**  
**Alcaldías de Coalición, 1988**  
**(Nombre, votación y participación porcentual)**

Municipio	Nombre de la coalición	Votación	Vol. Alcalde electo Vol. total municipal %
Barbosa (Ant.)	Lib. Oficial-Lib. Izq.	4.510	59,5
Yondó (Ant.)	UP-Partido Conservador	1.715	79,4
El Guamo (Bol.)	Part. Liberal-Nva. Fuerza	1.571	51,9
El Cocuy (Boy.)	Part. Liberal-Conservador	1.821	92,5
Labranzagr. (Boy.)	Part. Liberal-Conservador	439	40,8
Sogamoso (Boy.)	Partido Liberal-Nvo. Liberal.	20.540	75,1
Manizales (Caldas)	Part. Liberal-Nvo. Liberal.	40.100	48,8
Chiriguán (Cesar)	Part. Conservador	2.587	60,2
Lorica (Córdoba)	Insurg. Liberal Unida	14.882	57,4
San A. de Sol. (Córd.)	Part. Conserv.-Conserv. Ma.	7.471	77,0
Valencia (Córd.)	Part. Liberal-Conservador	1.953	37,1
Fusagasugá (Cund.)	Part. Liberal-Conservador	6.647	35,6
Parsiebueno (Cund.)	Part. Liberal-Conservador	861	52,7
Algeciras (Huila)	Part. Liberal Of.-Nvo. Lib.	2.987	63,0
Makao (Guajira)	Nvo. Lib.-Converg. Liber.	12.822	58,6
Pedraza (Magd.)	Part. Liberal-Mov. Conserv.	2.583	51,4
Fuente de Oro (Meta)	Conver. Liberal-Latorrista	1.213	52,2
Tangua (Nari.)	Part. Liberal-Conservador	1.578	41,5
Pereira (Risar.)	Part. Liberal-UP	30.072	42,5
Páramo (Sant.)	Nvo. Liberal-Conservador	663	69,4
Socorro (Sant.)	Part. Liberal-Nvo. Lib.	3.687	46,6
Morros (Sucre)	Moral Nueva-P. Conserv.	1.378	53,3
San Pedro (Sucre)	Mvto. Lib. Conservador	3.834	59,3
Coyalima (Tol.)	Part. Liberal-Conservador	4.016	58,0
Villahermosa (Tol.)	Mvto. de Rest. Conserv.	2.360	55,1

Fuente: Estadísticas Electorales 1988  
 Registraduría Nacional del Estado Civil.

**CUADRO 6**  
**Alcaldías de Coalición 1990**  
**(Nombre, votación y participación porcentual)**

Municipio	Composición	Votación Alcalde electo	Vol. Alcalde electo
			Vol. total municipal
			%
Angostura (Ant.)	PL-PSC	1.512	55.34
Apartadó	UP-Frente Popular	6.593	60.15
Argelia	PL-PSC	1.460	52.38
Don Matías	PL-PSC	732	29.82
Puerto Nare	PL-PSC-Unión Cívica	3.770	60.21
Polonuevo (Atl.)	PL-PSC-UP	2.859	49.75
Cartagena (Bol.)	PL-PSC	117.487	90.67
Ceresé (Córd.)	PL-PSC-Frente Popular	11.320	53.78
La Calera (Cund.)	PL-PSC-UP-Renovación	2.794	50.50
Suesca	PL-PSC	1.497	57.14
Villeta	PL-PSC	3.283	52.28
Pitalito (Huila)	Coal. Democrática de Pitalito	3.996	30.74
Barrancas (Gua.)	PL-PSC-Integración Popular	9.970	62.08
Cuasapud (Nar.)	Integración Popular	1.047	34.90
Tangua	PL-PSC	2.111	58.41
Armenia (Quin.)	Pluripartidista	31.096	52.28
Córdoba	PL-PSC	1.478	57.66
Turcira (Tol.)	PL-PSC	56.102	54.47
La Belleza (Sant.)	PL-PSC-Independiente	1.313	50.21
Puerto Wilches	UP-PSC-Convergencia Democrática	2.929	51.85
Coyalma (Tol.)	PL-PSC	4.354	55.41
Falan	Comité Cívico	1.595	35.54
Venadillo	PL-PSC	3.617	50.50
Florida (Valle)	PL-UP	5.358	46.48

Fuente: Estadísticas Electorales de 1990.  
 Registraduría Nacional del Estado Civil.  
 Nota: PL corresponde al Partido Liberal y PSC al Partido Social Conservador.

Aunque es evidente que tras el fenómeno de las coaliciones está presente el manejo de la mecánica electoral, y que las alianzas resultan más urgentes cuando se trata de conquistar una alcaldía que cuando están en juego varias curules, dicha forma de agrupamiento puede indicar una mayor capacidad de convocatoria, así como la movilización de un electorado más independiente.

Reconocida la importancia del fenómeno, es conveniente analizar la composición y posible motivación de las coaliciones, de manera que se pueda evaluar su impacto sobre la distribución de fuerzas políticas que se ha venido presentando localmente.

### 3.3.3. Las coaliciones por dentro<sup>37</sup>

Si miramos la composición política de las coaliciones que como tales, aparecen victoriosas, pueden destacarse varias tendencias sobre esta modalidad de alianzas interpartidistas. Es factible afirmar que para el año 1988 predominaron las coaliciones cuya composición política fue típicamente tradicional (liberal-conservadora), (44%), seguidas por las de composición liberal, conformadas por dos organizaciones en ese entonces independientes -el Partido Liberal y el Nuevo Liberalismo- (11%),

---

<sup>37</sup>Para analizar la naturaleza y efectos de las coaliciones en el nivel regional, particularmente en las gobernaciones ahora elegidas por voto popular, véase Juan Pablo Rodríguez, "Colombia: apertura del espacio político, ¿camino hacia el multipartidismo?", monografía de tesis, Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional, Bogotá, marzo de 1992.

y por aquellas que con el mismo porcentaje estuvieron integradas por distintas fracciones de cada uno de los partidos históricos (Véase Cuadro 5). Para 1990, la participación de las coaliciones ganadoras, cuya composición interna se definió como tradicional, representó un leve aumento (46%) con relación a la elección anterior (Véase Cuadro 6).

La presencia de alianzas bipartidistas en cerca de la mitad de las coaliciones que conquistaron gobiernos locales, puede expresar el afán de las dos colectividades por ampliar su capacidad de representación social y política. Igualmente, el leve incremento de su presencia exitosa puede indicar que los buenos resultados experimentados en la primera elección de alcaldes, mediante la utilización de este mecanismo de participación, incentivaron la reutilización del esquema para 1990.

Las alianzas bipartidistas pueden, a su turno, implicar una doble motivación: estar encaminadas a enfrentar y compensar el surgimiento de nuevas organizaciones políticas que ponen en entredicho el triunfo individual de los partidos, reflejando un mero interés electoral y burocrático, pero funcional para su reproducción política; o, así mismo, pueden simbolizar la búsqueda de una nueva legitimidad al apelar a fórmulas más amplias e incluyentes que las puramente partidistas. De cualquier forma, es claro que las alianzas entre liberales y conservadores

para elegir alcaldes municipales señalan nuevos elementos de análisis para evaluar la reacomodación de las distintas fuerzas y tendencias en las que se encuentran fragmentadas estas dos colectividades.

En primer lugar, esta nueva modalidad de atraer votantes reafirma la ruptura de las lealtades partidistas pero, paradójicamente, se convierte en una nueva fuente de apoyo político. Así, la despolitización bipartidista, que se ha venido presenciando en el país como uno de los resultados del Frente Nacional, encuentra en el nuevo fenómeno otro canal para manifestarse.

Segundo, esta clase de coaliciones evidencia el desdibujamiento de las fronteras ideológicas entre liberales y conservadores. El seguimiento de la campaña electoral en uno y otro año permite advertir la pobreza del debate que acompañó a la gran mayoría de fuerzas y movimientos, incluyendo a las coaliciones. Es, por tanto, conveniente emprender un estudio que analice el contenido y la orientación de las propuestas y programas que las coaliciones han sometido al escrutinio ciudadano.

Respecto a las coaliciones de composición liberal que ocuparon el segundo lugar en 1988, pero que no se presentaron como tales en 1990, en razón a la reincorporación del Nuevo Liberalismo al oficialismo liberal, puede decirse lo siguiente: su conformación y triunfo en las primeras alcaldías de ciudades como Sogamoso y

Manizales sirvió para contrarrestar en alguna medida el disminuido apoyo electoral que registró el movimiento orientado por Luis Carlos Galán en todo el país, y anticipó en las localidades lo que ocurriría más tarde en los departamentos y en la nación con la disolución del movimiento.

Las coaliciones, que se integraron a partir de diversas fracciones de cada uno de los partidos tradicionales, perdieron vigencia en 1990. De las 24 coaliciones triunfantes en este año, ninguna contó con tal característica. Más relevantes resultan las coaliciones que se conformaron entre uno de los dos partidos históricos y una fuerza no tradicional, en este caso la UP. Aunque las alianzas Partido Liberal-UP y Partido Conservador-UP sólo representan el 8% del total de coaliciones ganadoras en 1988, este tipo de acuerdo puede estimular la ampliación del espectro político y brindarle mayores garantías y cobertura al ejercicio de la oposición.

El primer caso trata de un fenómeno más tradicional que el segundo. Las alianzas entre el Partido Liberal y las organizaciones de izquierda han sido frecuentes, tanto que se remontan al origen mismo del Partido Comunista Colombiano. De más novedosas pueden calificarse las alianzas entre el Partido Conservador y la UP. Aunque su motivación principal puede incluir intereses y cálculos de índole burocrática, no puede desconocerse que también ellas pueden estar invitando a la democratización de

las costumbres políticas y a la concertación con las comunidades. Dichas alianzas, que en 1988 hicieron posible el triunfo en el municipio de Yondó y en 1990 en Puerto Wilches, pueden convertirse en punto de apoyo para buscar soluciones políticas y negociadas en regiones caracterizadas por la violencia y los agudos conflictos sociales.

En los casos de la coalición liberal-UP, que conquistó en 1988 la alcaldía de Pereira, y de la coalición pluripartidista que en 1990 obtuvo la alcaldía de Armenia, la alianza política reviste un especial significado por tratarse de capitales de departamento donde ha sido una constante la hegemonía y la condición mayoritaria de alguno de los dos partidos tradicionales.

Para 1990, la composición interna de las coaliciones continúa mostrando la celebración de acuerdos bipartidistas, pero introduce una modalidad nueva, a saber, la alianza entre los partidos tradicionales, la UP y los "Otros inscritos". Esta nueva alternativa para conformar coaliciones también apunta hacia la ampliación de la competencia política, bien sea como producto de la lógica clientelista y de corto plazo, o como resultado de la necesidad de mimetización que pueden enfrentar los movimientos nuevos y las fuerzas minoritarias, sobre todo si provienen o tienen nexos con organizaciones armadas, o si tienen vinculaciones con movimientos cívicos y populares.

Para 1990, la modalidad de coalición que incluye a los "Otros inscritos" representó el 54% del total de las alianzas ganadoras, destacándose que un porcentaje significativo (el 21%), surgió de coaliciones integradas entre diversos grupos y movimientos, que no pertenecen a los partidos tradicionales, o que, en su defecto, no recurrieron al rótulo liberal-conservador para participar en las elecciones.

#### 3.3.4. Las coaliciones en la geografía nacional

A diferencia de las otras opciones políticas las coaliciones presentan un mayor grado de dispersión geográfica, hecho que dificulta su regionalización. Puede decirse que es un fenómeno presente a todo lo largo del territorio nacional, aunque se reconozcan regiones en donde tienen mayor arraigo. Nos referimos no sólo a las coaliciones ganadoras sino a la presencia de esta modalidad en términos de su votación y participación porcentual en los distintos municipios.

Como tendencia general puede advertirse que cada vez hay más lugares del país en donde se presentan coaliciones, aunque no todas conquisten alcaldías. Esta observación incluye los resultados de la elección de alcaldes de 1992, como puede verse en el análisis que alrededor de ésta se presenta al final del presente capítulo. En esa contienda pudo apreciarse nuevamente la presencia de variadas y heterogéneas alianzas multipartidistas en

prácticamente todos los municipios del país.

En esta misma línea de razonamientos puede establecerse, por un lado, que en un número importante de departamentos donde las coaliciones obtuvieron una alta votación, sólo una de ellas resultó victoriosa. Por el otro, que las coaliciones que triunfan tienden a ubicarse en la misma circunscripción regional. Y, como un signo más de que nos encontramos frente a un fenómeno político disperso y cambiante, ha podido comprobarse que son pocos los municipios en donde las coaliciones retienen el poder conquistado en la elección anterior. Solamente en tres municipios, Coyaima (Tolima), Tangua (Nariño) y Pereira (Risaralda), la figura de la coalición venció nuevamente frente a otras opciones políticas. Debe, así mismo, señalarse el carácter heterogéneo de los municipios donde ganaron las coaliciones, no sólo en términos políticos sino económicos y sociales. Así como en 1988 triunfaron en ciudades principales, tales como Manizales y Pereira, y en 1990 en esta última, Cartagena y Armenia, también lo hicieron en municipios pequeños (de menos de 10.000 habitantes) y rurales. En centros industriales como Sogamoso, o en puertos comerciales como Maicao. En municipios prósperos como Lórica y en zonas campesinas deprimidas como El Cocuy. En localidades enclavadas en zonas violentas del Magdalena Medio, como Yondó, y en municipios clasificados de "pacíficos", como Barbosa en Antioquia.

Las coaliciones también han conquistado alcaldías en municipios de hegemonía política, como Armenia, Apartadó o Fuente de Oro en el Meta, y en municipios competitivos como La Calera. (Véanse Cuadros 5 y 6).

En suma, puede decirse que el fenómeno de las coaliciones no guarda relación directa ni con condiciones socioeconómicas específicas, ni con patrones de comportamiento político definidos. Por el contrario, engloba una gama de posibilidades que invitan a explorar su desarrollo como forma de participación electoral que tiende a prolongarse en el tiempo y a afianzarse en todo el territorio.

### 3.3.5. Los "Otros inscritos": Entre los cívicos y los políticos

Si las coaliciones expresan uno de los cambios más significativos frente a las tradicionales formas de adscripción partidista y de comportamiento electoral, el fenómeno denominado por la Registraduría como "Otros inscritos" es tal vez el resultado político más rico de estos comicios, y, al mismo tiempo, el más difícil de desentrañar. Bajo la categoría de "Otros" aparecen registradas las más diversas e inéditas formas de agrupamiento. Comparten esta denominación alianzas multipartidistas; coaliciones integradas por disidencias de los partidos tradicionales, la UP, el Frente Popular y otras organizaciones

políticas y territoriales, así como movimientos cívicos y comunitarios que incluyen la presencia de organizaciones indígenas, campesinas y sindicales. Todas ellas, sin embargo, tienen como objetivo común mimetizar, como también se aprecia en el caso de las coaliciones, la referencia puramente partidista al inscribirse oficialmente, y al presentarse como opción política frente a la ciudadanía. En la gran mayoría de los casos, los candidatos así postulados gozan de un amplio consenso entre la población civil y permiten la convergencia de los más heterogéneos sectores sociales y políticos. De la misma manera, muchas candidaturas expresan una estrecha relación con las necesidades y expectativas de las localidades. En este sentido, un considerable número de alcaldes populares ubicados en la columna de "Otros inscritos" obtuvieron el triunfo con votaciones superiores al 50% respecto de la votación total de sus municipios<sup>30</sup>.

Aunque las alcaldías obtenidas por el grupo de los "Otros" comparten rasgos comunes, ya que plantean un desprendimiento de los partidos y sugieren una importante presencia de movimientos cívicos, es necesario desagregar los resultados caso por caso con el propósito de apreciar su real composición social y política y, por lo tanto, poder diferenciar el voto cívico del partidista. Este es quizá el mayor desafío que enfrenta la investigación

---

<sup>30</sup> Estadísticas Electorales 1988 y 1990, Registraduría Nacional del Estado Civil.

sobre la elección popular de alcaldes, no sólo por el trabajo de campo que implica, sino por el significado que puede tener dicho fenómeno como expresión de un comportamiento político independiente y como indicador de las potencialidades de la democracia local en Colombia.

El análisis de los "Otros" plantea más preguntas que respuestas. ¿Quiénes pueden arrogarse el estatus de alcalde cívico? ¿Quiénes representan efectivamente los intereses de las comunidades locales? ¿Cuántos alcaldes están asociados con las protestas cívicas y populares de sus municipios? ¿Quiénes expresan la incorporación de fuerzas y actores antes marginados de los procesos políticos convencionales? ¿Lo cívico es sinónimo de lo democrático? Estos son algunos de los interrogantes que en el largo plazo será necesario responder. Por ahora, nos proponemos ofrecer una serie de elementos que contribuyan a explicar este fenómeno, particularmente a través del análisis de la participación de los "Otros" en la elección de alcaldes de 1988<sup>37</sup>.

---

<sup>37</sup>Para este año se contó con diversos recursos técnicos y empíricos que permitieron indagar con mayor profundidad el comportamiento político de los "Otros". No sólo por el nivel de desagregación de los resultados electorales ofrecidos por la Registraduría en dicha elección, sino por el acceso a diversas fuentes primarias que dan cuenta sobre el tema, y por la posibilidad de entrevistar alcaldes pertenecientes a este grupo, o de asistir a foros y encuentros organizados por ellos mismos.

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

Aunque existe abundante literatura sobre los movimientos cívicos y regionales y sobre la vinculación de los partidos con las organizaciones territoriales de base, la elección de alcaldes plantea realidades nuevas. Y, sobre todo, plantea la ausencia de categorías apropiadas para analizar la relación entre participación ciudadana, movimientos cívicos y participación electoral. A propósito, vale la pena incorporar en este trabajo

la tipología o clasificación propuesta por uno de los analistas de esta nueva modalidad de participación política y electoral. Pedro Santana distingue tres tendencias principales en lo que se refiere a la composición de las alcaldías obtenidas por el grupo de los denominados "Otros", como sigue:

a) Alcaldes liberales y conservadores que se denominaron cívicos con el propósito de dar una mayor proyección y amplitud a sus candidaturas. Estos "Otros" son tradicionales, en el sentido en que no ofrecieron opciones claras de renovación y cambio.

b) Movimientos cívicos que fueron el producto de coaliciones entre movimientos sociales de base popular y facciones políticas, sean éstos tradicionales o de izquierda. En algunas de esas coaliciones el alcalde pertenece a movimientos populares; en otras, éste es de extracción conservadora, liberal, de la Unión Patriótica o del Nuevo Liberalismo. A estas coaliciones se llegó por varias vías: unidad de todos contra el gamonal tradicional o adhesiones de conveniencia frente al hecho del arraigo de algunos de estos candidatos en los municipios.

c) Aquellos alcaldes que fueron elegidos por movimientos cívico-populares. Se trata de algunos movimientos populares que lanzaron sus propios candidatos y realizaron sus campañas como movimientos locales alternativos al bipartidismo y lo lograron algunas veces pasando por el medio de la división liberal y del

conservatismo, y en otras ocasiones expresándose como los movimientos municipales con la mayor fuerza electoral... Se presentaron como movimientos cívicos de integración, movimientos cívicos unitarios o simplemente como movimientos cívico-populares\*\*.

Esta tipología, no exhaustiva pero útil por las líneas de interpretación que ofrece, nos permite comentar varias de las distintas modalidades desde las cuales se presentaron los "Otros" en la citada contienda electoral.

Muchos candidatos vinculados con organizaciones populares y que han participado en las protestas o paros cívicos de sus localidades, tuvieron que escudarse tras las banderas liberales o conservadoras por no contar con las suficientes garantías políticas para realizar su campaña electoral. Tal es el caso de muchos alcaldes de Antioquia, particularmente en el nororiente del departamento. Los alcaldes de San Roque, San Andrés y Liborina pueden ilustrar esta situación<sup>41</sup>. Otros alcaldes, sin embargo, fueron postulados por los propios movimientos cívicos de los municipios y se inscribieron y llevaron a cabo sus campañas como tales. Se trata, mencionando sólo unos ejemplos, de casos

---

\*\* Véase Pedro Santana, "Los movimientos cívicos: El nuevo fenómeno electoral", en *Revista Foro*, No. 6, Bogotá, junio de 1988, pp. 55 a 61.

<sup>41</sup> Información suministrada por la Fundación Foro Nacional por Colombia, Bogotá, mayo de 1988.

como los del Peñol y Guarne en Antioquia, el de Darién en el Valle y los de La Unión, Mallama, Leyva y Sandoná, en Nariño.

También pueden registrarse casos como el de la alcaldía "cívica" de Cajicá, que obliga a ampliar las perspectivas de análisis. El alcalde electo, que ya había desempeñado tal cargo en varios periodos, era de filiación conservadora, pero apeló al rótulo cívico y obtuvo el respaldo de diversas fuerzas y grupos políticos. Sin ser vocero de organizaciones populares ni haber participado en propuestas tendientes a ampliar la participación ciudadana, la figura del alcalde se asoció con la eficacia administrativa y con la posibilidad de resolver los problemas más urgentes del municipio. Así mismo se destacó su independencia frente al directorio nacional de su partido. En este caso lo cívico no se podría asimilar a lo popular, y está por demostrarse si la amplia coalición de fuerzas que representó se tradujo en el desarrollo de una gestión democrática. Con todo, tal y como lo registraron diversos medios de comunicación, este mandatario se convirtió en el dirigente de la primera Asociación de Alcaldes de Cundinamarca, integrada por 31 mandatarios municipales, cuyo objetivo fue demandar atención y eficacia administrativa por parte de las autoridades departamentales. Cabe señalar que Cundinamarca, junto con Antioquia, Nariño, Cauca, Boyacá y Santander, alcanzaron el mayor número de alcaldías elegidas por "Otros inscritos" (Véase Cuadro 7).

**CUADRO 7**  
**Alcaldías de "Otros inscritos" por departamento 1988-1990**

Depto.	Alcaldías		Votación		Participación porcentual respecto a votación total en el Depto.	
	88	90	88	90	88	90
Antioquia	8	4	42.883	19.083	5,7	2,12
Atlántico	2	0	16.995	6.015	3,6	1,21
Bolívar	1	1	24.162	12.951	7,2	3,72
Boyacá	8	6	20.945	27.127	6,9	8,32
Caldas	2	1	15.387	6.105	5,8	1,98
Caquetá	2	3	5.579	22.503	11,8	40,93
Cauca	5	6	45.112	29.725	22,2	15,09
Cesar	0	2	2.606	2.909	1,7	1,92
Córdoba	1	1	33.117	7.525	13,1	2,49
Cundinamarca	22	16	200.628	137.016	14,6	9,77
Chocó	4	2	8.904	12.142	15,3	20,58
Huila	2	3	15.387	26.408	9,0	13,4
La Guajira	1		6.121		5,9	
Magdalena	1	1	5.911	3.145	2,5	1,2
Meta	1	2	4.521	7.527	3,5	5,54
Nariño	8	8	51.330	41.818	18,5	13,91
Norte Sant.	3	1	10.626	8.596	4,3	3,70
Quindío	4	0	39.577	10.621	32,2	8,04
Risaralda	0	1	6.630	12.855	4,0	6,44
Santander	10	4	39.973	32.306	9,7	7,30
Sucre	3	1	21.968	16.575	11,3	7,88
Tolima	5	8	45.787	75.993	16,1	23,70
Valle	4	2	186.451	113.011	26,4	14,54
Arauca						
Casanare			2.711		9,4	
Putumayo	2		11.393	9.425	35,9	24,32
San Andrés	1		1.015		45,9	
Amazonas				227		4,48
Guainía						
Guaviare						
Vaupés	1		1.130		51,5	
Vichada						
<b>Total</b>	<b>101</b>	<b>72</b>	<b>866.849</b>	<b>641.608</b>	<b>12,03</b>	<b>8,03</b>

Fuente: Estadísticas Electorales 1988 y 1990. Registraduría Nacional del Estado Civil.

Encontramos a su vez casos como el del alcalde de Ipiales, elegido por una coalición integrada por fuerzas y movimientos tan diversos como el liberalismo, el conservatismo, la UP e "Inconformes de Nariño". Resulta de especial interés esta alcaldía, inscrita como "Convergencia Cívica Multipartidista", por estar asociada con varios hechos que desdibujarían cualquier tipología de "alcaldes cívicos". Se trata de una candidatura vinculada con la tradición de protesta popular en Ipiales y estrechamente relacionada con los movimientos cívicos de la localidad. El candidato fue concejal por varios periodos, y siempre tuvo el respaldo de liberales y conservadores. Su campaña y su programa se hicieron con banderas suprapartidistas, pero todos los partidos y grupos que lo apoyaron lo reclaman como alcalde suyo<sup>42</sup>.

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

---

<sup>42</sup> Entrevista con Carlos Pantoja, alcalde electo de Ipiales, Bogotá, abril de 1988.

Siguiendo el mismo patrón de las coaliciones, este grupo logró incrementar la votación para alcaldes con respecto a la de concejos municipales, en 27.3%. Tal incremento permite afirmar que las alianzas y agrupamientos no claramente partidistas, lograron en estos comicios atraer un mayor número de votantes hacia la institución del alcalde popular. También, como en el caso de las coaliciones, los "Otros inscritos" lograron aumentar de manera sustancial (106.0%) la votación que ya habían registrado para concejos en 1986. Aumentaron, así mismo, de manera significativa (252%) el número de concejales en todo el país y elevaron su participación respecto del total nacional, al pasar de 4.8% en 1986, a 9.3% en 1988<sup>43</sup>.

En las asambleas departamentales se extendió su influencia en términos de votación (39.5%), pero disminuyó en número de curules. Su participación respecto de la votación total aumentó, al pasar de 5.5% en 1986 a 7.6% en 1988. En los concejos intendentiales mantuvieron su número de curules, pero aumentaron la votación. En los concejos comisariales experimentaron un considerable avance al obtener cuatro curules, que representan el 9.0% del total de escaños, y al aumentar su votación en un 194%<sup>44</sup>.

---

<sup>43</sup> Estadísticas Electorales 1986 y 1988. Registraduría Nacional del Estado Civil.

<sup>44</sup> *Ibid.*

Si para la elección de alcaldes es difícil totalizar y diferenciar el voto cívico, para las otras elecciones regionales y locales es aún más complejo de establecer. El número de listas y la gama de movimientos y coaliciones que participaron se amplía de manera insospechada. Precisamente allí, en la diversidad de expresiones políticas que cuestionan la adscripción partidista, tal vez resida el mayor cambio presenciado en los primeros comicios. Es también, en relación con estas peculiares formas de participación ciudadana, que puede hablarse de una transformación de la geografía política, de un aumento de la participación electoral y de un resquebrajamiento de la tradicional filiación liberal-conservadora.

Para avanzar en el análisis sobre la composición y los patrones de comportamiento de los "Otros", sobre todo si se trata de descubrir su naturaleza política, deben ponderarse otros aspectos.

En lo referente a su distribución geográfica se destaca que solamente en dos departamentos (Cesar y Risaralda) no se eligieron alcaldes de esta filiación, y que en diez de las regiones donde resultaron victoriosos obtuvieron un promedio de votación superior a la media nacional, pero en los otros once se colocaron por debajo.

Respecto a las características demográficas y socioeconómicas de los municipios donde triunfaron alcaldías pertenecientes a este grupo, puede enunciarse que en su gran mayoría se trata de localidades pequeñas y poco pobladas. Así, más de la mitad tienen menos de 10.000 habitantes y más de las 3/4 partes están por debajo de los 20.000 pobladores. En la misma dirección, la mayoría de los residentes de estos municipios se ubican fuera de su cabecera, concentrándose en las zonas rurales propiamente dichas; apenas un 21.56% habita en el casco urbano<sup>48</sup>.

Adicionalmente, según el Estudio del DANE sobre indicadores de necesidades básicas insatisfechas (NBI) en todos los municipios del país, puede anotarse que en la mayoría de las localidades donde ganaron los "Otros" (un 68.62%), más de la mitad de sus habitantes viven bajo condiciones de pobreza absoluta<sup>49</sup>. Es precisamente en estos municipios donde la ausencia del Estado y de los partidos es más visible, donde muy probablemente se estimula el surgimiento y desarrollo de movimientos cívicos, o de alternativas políticas que buscan compensar el abandono estatal. Por ello, la relación que se ha descrito no parece casual.

---

<sup>48</sup>Calculados con base en el Censo Nacional de Población de 1985.

<sup>49</sup>Véase también Libardo Sarmiento, "Pobreza y violencia: un análisis municipal", en Oscar Fresneda *et al.*, *Pobreza, violencia y desigualdad: retos para la nueva Colombia*, Bogotá, Naciones Unidas, 1992.

Otro de los indicadores importantes de incorporar es el relacionado con la situación de violencia y conflicto social en muchos de los municipios donde ganaron alcaldías "Otros inscritos". En 34 de las localidades donde éstos triunfaron, o sea en una tercera parte, existen conflictos o bien presión por la tierra y en el 17.65% de ellos el narcotráfico ha venido comprando predios de manera masiva. Por otra parte, en 42 municipios gobernados por alcaldes de esta filiación se ha presentado durante los últimos cuatro años alguna acción de uno o más grupos guerrilleros<sup>47</sup>.

El desarrollo de movimientos y paros cívicos es otro de los fenómenos que guarda una relación importante con la presencia política de los "Otros inscritos".

Existe evidencia de que en varios municipios donde ganaron los "Otros", han surgido y se han consolidado movimientos cívicos de amplia cobertura social. Tal es el caso del Movimiento Cívico Popular por Nariño, que cubre Ipiales, La Unión, Mallama, La Florida, Leiva y Sandoná; el Movimiento Regional "Inconformes de Nariño", con presencia también en estos municipios del departamento; los Movimientos Cívicos del Oriente, en Guarne, Peñol y San Vicente, y el del Nororiente Antioqueño, en El Bagre

---

<sup>47</sup>Esta información ha sido estimada con base en los mapas sobre la geografía de la violencia en Colombia, elaborados por Ana María Bejarano, Luz Piedad Caicedo y Alejandro Reyes, Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, 1990.

y Nechi. Así mismo, puede registrarse el Comité Cívico Departamental "Comuneros 81", en Pinchote y Suaita\*\*.

Si los movimientos cívicos tienen una importante incidencia en los municipios que eligieron alcaldes -que de una u otra forma han tomado distancia con el bipartidismo-, las luchas cívicas no han tenido el mismo arraigo en ellos. Así, de los 97 paros cívicos que Giraldo contabiliza durante el cuatrienio de la administración Betancur, 23 tuvieron lugar en las localidades que eligieron alcalde de esta filiación política en 1988. Y, de las 143 luchas cívicas desarrolladas en esos mismos años -cifra que incluye movilizaciones, tomas callejeras y plebiscitos- tan sólo 12 ocurrieron en dichas localidades\*\*.

Por último, es pertinente incluir algunas anotaciones sobre el pasado y la trayectoria política de aquellos municipios donde los "Otros" conquistaron alcaldías. Respecto al pasado electoral, las cifras tienden a ilustrar un fenómeno relevante: en su mayoría, estos municipios fueron liberales desde los orígenes del Frente Nacional. De los 90 municipios que existían entre 1958 y 1970, 59 (65.56%) eran liberales, 25 (27.78%) eran conservadores y apenas

---

\*\*Esta información ha sido tomada, principalmente, de los trabajos de Alvaro Cabrera *et al.*, *Los movimientos cívicos*, Bogotá, Editorial Cinep, 1986, y de Javier Giraldo y Santiago Camargo, "Paros cívicos y movimientos cívicos en Colombia", en *Controversia*, No. 128, Bogotá, Cinep, 1988.

\*\*Véase Javier Giraldo, "La reivindicación urbana", en *Controversia*, No. 138-139, Bogotá, Cinep, junio de 1987, p. 6.

6 (6.67%) tuvieron un comportamiento político no tradicional. Cabe anotar, sin embargo, que 29 de estos municipios votaron en 1970 mayoritariamente por la Anapo. Entre 1972 y 1982 la adscripción liberal de estos municipios aumentó, si se tiene en cuenta que de los 100, que en esos momentos habían sido creados, 73 (73.00%) pertenecían a ese partido, 2 (2.00%) se distribuían entre mayorías liberales y de la izquierda, 22 (22.00%) eran conservadores, y apenas 3 (3.00%) eran no tradicionales. Esta distribución se mantuvo de manera semejante en 1984, cuando de un total de 100 municipios 72 fueron liberales, 1 liberal-izquierda, 26 conservadores y 1 de izquierda. En 1986, cuando se realizaron las últimas elecciones antes de que tuviera lugar la primera elección popular de alcaldes, el Partido Liberal dominó en 70 municipios, el Partido Conservador hizo lo propio en 30, la UP lo hizo en uno y, cosa curiosa, Chagüani, en Cundinamarca, votó entonces por "Otros inscritos". (Véase Cuadro 8).

En cuanto a su trayectoria, los datos sugieren que el comportamiento político de los municipios -"Otros inscritos"- ha sido más variable que el del resto de localidades colombianas. Esto, si se tiene en cuenta que para el período 1931-1982 el 88% de los municipios colombianos mantuvieron su preferencia por uno de los dos partidos tradicionales, aunque entre 1958 y 1986 este tipo de adscripción se haya reducido a menos del 77%.

**CUADRO 8**  
**Traectoria política y adscripción partidista de los municipios que eligieron alcaldes "Otros inscritos"**

Afilación Partidista	1956-1970		1972-1982		1984		1986	
	No. Municipios	Porcen- taje	No. Municipios	Porcen- taje	No. Municipios	Porcen- taje	No. Municipios	Porcen- taje
Liberales	59	65.56	73	73.00	72	72.00	70	68.63
Liberales-Izquierda	0	0.00	2	2.00	1	1.00	0	0.00
Conservadores	25	27.78	22	22.00	26	26.00	30	29.41
Izquierda	0	0.00	0	0.00	1	1.00	1	0.98
No tradicionales	6	6.67	2	2.00	0	0.00	0	0.00
No tradicionales- Anapo	0	0.00	1	1.00	0	0.00	0	0.00
Otros	0	0.00	0	0.00	0	0.00	1	0.98
Total (1)	90	100.00	100	100.00	100	100.00	102	100.00

(1) Las diferencias en el número total de municipios se deben a su incremento con el curso del tiempo.  
Fuente: Patricia Iñáñiz de Lewin, *Países, regiones y partidos*, Bogotá, Círculo Editoriales Unidos-Cerec, 1989.

Una mención especial merecen los municipios en los que la Anapo logró resultados muy favorables en las elecciones de 1970. La hipótesis al respecto es que estos municipios manifestaron desde entonces una cierta propensión a situarse al margen del control de las jerarquías de los dos partidos tradicionales, fenómeno que, de alguna manera, se convierte en un antecedente político para explicar el comportamiento electoral más voluble de los "Otros inscritos". Los municipios en donde la Anapo obtuvo una mayoría absoluta, o sea más del 50%, fueron en Antioquia, San Roque; en Atlántico, Santo Tomás; en Boyacá, Miraflores, Nobsa, Sáchica, Samacá, Tuta y Zetaquirá; en Córdoba, Tierralta; en Cundinamarca, El Colegio, Funza, Nimaima, Ricaurte y Soacha; en Magdalena, Aracataca; en Meta, Castilla la Nueva; en Norte de Santander, Villa del Rosario; en Santander, Gámbita, Puerto Wilches y Suaita; en Tolima, Honda; en Valle, Florida y Pradera; en Putumayo, Puerto Asís; y, en San Andrés, Providencia. En total 25 municipios votaron abrumadoramente por la Anapo, o sea un 27.78% de los 90 que en ese entonces realizaron elecciones<sup>20</sup>.

Aunque para el año 1990, como se ha advertido, no se dispone de información desagregada sobre los "Otros", es conveniente plantear algunas comparaciones y señalar las tendencias más destacadas que se advierten en esta segunda contienda.

---

<sup>20</sup> Información tomada de las estadísticas electorales municipales que aparecen en Patricia Pinzón de Lewin, *Pueblos, regiones y partidos*, Bogotá, Cerec-Cider-Ediciones Uniandes, 1989.

En primer término, debe registrarse la disminución experimentada por esta opción política entre los dos periodos, tanto en términos de votación como en número de alcaldías. En el año 1990, los "Otros inscritos" obtuvieron una votación de 641.608 sufragios y 72 alcaldías, lo que se traduce en una disminución porcentual de 23.78%. O, dicho de otra manera, si en 1988 diez de cada cien votantes eligieron alcaldes no inscritos en los partidos tradicionales, en 1990 esta cifra disminuye a ocho de cada cien votantes que sufragaron por fuera de los cauces bipartidistas (Véase Cuadro 7).

La disminución en la participación del voto de los "Otros" respecto al total nacional (pasó de 11.75% a 8.31%), no es tan significativa como la que experimentaron el Partido Conservador y las coaliciones, y puede asociarse con el avance del Partido Liberal, única organización política que en 1990 incrementó su presencia electoral.

Pese a la disminución del número de alternativas que tienden a colocarse por fuera del esquema partidista, éstas se presentaron como opción en 21 circunscripciones departamentales, continuando con la tendencia del periodo anterior. Al respecto, cabe señalar que 341 candidatos se inscribieron bajo este tipo de filiación política -171 menos que en 1988, pero que corresponden al 10.80% del total de candidaturas- cuya votación resultó efectiva en menos de 50% para elegir alcaldes. El porcentaje restante

representó un voto disperso que no logró traducirse en alcaldías victoriosas.

En segundo lugar, puede comentarse que aunque solamente 21 municipios repitieron sus triunfos en las alcaldías de "Otros inscritos", la gran mayoría de localidades donde esto ocurrió fueron pequeños poblados y centros urbanos intermedios. Se destaca que en ninguna ciudad principal tuvieron éxito, pero sí en una capital departamental, Neiva.

En varios de los municipios donde los "Otros" repitieron, se registró una tradición importante de movimientos y paros cívicos. Nos referimos a los casos de Guarne y Peñol en Antioquia; Castilla la Nueva, en el Meta; Timbiquí en Cauca, y Mallama e Ipiales en Nariño. Esta doble coincidencia podría significar una importante proyección, en el tiempo y en el espacio, del arraigo social de las organizaciones cívicas y comunitarias hacia el plano de la participación política y electoral.

Esta vinculación entre luchas sociales y participación electoral alternativa, puede, a su vez, reflejar la lenta pero significativa consolidación de nuevas fuerzas y de nuevos patrones de adscripción política, los cuales, sin duda, erosionan el sistema clientelista local y amplían el esquema de la competencia partidista en los municipios.

En tercer lugar, es de anotar que la gran mayoría de municipios que eligieron alcaldes pertenecientes a "Otros" en 1990, fueron también liberales desde la época del Frente Nacional.

De los 72 municipios con alcaldías ganadoras, 45.83% eran liberales; 33.3% conservadores y 20.8% registraron un comportamiento político no tradicional. En relación con el fenómeno "Anapo", solamente en un 4.16% de ellos se observó una votación considerable en favor de este movimiento<sup>21</sup>.

Aunque las cifras varían respecto al período anterior, pueden sugerir de nuevo la presencia de un comportamiento político menos rígido y más fluctuante, si se compara con las tradicionales pautas de adscripción de los municipios colombianos.

### 3.4. LA UNION PATRIOTICA: GUERRA SUCIA, DIVISION Y AMBIGÜEDAD

La UP nació a la vida política en 1985, tres años antes de la primera elección popular de alcaldes. El nuevo movimiento político y la reforma descentralista, como se ha señalado, estaban estrechamente relacionados en la medida en que se convirtieron en los resultados más concretos y visibles de la política de "apertura y paz" del presidente Betancur.

---

<sup>21</sup> *Ibid.*

Pese a la juventud de la UP, la reforma generó expectativas en torno a su buen desempeño en los comicios para alcaldes. No sólo se le abrían nuevos espacios, sino que se disponía de un capital político previo. El hecho de que la creación del nuevo movimiento hubiese contado con el apoyo de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) auguraba que, en aquellas regiones donde este movimiento guerrillero tiene un importante arraigo territorial, se pudiera consolidar el control político con miras a extenderlo a otras zonas. Esto con el propósito de revertir el bajo nivel de presencia electoral que tradicionalmente había mostrado la izquierda en Colombia.

Tras la firma del Acuerdo de La Uribe, en marzo de 1984, las FARC comenzaron a diseñar los lineamientos generales de su comportamiento como movimiento político. Mediante comunicación enviada al Congreso el 20 de julio de 1984, anunciaron la aprobación de una plataforma que se impulsaría en unión con otros partidos y fuerzas de izquierda. En marzo de 1985, la Unión Patriótica era proclamada como "movimiento amplio de convergencia democrática que lucha por las reformas políticas, económicas y sociales que garanticen al pueblo colombiano una paz democrática"<sup>22</sup>. Sin embargo, simultáneamente las FARC anunciaban que no se disolverían como organización guerrillera y, en consecuencia, que sólo algunos de sus militantes abandonarían la

---

<sup>22</sup>Unión Patriótica, "Informe de organización presentado al Séptimo Pleno de la Unión Patriótica", abril 16 y 17 de 1988, p. 1.

lucha armada para incorporarse a la política.

La UP nació en medio de la guerra y desde entonces no ha podido superar esta condición. De una parte, su vinculación con las FARC se percibió desde el momento de su aparición, como la expresión de una ambigüedad frente a la opción armada. De otra, y en buena medida como consecuencia de lo anterior, sus líderes y militantes se convirtieron en blanco de una eliminación sistemática, conocida como "la guerra sucia" contra el recién creado movimiento. Mucho se ha discutido sobre quién ha sido el responsable de dicha situación: la UP por mantener posiciones ambivalentes; los paramilitares por impedir el surgimiento de esta alternativa; o las mismas Fuerzas Armadas del Estado por tolerar, e incluso justificar, dichas expresiones parainstitucionales. La experiencia de la reincorporación del M-19 a la vida civil, de alguna manera ha servido para desnudar este debate, pues muestra que si bien existen sectores de ultraderecha interesados en suprimir a los movimientos reinsertados en la vida civil, independientemente de las muestras de reconciliación que hayan dado, también es evidente que el mantenimiento de nexos con una organización en armas no garantiza el accionar político legal, ni genera confianza y credibilidad en la opinión pública. Por el contrario, estimula la polarización de las fuerzas en conflicto y propicia la generalización de la

guerra<sup>33</sup>.

La persistencia de los atentados, los secuestros y el "boleteo" por parte de las FARC en vastas zonas del territorio, llevaron a que los ganaderos y terratenientes de los lugares afectados ejercieran toda suerte de presiones en contra del nuevo movimiento. Frente a ello, el Gobierno Nacional respondió con una serie de condenas verbales al "proselitismo armado", hecho que no tuvo mayor incidencia sobre la manera de actuar de las partes en conflicto. A pesar de esta situación, la UP continuó manifestándose en favor de la paz y se desempeñó como garante de sucesivos acuerdos con el gobierno en torno a la extensión de la tregua con el movimiento guerrillero. Así, frente a la contradicción entre las proclamas pacifistas de la UP y la continuidad de las FARC, el Gobierno Nacional adoptó una actitud que también puede calificarse de ambigua: ante cada asesinato de activistas de la organización política emitía comunicados de indignación, sin poner decidido empeño en aclararlos e impartir justicia<sup>34</sup>.

---

<sup>33</sup> Sobre este tema, puede consultarse a Eduardo Pizarro, *Las FARC. De la autodefensa a la combinación de todas las formas de lucha*, Bogotá, IEPRI-Universidad Nacional-Tercer Mundo Editores, 1991.

<sup>34</sup> Véase Socorro Ramirez y Luis Alberto Restrepo, *Actores en conflicto por la paz. El proceso de paz durante el gobierno de Belisario Betancur, 1982-1986*, Bogotá, Siglo XXI Editores, Cinep, 1989.

En suma, puede decirse que a pesar de las dificultades que la UP tuvo que enfrentar por el efecto de las tensiones y contradicciones del proceso de paz, durante la campaña electoral de 1986 no dejó de abogar por la solución política y negociada del conflicto armado, declarándose partidaria de la apertura propuesta por la Reforma Constitucional de ese año.

En este contexto, se propuso ampliar su cobertura a través de acuerdos electorales y de alianzas con líderes de los partidos políticos tradicionales, aunque finalmente sólo logró concretarlos con algunos dirigentes del Partido Liberal. A un año de su existencia, en el que se contabilizaba el asesinato de trescientos de sus militantes, la UP alcanzó un total de 312.494 votos (4.5% del total registrado para corporaciones públicas), que le permitieron elegir tres senadores, nueve representantes, hacer presencia en 150 concejos municipales y consolidarse como una fuerza decisiva en los antiguos Territorios Nacionales<sup>22</sup>. La presencia electoral siempre fue de la mano de la violencia política.

Para fines de 1986 las víctimas de la UP incluían un senador, un representante, un diputado y veinte concejales. En octubre de 1987 fue asesinado su primer candidato presidencial, Jaime Pardo Leal. Los asesinatos prosiguieron y en marzo de 1990 se produjo

---

<sup>22</sup>Estadísticas Electorales, 1986, Registraduría Nacional del Estado Civil.

el brutal atentado contra su segundo candidato, Bernardo Jaramillo Ossa. Con este asesinato llegaron a 1.044 las víctimas de la "guerra sucia" declarada contra esta organización.

Adicionalmente, la Unión Patriótica estaba abocada a convivir con una compleja situación interna. Su proyecto de creación, como puede deducirse de sus declaraciones, estuvo orientado no sólo hacia la consecución de la paz en Colombia, sino hacia la constitución de un frente político capaz de ampliar la representatividad de la izquierda tradicional, particularmente del Partido Comunista<sup>26</sup>. Sin embargo, muy pronto empezaron a aflorar las diferencias y las pugnas internas. Dinamizadas por el desplome del antiguo campo socialista, tales divergencias se centraron alrededor de la construcción democrática y participativa que debería tener la nueva organización, pero, sobre todo, en torno a la denominada "combinación de todas las formas de lucha". Las diferencias se agudizaron desde 1987, cuando la dirección de la UP declaró su total independencia de las FARC<sup>27</sup>, las cuales se hicieron explícitas en 1989 en el "Encuentro por la paz" en la ciudad de Ibagué, a través de las contundentes condenas de Jaramillo Ossa a la vía armada y a la

---

<sup>26</sup> Unión Patriótica, *op. cit.*, pp. 1-2.

<sup>27</sup> Véase Daniel Pécaut, *Crónica de dos décadas de vida política colombiana, 1968-1988*, Bogotá, Siglo XXI Editores, 1988, pp. 403-404.

degradación de las prácticas guerrilleras\*\*.

La muerte de Bernardo Jaramillo, en cierta forma debilitó al sector upecista interesado en impulsar una alternativa civilista y democrática dentro del movimiento. Este propósito ha sido retomado por varios dirigentes de la Unión Patriótica, observándose hoy una clara diferenciación entre los sectores más ortodoxos y radicales del PC y los que se aglutinan alrededor de su tendencia renovadora.

Las divisiones internas han contribuido al desgaste político de la Unión Patriótica, le han restado capacidad de convocatoria y movilización y han puesto en duda su proyección política, factores que también deben ponderarse para evaluar su comportamiento político y electoral.

#### 3.4.1. La Unión Patriótica en la elección popular de alcaldes

Un balance global sobre los resultados obtenidos por la Unión Patriótica en las dos primeras elecciones de alcaldes, permite constatar otro de los rasgos característicos del comportamiento político en Colombia: la marginalidad electoral de las terceras fuerzas y la dificultad de los movimientos opositores al

---

\*\* Véase Presidencia de la República, Consejería para la Reconciliación, Normalización y Rehabilitación, *El camino de la paz. Historia de un proceso*, Vol. II, Bogotá, Imprenta Nacional, 1989, pp. 133 y 144.

establecimiento para convertirse en alternativas políticas al bipartidismo. Varios fenómenos contribuyen a explicar su comportamiento electoral.

Las recientes contiendas, como se ha ilustrado, estuvieron amenazadas de manera permanente por los efectos de la "guerra sucia". Si todos los partidos sufrieron la violencia política, la Unión Patriótica fue el movimiento más afectado por la escalada de crímenes, atentados y desapariciones. Ello dificultó su trabajo proselitista, restringió aún más las escasas garantías para adelantar la campaña electoral y creó un clima de miedo y zozobra entre la población afecta a dicho movimiento. Sin duda esto contribuye a explicar los bajísimos resultados de la UP, durante los dos periodos, aunque en algunas regiones haya conseguido el ingreso y la presencia como fuerza política. Como se mencionó anteriormente, la UP tiene una cuota de responsabilidad frente a sus propios resultados electorales, y más que ello, frente al reto que supone sobrevivir como fuerza opositora. Su posición ambigua frente a la opción armada ha justificado, ante los sectores militaristas, la represión que se ha cernido sobre ella y ha permitido que los sectores interesados en alentar una solución de fuerza en el país, criminalicen todas sus formas de protesta y expresión, incluida la electoral.

En los meses que transcurrieron entre el inicio de la administración Barco y la primera elección de alcaldes, a la UP

se le asignaron 25 alcaldías, de acuerdo con los sitios en donde obtuvo mayor votación para las elecciones presidenciales de 1986. En 1988 conquistó 16 alcaldías, es decir, disminuyó en cerca del 40% su dominio sobre las administraciones locales (Véase Cuadro 9).

En 1990 apenas 12 alcaldes suyos triunfaron, advirtiéndose que en sólo cuatro años la presencia de la UP se redujo a la mitad. Estos resultados acentuaron la tendencia que se venía observando desde su primera aparición en los comicios de 1986: la progresiva disminución de su fuerza electoral. Mientras en ese año esta organización política obtuvo el 2.9% de la votación para concejos municipales, en la primera elección de alcaldes alcanzó únicamente el 0.8% de los votos depositados a nivel nacional, y en 1990 este porcentaje disminuyó al 0.6%. (Véase Cuadro 10).

La disminución de la fuerza electoral de la UP ha venido acompañada de un cambio en su distribución regional. Entre 1986 y 1988 esta organización perdió terreno en los municipios intermedios, aunque no en las ciudades más grandes. Para el caso específico de la EPA, los municipios en que ha obtenido alcaldías siempre han sido pequeños y rurales.

Así, el ascendiente de la UP es estable en el Urabá antioqueño (Apartadó y Mutatá), Cundinamarca (Cabrera) y en Arauca (Araucuita y Tame). En cambio, se ha visto afectado en el

nororiente antioqueño, en Bolívar, Caquetá, Meta y Santander, en los cuales perdió un total de nueve alcaldías (Remedios, Segovia, San Pablo, Cartagena del Chairá, La Montañita, Lejanías, Vistahermosa y Sabana de Torres). La causa, en la mayoría de los casos, es la violencia política. Esto se evidencia en Antioquia, Meta y Santander, con las masacres ocurridas en los dos primeros y el asesinato del alcalde de Sabana de Torres. De ello dan cuenta también los asesinatos de los alcaldes de Remedios y Apartadó en la primera EPA. El preludio violento de la segunda contienda puede explicar fenómenos como la pérdida de la alcaldía en Vistahermosa en 1990, cuando en 1988 el alcalde de la UP fue elegido con 81.6% de los votos de dicho municipio.

En las otras localidades los condicionantes de la derrota pueden atribuirse a diversos factores. En San Pablo, por ejemplo, la gestión administrativa fue severamente criticada en razón de su ineficiencia. En los dos municipios del Caquetá estuvo asociada con la unificación de los distintos sectores liberales y el avance del clientelismo regional, tal y como lo señalaron diversos medios de comunicación. Con todo, son también regiones de agudos conflictos sociales y políticos.

En este sentido, es pertinente registrar que la violencia política con la cual se le hizo frente al surgimiento de la UP, no se constituyó en el único factor causante de su decreciente fuerza electoral. La unificación del bipartidismo en muchos de

los lugares donde tradicionalmente ha tenido influencia la izquierda comunista, la presencia de las coaliciones y la irrupción de los "Otros inscritos", también cambiaron las reglas del juego político, ampliando o diversificando la competencia partidista.

Finalmente, debe reiterarse que la evaluación de las comunidades sobre la gestión administrativa de los primeros alcaldes pudo incidir, como se ha mencionado, sobre los resultados obtenidos. A propósito, es de señalar que para los alcaldes de la UP el ejercicio de su mandato se ha tornado en un verdadero desafío frente a las expectativas de la población, puesto que ellas tienden a ubicarse en los municipios más pobres del país.

Según un estudio realizado por la Universidad Nacional en el que se relacionó la filiación política de los alcaldes electos en 1988 y 1990 con la disponibilidad local sobre recursos públicos para cubrir las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) de la población, se encontró que aunque la gran mayoría de municipios del país sigue contando con limitados recursos que influyen en precarios niveles de vida para sus habitantes, en aquellos en donde estas características han adquirido mayor relevancia se advierte el predominio político de las fuerzas de izquierda y particularmente de la UP. Un ejemplo elocuente lo constituyen las cuatro alcaldías conseguidas en 1988 por la UP en el Meta, así como el hecho de que los 213 municipios del país con más del 80%

de la población con NBI, representaron en 1990 cerca del 50% de las localidades con alcaldes UP y el 100% del M-19\*\*.

#### 3.4.2. La Alianza Democrática M-19 y la elección de alcaldes

Poco tiempo después de su reincorporación a la vida civil, la AD-M-19 participó por primera vez en una contienda electoral, que fue precisamente la segunda elección popular de alcaldes. En aquella ocasión se presentó con candidatos para seis alcaldías, dos en cada uno de los departamentos de Cauca, Cundinamarca y Valle. Los resultados permitieron observar un significativo apoyo en Bogotá, Yumbo y Almaguer. En el primero de ellos captó 70.901 votos, que equivalen al 7.75% de la votación total, lo cual significó un verdadero triunfo al constituir un porcentaje de votos jamás alcanzado por alguna fuerza de izquierda en la capital del país. El hecho adquirió mayor relevancia si se tiene en cuenta que dicha votación se logró en menos de un mes de vida política.

Yumbo, aunque no obtuvo la alcaldía, alcanzó el 42% de la votación total, mientras que el ganador lo superó en escasos 8 puntos porcentuales. En el tercer municipio, Almaguer, Cauca, sucedió un fenómeno inverso al de Yumbo: se obtuvo la alcaldía al ser la única candidatura inscrita, con una votación de 33

---

\*\* Véase al respecto el estudio de Clemente Forero y Pilar Gaitán, *op. cit.*, pp. 60-69.

sufragios, equivalentes al 97% del total.

Luego de su participación en la elección de alcaldes y en las presidenciales de 1990, el otro espacio electoral en donde el M-19 puso a prueba su influencia política fue la elección para la Asamblea Nacional Constituyente. A través de una lista única, de carácter multipartidista y nacional, encabezada por Navarro Wolff, esta agrupación logró aumentar en cerca de un 18%, la votación obtenida en las elecciones presidenciales. De 754.740 votos registrados en la elección de mayo, al final de este mismo año registró un capital electoral de 992.613 sufragios.

No obstante advertir su rápido crecimiento electoral, es claro que el M-19 hasta ahora comienza a enfrentar el reto que supone preservar el espacio ganado y proyectarse como organización política. El arraigo de su influencia local, es uno de los prerequisites para su consolidación como alternativa de poder nacional. De ello parecen estar conscientes los dirigentes de este movimiento el cual, a pesar de las serias dificultades que enfrenta respecto a la definición de su perfil ideológico y el tipo de organización interna que lo debe sustentar, ha volcado buena parte de sus iniciativas hacia la conquista de las distintas administraciones municipales del país\*\*..

---

\*\*Para ampliar este tema puede consultarse la investigación en curso de Pilar Gaitán y Juan Pablo Rodríguez, "Partidos e institucionalización de nuevas fuerzas políticas en Colombia", IEPRI, Universidad Nacional de Colombia, 1992.

**CUADRO 9****Municipios que eligieron alcalde de la Unión Patriótica  
Resultado de las elecciones para alcalde-1988**

Municipios por Departamento	Vot. Alcalde electo	Vot. Alcalde elec. Vol. Total municip. %
Antioquia		
1. Apartadó	4.979	57.11
2. Mutatá	2.167	82.46
3. Remedios	859	43.74
4. Segovía	1.223	54.36
Bolívar		
1. San Pablo	1.286	34.65
Caquetá		
1. C/gena Chairá	1.969	81.57
2. La Montañita	1.182	69.2
Cundinamarca		
1. Cabrera	1.422	63.6
Chocó		
1. Riosucio	1.917	68.56
Meta		
1. El Castillo	2.248	84.45
2. Lejanías	1.469	58.06
3. Mesetas	2.906	72.6
4. Vistahermosa	2.059	66.14
Santander		
1. Sabana de Torres	2.585	53.91
Aracua		
1. Arauquita	3.217	68.65
2. Tame	3.226	49.95

Fuentes: Estadísticas Electorales 1988, Registraduría Nacional del Estado Civil.

**CUADRO 10**  
**Municipios que eligieron alcalde de la Unión Patriótica en 1990**

Municipios por Circunscripción	Vot. Alcalde electo	Vot. Alcalde electo Vol. Total municip. (%)
<b>Antioquia</b>		
1. Mutatá	1.566	76.0
2. Yondó-Casabe	1.699	60.0
<b>Cundinamarca</b>		
1. Cabrera	1.285	71.0
<b>Chocó</b>		
1. Acandí	725	50.0
2. Bojayá (Bellavista)	700	51.0
3. Riosucio	1.682	54.0
<b>Meta</b>		
1. El Castillo	1.558	74.0
2. Mesetas	1.488	53.0
<b>Nariño</b>		
1. Leiva	921	46.0
<b>Arauca</b>		
1. Arauquita	3.499	100.0
2. Tame	2.641	58.0

Fuente: Estadísticas Electorales 1990, Registraduría Nacional del Estado Civil.

La elección popular de alcaldes también le ha planteado dilemas y desafíos a las organizaciones que han surgido en medio de la violencia, pero que ahora se disponen a participar en el proceso de construcción democrática al que puede dar lugar la nueva institucionalidad consagrada por la Constitución de 1991. Bien puede concluirse, así mismo, que la participación de estas nuevas fuerzas en las contiendas locales señalan, una vez más, la conflictiva pero rica potencialidad que entraña la apropiación de los espacios que genera la reforma municipal.

## POST-SCRIPTUM

Aunque las cifras disponibles sobre la tercera elección de alcaldes que se realizó en el país son todavía incompletas, los informes suministrados por la Registraduría y por la prensa, que en esta ocasión logró una importante cobertura de las elecciones tanto en términos cuantitativos como cualitativos, permiten entrever una serie de tendencias que es conveniente registrar.

Esta tercera EPA -la quinta contienda nacional que se realiza en menos de dos años- es a su vez la primera elección que se efectúa después de haberse consumado el proceso político que dio origen a la Asamblea Nacional Constituyente y de ser promulgada la Constitución de 1991. Con ello quiere destacarse que la nueva elección de los ejecutivos municipales se produjo en un contexto en el que, indudablemente, incide la nueva institucionalidad jurídica y política que ha entrado en vigencia. Nos referimos, en particular, a las disposiciones constitucionales que abolieron el monopolio bipartidista en la administración del Estado; a las que consagran el derecho a la asociación política, la organización social y el ejercicio de la oposición, y a las -que ordenan la elaboración de una nueva ley de partidos, que debe contemplar su organización y formas de financiamiento<sup>61</sup>; así mismo, a las

---

<sup>61</sup> Véase título IV de la Constitución de 1991.

disposiciones que fortalecen y modernizan el sistema electoral, con el fin de hacerlo más eficiente, transparente y participativo<sup>42</sup>.

A pesar de que todas estas medidas están sujetas al desarrollo legal y a la reglamentación que de ellas se haga en el Congreso, el nuevo entorno institucional favorece la profundización de una serie de tendencias que pueden significar el tránsito hacia otra etapa de desarrollo político.

El proceso del 8 de marzo estuvo caracterizado por la proliferación de movimientos, listas y candidaturas, en una proporción y diversidad como nunca se había presentado en la historia electoral del país. No solamente surgieron 950 movimientos nuevos que aglutinaron a los más diversos sectores e intereses<sup>43</sup>, sino que se produjo una explosión de candidaturas en franco desbalance con los cargos públicos a proveer.

En total se postularon 91.153 candidatos para 12.639 cargos: 3.319 para ocupar 1.024 alcaldías; 74.434 para 10.924 curules en

---

<sup>42</sup>Véase título IX de la Constitución de 1991.

<sup>43</sup>En todo el país nacieron movimientos cuya heterogénea composición política y social se refleja en el rótulo bajo el cual se inscribieron oficialmente. Así, encontramos a los movimientos "Somos libres", "Paz y democracia", "Uno-Una-Unidad Bolivariana", "Devotos de María Purísima", "C-44", "Gente bien cívica", "Independencia costeña", "Homosexuales de los Llanos", "Amas de casa de Armenia" y el "Movimiento folclórico"... sólo por mencionar algunos de los casos más llamativos. Véase *El Nuevo Siglo*, febrero 6 de 1992, p. 9A.

los concejos; 4.911 para 502 escaños en las asambleas departamentales y 8.489 para los 184 ediles de las Juntas Administradoras Locales en Bogotá\*\*.

Esta explosión de movimientos y grupos, significativa en un sistema político que se ha caracterizado por su carácter cerrado y excluyente, no se tradujo, sin embargo, en una mayor participación electoral. Aunque la EPA del pasado mes de marzo atrajo, como había ocurrido en las dos contiendas anteriores, el mayor número de votantes respecto a las otras elecciones para corporaciones públicas, la participación descendió a un 43.3%. Es decir, alcanzó una cifra que bordea los 6.7 millones de votos respecto a un potencial electoral de 15'477.787 sufragantes\*\*.

A propósito, puede señalarse que en esta coyuntura la histórica abstención que ha caracterizado al comportamiento electoral de los colombianos se vio reforzada por la incertidumbre que ocasiona la multiplicidad de listas, por el desgano o fatiga electoral ante la sucesiva y poca distanciada serie de elecciones que se han realizado desde 1990, y muy probablemente, por la confusión que produce la utilización del tarjetón en reemplazo de la tradicional papeleta.

---

\*\* *Información Básica. Elecciones del 8 de marzo de 1992, Registraduría Nacional del Estado Civil, pp. 1-3.*

\*\* Escrutado el 95% de los votos a nivel nacional. Elecciones del 8 de marzo, Boletín No. 10, Registraduría Nacional del Estado Civil, pp. 1 - 1B.

La proliferación de grupos y candidaturas también da cuenta de otro fenómeno que venía presentándose con notoria fuerza desde la primera EPA: la creciente fragmentación y dispersión interna de los dos partidos tradicionales. Sujetas a una profunda crisis programática y organizativa, las colectividades históricas apenas tuvieron tiempo para readecuar sus deterioradas estructuras. Este ajuste se produjo más en términos de "afinar" las maquinarias clientelistas, que como estrategia orientada a recuperar su perfil político e ideológico.

La conocida "operación avispa" del liberalismo, que tuvo un relativo éxito para la conformación de la Asamblea Constituyente, fue adoptada en estos comicios también por los socialconservadores. Esta práctica, defensiva e inmediatista en sus objetivos, no ha hecho más que reconocer e institucionalizar la anarquía y la división que acusan los dos partidos tradicionales.

Dicho comportamiento puede explicar, en buena medida, el retroceso electoral de ambas colectividades en esta tercera elección de mandatarios locales. Si en 1988 el Partido Liberal controlaba el 45.9% de las alcaldías y en 1990 el 57%, para este año apenas conquistó el 39% de las administraciones municipales. Por su parte, el conservatismo, que venía experimentando un decrecimiento de su influencia desde la primera EPA, pasó de controlar el 32% de las alcaldías en 1988, a un 29% en 1990 y a

un precario 26% en la EPA del 8 de marzo\*\*.

Aunque los dos partidos siguen exhibiendo su condición de fuerzas mayoritarias en casi todos los municipios del país, resulta evidente que han empezado a producirse importantes cambios en la distribución de fuerzas políticas y, por ende, en la geografía electoral del bipartidismo en el plano local. Este fenómeno nos permite enunciar, que si bien es cierto que dicha tendencia puede ser revertida en el mediano y largo plazo, también lo es que lo que ha dado en llamarse el "nuevo país", comienza a presionar y a modificar las estructuras de poder existentes.

Esta última consideración nos permite apreciar la visible tendencia hacia una recomposición del sistema de partidos en Colombia. Resulta notoria la puesta en marcha de un proceso, que sin significar la "defunción" de las colectividades tradicionales -razón por la cual hemos insistido en la continuidad liberal-conservadora- dé paso a un esquema político más abierto y competitivo. En esta dirección, la propensión hacia el multipartidismo parece cobrar fuerza como opción para el inmediato futuro.

La presencia de nuevos actores sociales y políticos en las últimas contiendas electorales, no sólo provenientes de las organizaciones que han resultado de los acuerdos de

---

\*\* *Ibid.*

desmovilización y reincorporación a la vida civil, sino de los grupos de indígenas, mujeres, sindicalistas y cristianos, da cuenta de esa ampliación del espectro político. En este mismo sentido apunta el desplazamiento de las distintas fracciones o vertientes de los partidos históricos hacia formas menos tradicionales de agrupamiento, las cuales suponen, en muchos casos, un expreso distanciamiento con los directorios oficiales de los respectivos partidos.

La ampliación de la competencia partidista, cabe señalarlo, muy probablemente se verá reforzada en las elecciones de 1994, cuando las figuras de la vicepresidencia y la doble vuelta para definir candidato presidencial entren a regir. A través de ellas, la movilidad política y electoral que anticipan estas elecciones locales podrá encontrar un terreno fértil para su desarrollo. Puede decirse que la búsqueda de consensos y la consolidación de mayorías en las penúltimas elecciones presidenciales de este siglo, se verán sometidas a otra lógica y a otras reglas, bajo las cuales las alianzas pluripartidistas y el apoyo de los grupos minoritarios desempeñarán un papel estratégico.

Es en relación con estas tendencias que hemos señalado, como pueden valorarse el mantenimiento de las coaliciones en la tercera EPA, la leve recuperación de la Unión Patriótica, la conquista de espacios por parte de la Alianza Democrática-M-19 y el sorprendente incremento de los "Otros inscritos".

Respecto a las coaliciones, se advierte que la continuidad de este tipo de alianzas y acuerdos interpartidistas -bajo su mandato estarán 23 gobiernos locales- se multiplicó como forma de participación política y electoral. Es posible afirmar que en prácticamente todos los pueblos, capitales departamentales y ciudades del país, las coaliciones se presentaron como fórmula para movilizar al electorado. A ella no sólo acudieron diversos movimientos y facciones de los partidos tradicionales para inscribirse oficialmente. En la práctica, muchos candidatos obtuvieron su triunfo gracias a la confluencia de una amplia gama de fuerzas políticas. En tal sentido, son elocuentes los casos de las cuatro ciudades principales, Bogotá, Medellín, Cali y Barranquilla, donde los candidatos victoriosos contaron con el apoyo de un heterogéneo grupo de partidos y movimientos. Ello, a pesar de que en algunos lugares -como en el Distrito Capital- la candidatura hubiese sido inscrita bajo el rótulo del liberalismo. La composición de las coaliciones triunfadoras seguramente se traducirá en una conformación de las administraciones municipales que deseche criterios hegemónicos y propicie gestiones más pluralistas y concertadas.

Las coaliciones también permitieron que nuevos y viejos movimientos de carácter minoritario, o urgidos por ampliar su cobertura y protección, se ampararan en dicha forma de agrupamiento político. Tal es el caso de la AD-M-19 y de la Unión Patriótica, que participaron en más de cien coaliciones en el

país a través de este mecanismo. Se destacan, para el caso de la AD-M-19, su participación en la alcaldía de Cali, a través de una coalición, y su triunfo como sector decisivo de la convergencia bautizada como Movimiento Ciudadano, que hizo posible la victoria del sacerdote Bernardo Hoyos en Barranquilla<sup>47</sup>.

Respecto a la Unión Patriótica debe registrarse su relativa recuperación frente al descenso de los resultados electorales desde 1988. La información disponible señala la conquista de por lo menos 12 alcaldías (una más que en 1970) y su presencia, como se ha señalado, en muchas coaliciones, varias de ellas victoriosas. Los datos revelan, así mismo, la consolidación de su mayoría política en regiones como el Urabá y el Magdalena Medio Antioqueño, donde obtuvo el 50% de las alcaldías ganadoras.

La victoria de la dirigente nacional de la UP, Aida Avella, en el Concejo de Bogotá, puede representar un reconocimiento a la labor desempeñada por este movimiento en la Asamblea Constituyente, y convertirse en un factor de cohesión y de proyección política de los sectores interesados en la renovación de dicha organización partidista.

---

<sup>47</sup>Véanse los artículos de Juan Pablo Rodríguez, "Análisis de la elección de alcaldes del 8 de marzo de 1992" y de Harold Bush, "Las elecciones de alcaldes de 1992", Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional, Bogotá, marzo de 1992 (textos inéditos).

Debe también destacarse el vertiginoso aumento de la votación y del número de alcaldías obtenidas por los "Otros inscritos". Aun haciendo la salvedad de que bajo esta denominación se expresan desde movimientos cívicos y populares hasta fracciones de los partidos tradicionales, e incluso fuerzas de oscura procedencia, las cifras disponibles son significativas.

En esta tercera elección de mandatarios locales la votación alcanzada por los "Otros" se sitúa alrededor del 29.5% en relación con el total nacional. Al respecto, buena parte de las alcaldías perdidas por el Partido Liberal (36) tienden a desplazarse hacia esta opción política. Más significativos resultan los guarismos que ilustran cómo el número de alcaldías logrado en esta última contienda (301, sin conocerse el escrutinio final), duplica el obtenido en 1988 y es cuatro veces mayor al registrado en el año 1990.

Aunque la presencia exitosa de estos grupos se sintió en toda la nación, sobresalen varios departamentos en los que su triunfo se convirtió en un importante factor de contrapeso al dominio bipartidista. Así, en Antioquia obtuvo el 30% de las alcaldías, mientras el liberalismo consiguió el 35% y el socialconservatismo el 25%, aproximadamente. Una situación similar pudo apreciarse en departamentos como Boyacá, Caldas, Cesar, Cundinamarca, Huila, Nariño, Santander y Tolima. Y en departamentos como el Cauca, el repunte frente al bipartidismo fue especialmente notorio al

conquistar el 67% de las administraciones municipales de esta circunscripción. Llama también la atención que en los nuevos departamentos de Guainía, San Andrés y Vichada hayan ganado la única alcaldía en disputa en dichos territorios.

Este avance electoral de los "Otros", sobre el cual es necesario profundizar, sugiere la ampliación y diversificación de espacio político que, progresivamente, han venido ganando los movimientos, que de una u otra forma han tomado distancia con la tradicional adscripción liberal-conservadora. Y permiten, así mismo, advertir que su incremento no es ajeno a la pérdida de influencia y arraigo territorial del bipartidismo. El comportamiento de los "Otros inscritos" es quizás el fenómeno que refleja de manera más contundente el heterogéneo impacto de la reforma municipal en el país. Pero, sobre todo, es el fenómeno que promete las mayores transformaciones del poder local. A través de esta forma de participación se han venido manifestando los más diversos actores sociales y políticos, todos ellos en pugna por ocupar un espacio crucial -el municipio- para la redefinición del poder político en Colombia.

#### 4. EL PERFIL DEL ALCALDE POPULAR

El balance que se ha venido presentando sobre la descentralización política plantea la necesidad de incorporar una serie de observaciones sobre la dimensión menos explotada de la reforma municipal, pero no por ello menos importante. Nos referimos al perfil social y ocupacional de los alcaldes, así como al desempeño de su gestión. El examen de estos aspectos puede aportar valiosos elementos para proseguir estudios, sin duda útiles, sobre la denominada microsociología del poder local.

¿Quiénes fueron los primeros alcaldes populares del país? ¿Cuál era su condición educativa y ocupacional? ¿Cómo se presentó su distribución geográfica? ¿Cómo percibieron las autoridades locales las necesidades de su municipio? ¿Hacia dónde se orientaron los programas de inversión? ¿Cómo valoraron las formas de participación ciudadana consagradas por la reforma municipal?

Una tentativa de respuesta a estos interrogantes puede inferirse de las opiniones emitidas por los mismos alcaldes cuando fueron consultados sobre dichos temas.

Al respecto, los resultados que arroja la encuesta en la cual nos

apoyamos<sup>4</sup> se constituyen en valiosos testimonios y en útiles fuentes de información que confirman muchas de las tendencias que hemos señalado sobre los alcances y los límites del proceso descentralista.

#### 4.1. LA DIMENSION POLITICA Y SOCIAL DE LA GESTION LOCAL

Hasta el año de 1988, los alcaldes de las 1.009 localidades colombianas eran anónimos y pasajeros funcionarios públicos que se desempeñaban como una pieza más del móvil aparato burocrático que, cada cuatro años, se construye desde la nación hasta los municipios. En el mejor de los casos, los alcaldes aparecían como activos peones del ajedrez clientelista de las regiones, cuya

---

<sup>4</sup>Nota metodológica: Las encuestas, como toda herramienta de investigación, ofrecen datos relativos que ilustran situaciones, señalan problemas y tendencias y sugieren posibles líneas de interpretación sobre un fenómeno dado. Desde esta óptica se examinó la información obtenida en la "Primera Encuesta Nacional a Alcaldes y Presidentes de Concejo", procurando ofrecer un análisis que trascendiera lo puramente cuantitativo. A propósito del tipo de muestreo utilizado para definir el tamaño y las características del universo de estudio, es de señalar que, de acuerdo con la firma encuestadora, éste fue aleatorio, proporcional y estratificado. Para ello se tuvieron en cuenta tres variables: región, categoría del municipio y filiación política del alcalde electo en 1988. En relación a la primera, el criterio que se siguió para establecer las regiones se ciñó a la división político-administrativa convencional y estuvo orientado básicamente por la noción de vecindad geográfica. Las seis regiones determinadas fueron las siguientes: 1. Atlántica: La Guajira, Magdalena, Atlántico, Bolívar, Córdoba, Sucre y Cesar. 2. Pacífica: Chocó, Valle del Cauca, Cauca y Nariño. 3. Antioqueña: Antioquia, Caldas, Risaralda y Quindío. 4. Central: Tolima, Huila y Caquetá.

permanencia en el cargo, en promedio no mayor de tres meses<sup>2</sup>, dependía de las transacciones en el Congreso y de la buena voluntad política de los gobernadores. El tránsito de la designación a la elección de los alcaldes, mediante el voto directo de las comunidades, sin duda fue cambiando el panorama.

No se trata de presentar la descentralización como la panacea del desarrollo político, ni como el principal agente transformador de las cerradas y arcaicas estructuras de poder imperantes. Pero hay que subrayar que la nueva condición de los alcaldes, hoy reforzada por la extensión de su período de gobierno y por el régimen de inhabilidades e incompatibilidades establecido, contribuyó a dinamizar la gestión pública en los municipios y permitió que se diera inicio a un mayor y más permanente encuentro entre el gobierno y las sociedades locales. Así mismo, propició la búsqueda, por parte de los ejecutivos municipales, de una política de concertación frente a las comunidades tendiente a ofrecer respuestas efectivas a sus necesidades y demandas.

Sin embargo, estos signos positivos que empezaron a vislumbrarse en el escenario de la descentralización, permanecieron vinculados fundamentalmente al tradicional esquema bipartidista, tal y como se concluye en el capítulo anterior. Uno de los primeros resultados que arrojó la encuesta sobre la composición política de las alcaldías, fue la continuidad de liberales y conservadores

---

<sup>2</sup>Fernando Cepeda Ulloa, *op. cit.*, p. 13.

como fuerzas dominantes en la casi totalidad de municipios del país. No obstante estos resultados, también se registró la emergencia de expresiones políticas distintas a las dos colectividades históricas, constituidas por las coaliciones y los llamados "Otros inscritos", dentro de los cuales se incluyen organizaciones y movimientos cívicos. Aunque en términos cuantitativos dichas fuerzas políticas no tuvieron, según los propios voceros locales, un peso significativo, sí se constituyeron en índice de un comportamiento electoral que se desplazó y se distanció de los dos partidos tradicionales, expresando, así fuese de manera incipiente, una ruptura de las lealtades y un reordenamiento de las adhesiones políticas a nivel local.

Respecto de la geografía electoral, cabe señalar que en las regiones Atlántica (82%), Pacífica (53%), Central (51%) y antiguos Territorios Nacionales (87%), la mayoría de alcaldes fueron liberales. En la región Antioqueña se observó igual proporción de alcaldes liberales y conservadores (40%); y en la Oriental, el 59% se ubicó en el socialconservatismo. Por su parte, la Unión Patriótica concentró sus alcaldías en la región Antioqueña y en los antiguos Territorios Nacionales.

La condición de fuerza electoral mayoritaria que exhibió el liberalismo en los comicios de 1988 puede apreciarse a través de su preponderancia en las distintas categorías de municipios.

Solamente en los denominados municipios básicos dominaron los alcaldes socialconservadores. El registro de esta tendencia coincide con lo señalado por un estudio de la Universidad Nacional que se realizó pocos días después de las elecciones<sup>3</sup>.

En dicho estudio se advertía que el liberalismo, a pesar de su derrota en las dos grandes capitales, continuaba siendo un partido de ciudades y seguía gobernando, a nivel local, sobre más población que el conservatismo (51.4% frente a 42.4%).

También coinciden los resultados obtenidos por el mencionado estudio y los arrojados por la encuesta, respecto a la ubicación de las coaliciones y de los otros inscritos: en los pequeños municipios la participación de estas fuerzas es mayor en número de alcaldías que en población. De acuerdo con el cuestionario aplicado, el 63% de los alcaldes que se agruparon bajo el rótulo de "Otros grupos" pertenecían a pequeños poblados.

#### 4.2. LA NUEVA TERRITORIALIDAD DEL MANDATO LOCAL

El origen o lugar de procedencia de los alcaldes fue otro de los aspectos por considerar. En el pasado, era común que los

---

<sup>3</sup> Véase Varios autores, "Análisis del 13", Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales y Centro de Investigaciones para el Desarrollo de la Universidad Nacional, *El Espectador*, marzo 22 de 1988, p. 10A.

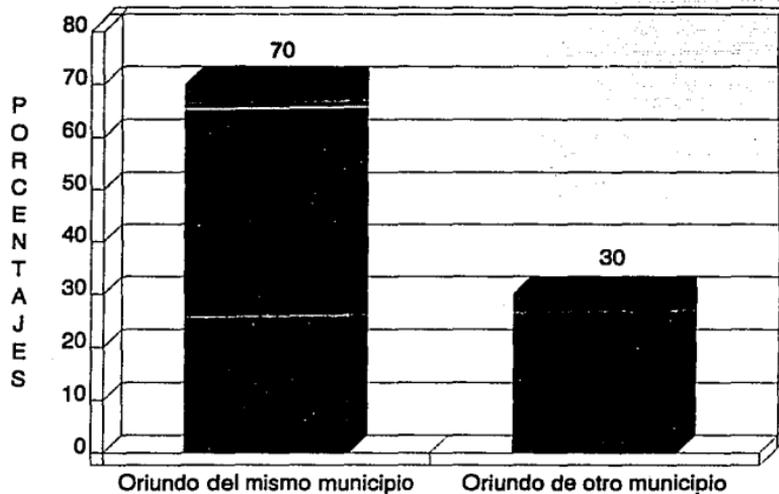
gobernantes de los municipios fueran personas externas a las comunidades y que, incluso, provinieran de otras regiones. Dicha situación de extrañamiento comenzó a transformarse con las elecciones de 1988. Los requisitos que establece la ley respecto al tiempo de residencia en el municipio (2 años), para quienes aspiren a ser elegidos alcaldes, replanteó el carácter "trashumante" de los mandatarios locales. La información obtenida al respecto ilustra claramente este cambio.

El número de alcaldes identificados como oriundos del mismo departamento donde se ubica el municipio que los eligió fue significativo, alcanzando un 89%. Y, más relevante aún, el hecho del considerable porcentaje de alcaldes (70%) que afirmaron haber nacido en el mismo municipio donde ganaron las elecciones (Véase Gráfico 1).

Si observamos el nivel de arraigo de los mandatarios respecto a las distintas regiones del país, puede apreciarse cómo en los antiguos Territorios Nacionales -justamente donde se encuentran la mayoría de municipios de colonización o de reciente creación-, se concentró el mayor número de alcaldes que provenían de otras localidades (71%). Por el contrario, en las regiones Oriental (81%), Pacífica (79%) y Atlántica (74%), se ubicaron los alcaldes con más arraigo en la circunscripción donde se postularon.

### GRAFICO 1

Lugar de nacimiento de los alcaldes



Fuente: Primera encuesta nacional a presidentes de concejos y alcaldes, Opinión Pública Ltda.-Fescol, Bogotá, 1989.

Se destaca, así mismo, como un fenómeno sobre el cual valdría la pena profundizar, que sean los municipios menos poblados y con mayores necesidades fiscales los que registran el mayor número de alcaldes (76%) oriundos de la misma localidad. Ello, al correlacionar las distintas variables que contienen esta información.

La nueva territorialidad de la gestión local y la mayor permanencia y estabilidad en el cargo de la primera autoridad del municipio, permitió indagar sobre otros rasgos, también esenciales, para conocer quiénes fueron los primeros alcaldes populares del país. Por una parte, se destaca que la casi totalidad de los alcaldes eran mayores de 25 años, y que un significativo número de mandatarios (el 47%) estuviera ubicado entre los 25 y los 39 años (Véase Gráfico 2).

Bajo la categoría que agrupa las coaliciones, los movimientos cívicos y la Unión Patriótica, se encontraron los alcaldes más jóvenes: el 57% eran menores de 39 años. Por el contrario, en el socialconservatismo predominaron los alcaldes mayores de 40 años, ya que el 57% se concentró en este rango de edad. Dentro del Partido Liberal fue igual la proporción (50%) entre los alcaldes que tenían entre 25 y 39 años y aquellos mayores de cuarenta.

Es de señalar que, mientras en las ciudades principales (67%) y en los municipios intermedios (39%) fueron característicos los

alcaldes más jóvenes, en los municipios menores (58%) y básicos (51%) la proporción se invirtió y aparecieron como preponderantes los mandatarios que han pasado de los 40 años de edad.

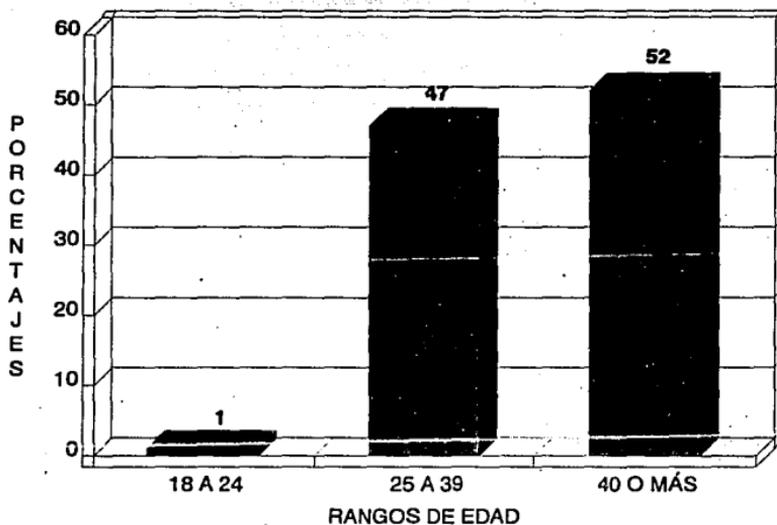
De otra parte, la juventud de los alcaldes, condición que puede constatare en los distintos foros y eventos en los cuales participaron los nuevos gobernantes locales, estuvo acompañada por un apreciable nivel de instrucción. Es significativo que el 51% de ellos hubiera ingresado a la universidad, y que más del 40% hubiese logrado culminar los estudios superiores\*.

Estos indicadores -sin duda reflejo de una creciente movilidad social y de la expansión de la estructura educativa experimentada en el país en los últimos 30 años-, se manifestaron con algunas variaciones en cada fuerza política.

---

\*Aunque no se dispone de información completa para el periodo 1990-1992, vale la pena registrar que en un Foro organizado por el Programa Democracia del Departamento de Ciencia Política de la Universidad de los Andes, en el cual participaron más de 30 alcaldes de todo el país, pudo advertirse la presencia de una generación joven y con un apreciable nivel de instrucción. Estas características de los alcaldes populares parecen consolidarse con el tiempo, si se tiene en cuenta que la gran mayoría de mandatarios asistentes a dicho Foro tenía entre 30 y 40 años de edad, y que el 90% manifestó tener un título profesional. Véase Departamento de Ciencia Política Uniandes, Informe de relatoria, Foro "Limitaciones y posibilidades de la elección popular de alcaldes", Villa de Leyva, julio de 1990. Resulta igualmente oportuna la información consignada en la prensa según la cual, para el periodo 1990-1992, el 80% de los alcaldes de las capitales departamentales habría cursado estudios de educación superior, mientras que para el periodo 1991-1995, del total de alcaldes electos en dichas capitales, el 80% poseía un título universitario. *El Tiempo*, marzo 9 de 1992, pp. 2A y 3B.

**GRAFICO 2**  
**Edad de los alcaldes**



Fuente: Primera encuesta nacional a presidentes de concejos y alcaldes, Opinión Pública Ltda.-Fescol, Bogotá, 1989.

Dentro de los socialconservadores se encontró el mayor porcentaje de alcaldes (46%) con educación universitaria completa. En el liberalismo, el 38% concluyó los estudios superiores y, dentro de los alcaldes agrupados bajo la categoría de "Otros", se elevó a 20% el porcentaje de mandatarios que estuvo vinculado a la universidad, pero que no finalizó sus estudios; solamente el 34% afirmó haber concluido la carrera universitaria.

Si se examina el nivel educativo de los alcaldes según su distribución geográfica, se puede establecer que la región Atlántica se caracterizó por agrupar el mayor número de alcaldes (54%) con educación universitaria completa. Le siguieron, en su orden, los de la región Oriental (44%), Central y Pacífica (36%) y, finalmente, los de la región Antioqueña (31%) y antiguos Territorios Nacionales (30%). Como observación complementaria, debe mencionarse que un número no despreciable (el 16%) de los primeros alcaldes populares contaba con un posgrado, y que el 10% había realizado estudios en el exterior.

En lo que concierne al pasado laboral de los alcaldes, se pueden inferir tres fenómenos básicos. En primer término, su trayectoria ocupacional durante los tres años anteriores a la elección, se caracterizó por el desempeño en el sector público (42%) y en el sector privado (38%), en proporciones muy semejantes. La experiencia en las dos actividades, aunque no se tradujo en porcentajes significativos, vale la pena mencionarla ya que el

13% de los ejecutivos municipales demostraron tener una trayectoria que integra el desempeño en el sector privado y en el público (Véase Gráfico 3)<sup>6</sup>.

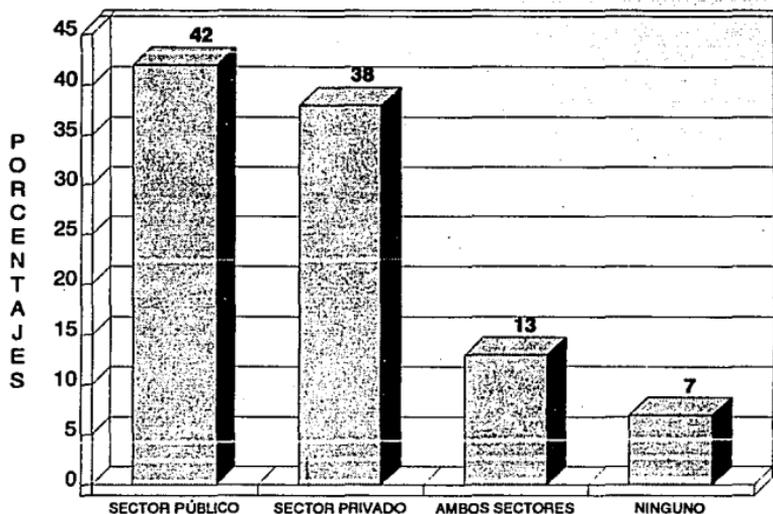
En segundo término, la inclinación por uno y otro sector de actividad varía según las regiones. Mientras en la región Atlántica (46%) y en la Pacífica (40%) fue preponderante la ocupación en el sector privado, en la Antioqueña (54%), en la Central y en la Oriental (43%), predominó la experiencia laboral en el sector público. Para el caso de los antiguos Territorios Nacionales se destaca el altísimo porcentaje (81%) de alcaldes que manifestaron haberse desempeñado exclusivamente en cargos gubernamentales.

En tercer término, y teniendo en cuenta la afiliación política, se pudo apreciar que fue mucho mayor el número de mandatarios agrupados bajo la denominación de "Otros", que se han dedicado a la actividad privada, que el de los liberales (41%) y el de los conservadores (30%). Los alcaldes pertenecientes a esta última colectividad (el 55%), son los más inclinados hacia el sector público.

---

<sup>6</sup>Nuevamente, recurriendo a la información parcial pero significativa que ofrecen las fuentes ya citadas, se puede mencionar que tanto para el caso de los alcaldes salientes en junio del '92, como para los que resultaron elegidos el pasado 8 de marzo, la vinculación laboral alternada entre el sector privado y el público es un rasgo característico. Se destaca, sin embargo, una mayor experiencia en la administración pública, a través de cargos que implican responsabilidad y mando.

**GRAFICO 3**  
**Ocupación inmediatamente anterior a la elección**  
**según sector de actividad**



Fuente: Primera encuesta nacional a presidentes de concejos y alcaldes, Opinión Pública Ltda.-Fescol, Bogotá, 1989.

Con el propósito de tener una idea más precisa sobre el perfil ocupacional de los alcaldes, se incluyó una pregunta sobre cuál había sido la principal actividad económica desarrollada durante años inmediatamente anteriores a la elección. En este sentido, pudo establecerse, por un lado, que existe una estrecha relación entre el desempeño laboral y el nivel educativo y, por el otro, la marcada preferencia por el sector público. No obstante, un porcentaje apreciable de alcaldes (18%), señaló su condición de profesional independiente, destacándose que es mucho mayor el número de mandatarios conservadores (23%) y de "Otros grupos" (17%) que se inclinaron por esta ocupación, que el de liberales (13%).

Si tomamos en cuenta la variable regional, se observa que mientras en la región Pacífica (54%), en los antiguos Territorios Nacionales (39%) y en la región Antioqueña (37%) fue considerable la proporción de alcaldes que se registraron como trabajadores independientes pero no profesionales, en la Atlántica (33%) y en la Oriental (22%) se elevó el número de mandatarios profesionales que trabajaban independientemente.

#### 4.3. LA DIMENSION ECONOMICA DE LA GESTION LOCAL

Con realismo se ha dicho que la descentralización sin recursos es un proceso que opera en el vacío y un esfuerzo vacío por

democratizar el municipio y reanimar la vida social y cultural de la provincia. Por ello, si bien es cierto que a partir del año 1986 las autoridades locales tuvieron el control de una parte importante de la inversión pública, gracias a los recursos transferidos por el Estado, y que esto significó poder de gasto y capacidad de endeudamiento del municipio, varias situaciones operaron en contra del mejoramiento fiscal. En particular el creciente traslado de funciones a los municipios, que antes eran competencia de la nación, sin que al mismo tiempo se hubiera producido un incremento proporcional de las transferencias por IVA. Ello condujo a hacer más apremiante la gestión de los alcaldes, toda vez que las mayores demandas de la población para satisfacer sus necesidades básicas no se correspondieron con los exiguos presupuestos municipales. Habría también que señalar que, a pesar de la discrecionalidad sobre la inversión con la que empezaron a contar los primeros alcaldes populares, la decisión política del Concejo local sobre los planes de inversión representó un papel fundamental, así como también el "santo y seña" de Planeación Departamental. Por el filtro de esta instancia tuvieron que pasar los proyectos de inversión de los municipios menores de 100.000 habitantes que, como es sabido, son la mayoría del país.

Sobre los aspectos económicos de la gestión local, que bien pueden constituirse en el talón de Aquiles de la descentralización, vale la pena conocer las opiniones de los

alcaldes sobre dos puntos básicos: cómo proyectaron su gestión económica y hacia dónde orientaron su programa de gobierno.

La primera parte de las preguntas de la encuesta, relacionadas con este tema, se refirió al monto del presupuesto del municipio ejecutado en 1988, al asignado para 1989 y al requerido para 1990. Las respuestas dadas por los alcaldes con relación al primer año de gobierno indican que un 64% de los municipios ejecutaron un presupuesto hasta de 100 millones de pesos, y que el 95% contó con menos de 500 millones para realizar los programas y planes de gobierno. Estos recursos resultan en extremo precarios si se tiene en cuenta, por un lado, la señalada desproporción entre el monto de las transferencias y el creciente traslado de competencias, y por el otro la magnitud de las necesidades locales frente a los recursos disponibles.

Esta "distribución de la pobreza" fue más o menos semejante para las distintas regiones del país, con la sola excepción de la región Antioqueña, cuyos municipios tuvieron unos ingresos significativamente mayores. Es así como sólo en un 25% de sus localidades se contabilizaron ingresos hasta de 100 millones, mientras que en el 40% se dispuso de un presupuesto que osciló entre 100 y 200 millones de pesos. Una posible jerarquización por regiones sugiere que a la región Antioqueña le siguieron, en su orden, la Atlántica cuya gran mayoría de municipios ejecutaron un presupuesto entre 100 y 200 millones de pesos, la Central, la

Pacífica y los antiguos Territorios Nacionales, en donde la mayoría de localidades ejecutó entre 51 y 100 millones, y por último la región Oriental, donde sus municipios ejecutaron entre 26 y 50 millones de pesos.

La estimación del presupuesto según la categoría del municipio corroboró lo que estaba previsto desde que se puso en marcha la descentralización fiscal: las localidades con menores recursos se ubicaron en la categoría de los municipios denominados básicos y menores. Es decir, que a mayor pobreza y mayor demanda por la satisfacción de las necesidades, mayor déficit fiscal. A propósito, es de mencionar que al correlacionar la ejecución del presupuesto municipal con la filiación política, pudo observarse que apenas un reducido número de alcaldes de las distintas fuerzas políticas pudo ejecutar presupuestos superiores a los 500 millones de pesos: 7% perteneciente al Partido Liberal, 2% al socialconservador y 6% al grupo de los "Otros". La gran mayoría de los municipios ejecutaron, para este primer año de gestión, presupuestos hasta de 200 millones de pesos; el 88% de los municipios conservadores, el 82% de los liberales y el 66% de los municipios donde ganaron las fuerzas y movimientos agrupados bajo la denominación de "Otros".

Las estimaciones sobre el presupuesto por ejecutar en 1989 fueron mayores que las de 1988, razón por la cual la casi totalidad de los municipios se situaron en categorías superiores a las del año

inmediatamente anterior. Se supone que los cálculos hechos por los alcaldes incluyeron no sólo la cuantía de recursos provenientes de las transferencias por IVA, sino las tendencias de la inflación y las perspectivas de recesión económica.

Si se toma en consideración la distribución por regiones, puede apreciarse que los municipios que registraron ingresos significativamente superiores se ubican en las regiones Antioqueña y Atlántica. El 52% de los alcaldes de estos territorios dijeron contar con asignaciones hasta de 200 millones de pesos, mientras que el 73% de todas las alcaldías del país señalaron la misma cuantía.

En relación con las fuerzas políticas, los alcaldes pertenecientes al grupo de los "Otros" aparecieron como los más favorecidos. El 13% de los municipios bajo su mandato estimó la ejecución de un presupuesto para el año 1989 entre 500 y 1.000 millones de pesos, pero el 85% lo hizo sobre la base de una asignación menor a los 500 millones. Dentro de las alcaldías liberales, el 11% señaló su asignación entre 500 y 1.000 millones, y el 89% restante en menos de 500 millones. Por su parte, sólo el 5% de las administraciones conservadoras contabilizó un presupuesto entre 500 y 1.000 millones, mientras que el 95% habló de una asignación de 500 millones o menos.

La pregunta que se hizo a los alcaldes sobre las expectativas presupuestales para 1990, último año de gobierno, debió colocar a los mandatarios ante el dilema de las finanzas reales versus los recursos deseables, para poder concretar los planes y programas propuestos. Este posible sesgo en la formulación de las proyecciones para 1990 no impide, sin embargo, comentar la información que arrojó la encuesta sobre este punto.

Los municipios que recibieron las mayores asignaciones en 1988 y 1989 -los de las regiones Atlántica y Antioqueña- fueron los que mostraron mayores expectativas fiscales. Mientras el grueso de las localidades de estos territorios esperaban un presupuesto entre 200 y 500 millones de pesos, la gran mayoría de municipios del país calculaban una suma entre 100 y 200 millones. Vale la pena agregar que si se tiene en cuenta no sólo la variable de la distribución geográfica sino la de la distribución por categorías de municipios, las mayores esperanzas frente a los recursos del año 1990 corrieron por cuenta de los municipios básicos y menores. Sus expectativas se colocaron muy por encima de las de los municipios intermedios y las grandes ciudades.

La precariedad de los fiscos municipales o, dicho en términos de los propios alcaldes, la limitación de los recursos financieros que tienen los pequeños poblados, los municipios intermedios y, en menor medida, las ciudades, fue percibida como el mayor obstáculo para dar cumplimiento a los propósitos de la reforma

municipal.

En este sentido, frente a diversas alternativas de respuesta, de una pregunta que contenía problemas de índole económica, política y administrativa, el 49% de mandatarios coincidió en señalar el carácter limitado de los recursos como el principal escollo para actuar como efectivos voceros de la descentralización (Véase Gráfico 4). El porcentaje más alto de inconformes con la situación actual se registró en la región Atlántica (68%), seguida por la Pacífica (54%) y por los antiguos Territorios Nacionales (32%). Esto no supone que en las otras regiones no se hubieran, así mismo, expresado voces de inconformidad: en la Antioqueña y en la Oriental así lo manifestaron el 44% de los ejecutivos municipales y en la región Central, el 39%. Debe anotarse que en esta última región la falta de colaboración entre el departamento y la nación se percibió como una enorme traba para el buen desarrollo de la gestión local. Así lo transmitieron el 25% de alcaldes agrupados bajo esta categoría. Y en la región Oriental, el 16% manifestó la misma preocupación.

Otras barreras, de índole político-administrativo, se identificaron también como nudos problemáticos de la reforma municipal; en particular, la superposición de funciones entre las alcaldías y los concejos, o el inadecuado reparto de competencias entre estas instancias. En relación con estas apreciaciones se destacaron los antiguos Territorios Nacionales y la región

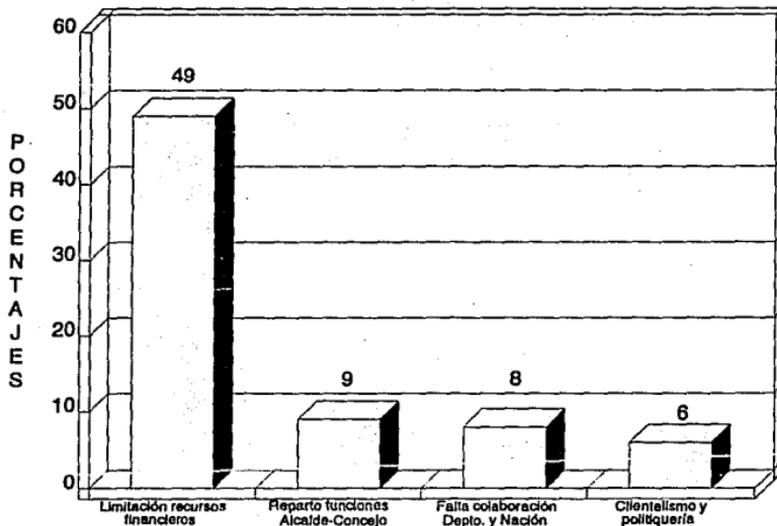
Pacífica. El dispendioso trámite que debe seguirse para la obtención de los recursos fue igualmente identificado como un obstáculo. Los alcaldes de la región Atlántica fueron los que en mayor proporción cuestionaron los efectos negativos del "burocratismo" para el desarrollo de la reforma municipal. Dicha percepción no resulta casual si se tiene en cuenta el acendrado clientelismo que caracteriza, desde tiempo atrás, las relaciones políticas y electorales en este sector del país.

Si se examina la visión de los alcaldes sobre este tema, pero teniendo en cuenta su adscripción política, se observa que la limitación de recursos financieros representó el principal obstáculo para todos los partidos. Sin embargo, en términos porcentuales, es mayor el número de alcaldes agrupados bajo la denominación de "Otros" (59%), y del Partido Social Conservador (55%) que focalizan la atención del problema financiero, que el de los liberales (41%).

La ausencia de colaboración entre la nación y los departamentos se identificó como problema por todos los alcaldes, pero en mayor proporción por los socialconservadores y los de "Otros" grupos, que por parte de los liberales. Es muy probable que en ello haya influido la condición del liberalismo como partido de gobierno durante el periodo 1988-1990. Esta colectividad resultó hegemónica en todas las gobernaciones y ocupó parte sustancial de la burocracia regional y local del país.

#### GRAFICO 4

Mayor obstáculo para el desarrollo de la reforma municipal



Fuente:

Primera encuesta nacional a presidentes de concejos y alcaldes, Opinión Pública Ltda.-Fescol, Bogotá, 1989.

#### 4.4. EL DESTINO DE LOS RECURSOS: PROGRAMAS E INVERSIONES

¿Hacia dónde se orientaron los recursos municipales y qué dirección siguieron los programas de gobierno de las primeras alcaldías populares?, son interrogantes que se plantean como esenciales para la evaluación que nos hemos propuesto. En esta línea de preocupaciones la encuesta ofrece valiosa información.

Anteriormente, las alcaldías por designación prácticamente no contaban con programas que orientaran su mandato. Por su parte, los planes de inversión -cuando no eran el resultado de caóticas o amañadas transacciones políticas- se caracterizaban por responder más al inmediatismo burocrático que a estrategias de largo plazo, asociadas con las necesidades de la población. No se puede afirmar que esta situación se hubiese transformado sustancialmente. El trayecto transitado fue corto; muchos alcaldes permanecieron atrapados en las redes clientelistas; gran número de localidades acusó escasa capacidad administrativa para llevar a cabo su gestión, y muy lentamente se fueron abriendo las compuertas para la participación ciudadana. Sin embargo, las demandas de la política descentralista y la actitud más vigilante y fiscalizadora de la comunidad, contribuyeron a que estas primeras administraciones municipales se vieran abocadas a disminuir el margen de improvisación y de incumplimiento. Ello, en buena medida, se vio reflejado en los cambios que pueden registrarse respecto a la orientación de los programas de

inversión entre los años 1988-1989. Para el segundo año se advierte un principio de planificación asociado con programas de largo plazo y con la solución de los problemas básicos de la población local. Veamos qué permite inferir la encuesta.

Para 1988 y frente a 33 posibles alternativas de inversión, los alcaldes citaron como prioritarias las vías de penetración (23%), seguidas por las instalaciones educativas (24%), la construcción de acueductos (16%) y las vías urbanas (12%) (Véase Gráfico 5). La prestación de otros servicios públicos como el alcantarillado y la electrificación recibieron poca atención, y áreas como la del manejo de orden público y la seguridad ciudadana no se incluyeron dentro de la agenda de gobierno que heredaron los alcaldes elegidos en los comicios de 1988.

Si observamos el destino de las inversiones en el ámbito local, se aprecia que no todas las alcaldías le concedieron la misma importancia a los renglones registrados como prioritarios. La destinación de recursos para vías de penetración fue relevante para la región Oriental (37%), de importancia para las regiones Atlántica, Central y los antiguos Territorios Nacionales (más del 20%) y poco significativa para la región Antioqueña (7%). Como era de esperarse, mientras en los municipios básicos la intercomunicación veredal y regional cobró gran importancia, en las ciudades principales no adquirió ninguna. Por el contrario, en estas últimas, buena parte de la inversión (33%) se orientó

hacia la construcción de vías urbanas. En lo referente al acueducto, esta fue una necesidad urgente para satisfacer en los municipios de los antiguos Territorios Nacionales (42%) y las ciudades principales (33%), también importante para la región Antioqueña (36%), pero en mucho menor medida para la Central, la Oriental y la Pacífica (menos del 13%), e insignificante para la región Atlántica (2%).

La dotación de instalaciones educativas mereció atención especial por parte de los antiguos Territorios Nacionales (35%) y los municipios menores (36%), y dejó de ser tan significativa en la región Pacífica, donde el renglón salud y la instalación de centros médicos se convirtieron en la principal área de inversión (19%).

Según la adscripción partidista, las alcaldías liberales y las gobernadas por mandatarios agrupados bajo la denominación de "Otros", destinaron los recursos principalmente a instalaciones educativas (29 y 26% respectivamente); mientras que los conservadores, concentraron sus esfuerzos en las vías de penetración (39%).

Para el año 1989 cuando los alcaldes ya tenían el poder para determinar el presupuesto, es visible el cambio en la destinación de los recursos. La importancia concedida a la prestación de servicios públicos, principalmente a la dotación de acueductos,

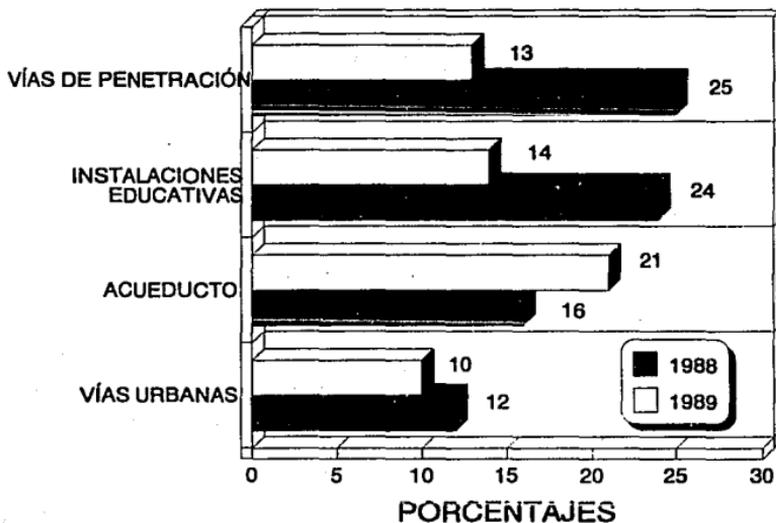
indica cuán apremiante resultó la satisfacción de una necesidad básica, no resuelta en la inmensa mayoría de los municipios colombianos (Véanse Gráficos 5 y 6). El carácter prioritario que se le otorgó a la construcción de acueductos, al pasar del tercer al primer renglón (un 25% de alcaldes lo señalaron como su prioridad), también puede indicar la urgencia de enfrentar, a través de respuestas concertadas con la comunidad, una de las demandas que ha generado más protestas y paros cívicos en el país: la consecución de agua potable. En relación con este punto no debe olvidarse el significado que tuvo, tanto en términos de una nueva responsabilidad administrativa como de una nueva carga fiscal, la liquidación del Insfopal, entidad que antes prestaba este servicio público.

En ese mismo orden de ideas puede interpretarse el incremento que experimentaron otras áreas de inversión, antes olvidadas o subvaloradas, como el alcantarillado (6%), las plazas de mercado (5%), la vivienda (3%) y el matadero (2%). Todas ellas asociadas con el equipamiento de bienes de consumo colectivo, aumentaron en detrimento de la destinación de recursos para vías de penetración e instalaciones educativas\*.

---

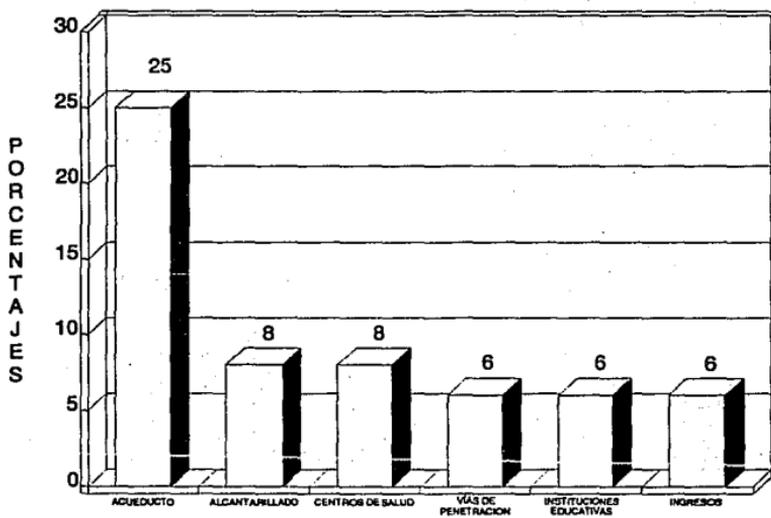
\*El seguimiento de las ejecutorias de los gobiernos locales se ha efectuado principalmente a través de la consulta de los informes presentados en los siete foros nacionales de alcaldes realizados hasta el momento, y de los balances presentados por la Federación Colombiana de Municipios. Ello permite señalar lo siguiente: el tema de la prestación de servicios públicos básicos continuó siendo prioritario entre los planes bandera de los alcaldes electos para el periodo 1990-1992. Pero debe destacarse cómo progresivamente se han venido incorporando los temas

**GRAFICO 5**  
**Programas de inversión 1988-1989**



Fuente: Primera encuesta nacional a presidentes de concejos y alcaldes, Opinión Pública Ltda.-Fescol, Bogotá, 1989.

**GRAFICO 6**  
**Principal problema municipal**



Fuente: Primera encuesta nacional a presidentes de concejos y alcaldes, Opinión Pública Ltda.-Fescol, Bogotá, 1989.

La reorientación de los programas de inversión no pudo coincidir del todo con los planes bandera de la gran mayoría de las alcaldías. Con el propósito de indagar sobre este tema, se preguntó por las tres actividades más importantes llevadas a cabo durante el primer año de reforma municipal. Al respecto, las respuestas ofrecidas sugieren dos pautas básicas de comportamiento: en primer lugar, la gestión de los alcaldes permaneció, en buena medida, atada a la forma como sus antecesores determinaron el presupuesto del año 1988. Tal vez por ello la construcción (¿o terminación?) de instalaciones educativas vuelve a aparecer como prioritaria (40%), así como los rubros en vías de penetración (33%) y construcción de vías urbanas (26%).

En segundo lugar, y no obstante la atadura de los alcaldes con la ejecución del presupuesto del año 1988, puede visualizarse una correlación entre la reorientación de los recursos y la prestación de servicios públicos. La construcción de acueductos en solo un año de gobierno, fue reivindicada por el 39% de los alcaldes como una de sus principales actividades. De igual forma, se señalaron como fundamentales la prestación de servicios de alcantarillado (18%) y la dotación de centros de salud (13%) (Véase Gráfico 7).

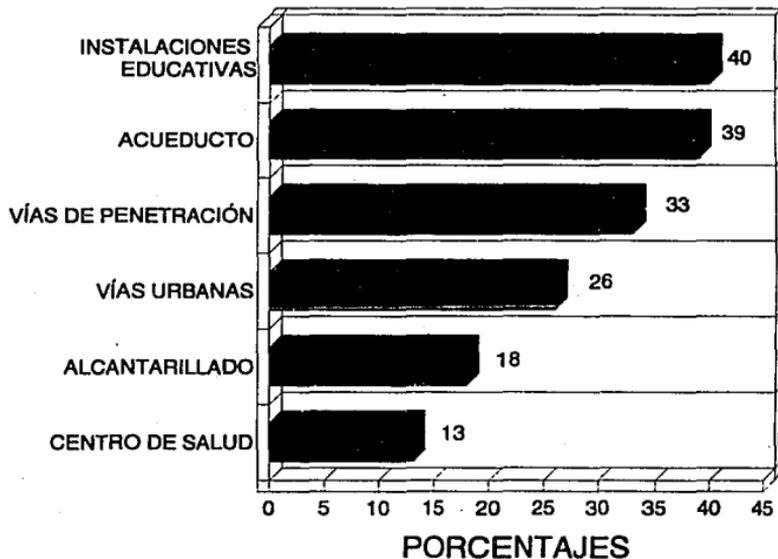
Si examinamos la anterior información de acuerdo con la filiación política, se puede apreciar que para las alcaldías liberales la

construcción de acueductos fue el principal logro obtenido durante el primer año de reforma municipal (47%); mientras que para los alcaldes socialconservadores y los de los "Otros" grupos, estuvo representada por la construcción de instalaciones educativas (47 y 42% respectivamente). El desarrollo de vías de penetración apareció como el segundo logro importante para las alcaldías conservadoras (41%), lo que no ocurrió con los liberales, que colocaron en ese orden de importancia al renglón educativo (34%). Ni con los mandatarios agrupados bajo el rótulo de "Otros", que señalaron la dotación de acueductos como su segunda actividad en importancia (29%).

Entre todas las fuerzas políticas, aunque de manera sensiblemente superior para el caso de los liberales, se consideraron realizaciones significativas la prestación de los servicios de alcantarillado y electrificación. La dotación de centros de salud adquirió un especial significado (27%) para las alcaldías que agrupan a los movimientos cívicos, la Unión Patriótica, y las coaliciones.

**GRAFICO 7**

**Principales actividades adelantadas durante el primer año de gobierno**



Fuente: Primera encuesta nacional a presidentes de concejos y alcaldes, Opinión Pública Ltda.-Fescol, Bogotá, 1989.

#### 4.5. LAS ALCALDIAS FRENTE A LA CONSULTA POPULAR Y LA REELECCION

La valoración que hicieron los alcaldes sobre el tiempo (dos años) establecido inicialmente por la ley para ejercer el mandato, fue otro de los aspectos contemplados en esta exploración sobre el perfil de los mandatarios municipales. La brevedad del periodo de gobierno se identificó como un obstáculo más para el desarrollo de las políticas descentralistas en la medida en que no favoreció la planificación ni la consumación de muchos proyectos emprendidos por las respectivas administraciones. Así lo manifestó la gran mayoría de alcaldes. El 92% de mandatarios consideró que el periodo de gobierno debía prolongarse, el 74% por dos años y el 18% por un año más.

Aunque la postura en favor de la extensión del periodo de los alcaldes predominó en todas las regiones del país, la región Central (81%) resultó ser la más proclive, y la Oriental la menos favorable (69%).

En esta misma dirección debe destacarse que dentro de las categorías de municipios menores (84%) y de municipios básicos (72%), justamente entre las localidades que tienen mayores carencias y menores recursos fiscales se encontró el más alto porcentaje de alcaldes que estimó necesaria la extensión del mandato por dos años más.

Si analizamos este tipo de apreciaciones a la luz de la pertenencia política, se advierte que no existen diferencias entre las distintas colectividades: más del 70% de los alcaldes de todos los grupos políticos se pronunció positivamente frente a la prolongación del periodo de gobierno (Véase Gráfico 8).

Estrechamente relacionado con la extensión del periodo del mandato local se encuentra el sensible tema de la reelección. Ampliamente debatido durante el primer periodo de las alcaldías populares, dicho tema puso al orden del día la discusión sobre las ventajas e inconveniencias de la rotación o la permanencia en el cargo de un mismo partido. A propósito, resultó claro el marcado interés de los ejecutivos municipales para prolongar el periodo de gobierno por esta vía: un 61% de ellos se manifestó en favor de la reelección, mientras que el 37% se declaró en contra de esta figura (Véase Gráfico 9). Los alcaldes liberales se perfilaron como los más claros partidarios de esta figura (67% de ellos así lo expresó), mientras que los socialconservadores demostraron una menor aceptación de ella (59% se declaró a favor).

En el caso de los alcaldes pertenecientes a la categoría de "Otros", es decir, de las fuerzas políticas que bajo distintas formas han tomado distancia con los partidos tradicionales, o han planteado una ruptura con los directorios de dichas colectividades, el no a la reelección fue evidente: el 54% se

manifestó en contra de la permanencia de los alcaldes en el gobierno por dos periodos consecutivos, quizás haciendo eco de las voces que reclaman una verdadera renovación de las costumbres políticas locales. Y, muy probablemente, respondiendo a su condición de fuerzas minoritarias que pugnan por abrirse un espacio para la acción y la participación política.

Aunque en todas las regiones se registró entusiasmo por la figura reeleccionista, la región Antioqueña (74% a favor) se colocó al frente de esta propuesta, mientras que la Atlántica (55%) fue la menos afecta a ella.

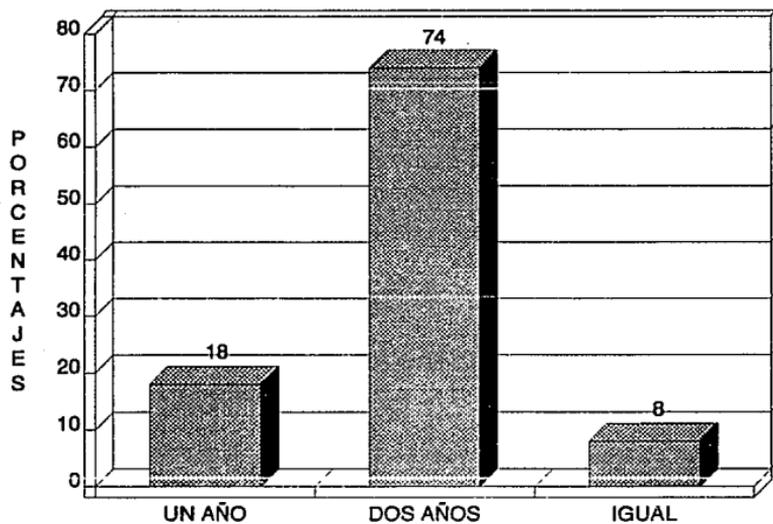
Finalmente, quisieramos incluir una nota sobre las opiniones emitidas acerca de la dimensión participativa de la reforma municipal. Este ha sido, sin duda, el aspecto más débil de la reforma y una de sus tareas inconclusas. Como se ha mencionado, no sólo fue reticente buena parte de la clase política al aprobar el Acto Legislativo que le dio vida a la elección popular de los alcaldes, sino indiferente el Congreso frente a la reglamentación de la consulta popular, aprobada desde 1986 por el Legislativo, pero solamente desarrollada como ley de la República a mediados del año 1989.

Los alcaldes populares también tuvieron su cuota de responsabilidad frente a la lenta marcha de este vital aspecto de la política descentralista. Aunque en varias ciudades se procedió

a conformar Juntas Administradoras Locales, y en unos pocos municipios se recurrió a la consulta popular para debatir y decidir sobre asuntos de interés local, resulta significativo que la participación comunitaria no haya sido relevante para la gran mayoría de mandatarios. A propósito, al volver sobre la pregunta acerca de las tres actividades más importantes desarrolladas en el municipio durante el primer año de gobierno, solamente el 7% de los alcaldes de todo el país respondió que el impulso a la participación comunitaria había sido importante. De la misma forma podrían interpretarse las respuestas dadas frente a la pregunta, ¿cuál es el problema que hoy en día merece la mayor atención por parte de la administración municipal? La opinión de los alcaldes fue reveladora sobre el punto que se viene exponiendo: solamente un 1% de mandatarios consideró que la participación ciudadana era una tarea prioritaria.

Llama la atención que frente a la escasa importancia que los primeros alcaldes populares le concedieron a la participación ciudadana, la figura de la consulta popular haya sido objeto de un apoyo tan significativo. En relación con todas las regiones del país, con las diversas categorías de municipios, y con las diferentes fuerzas políticas, el respaldo a la consulta popular fue notable. En todos los casos, más del 90% de los alcaldes del país así lo manifestó. Solamente el 6% del total de mandatarios se expresó en contra (Véase Gráfico 10).

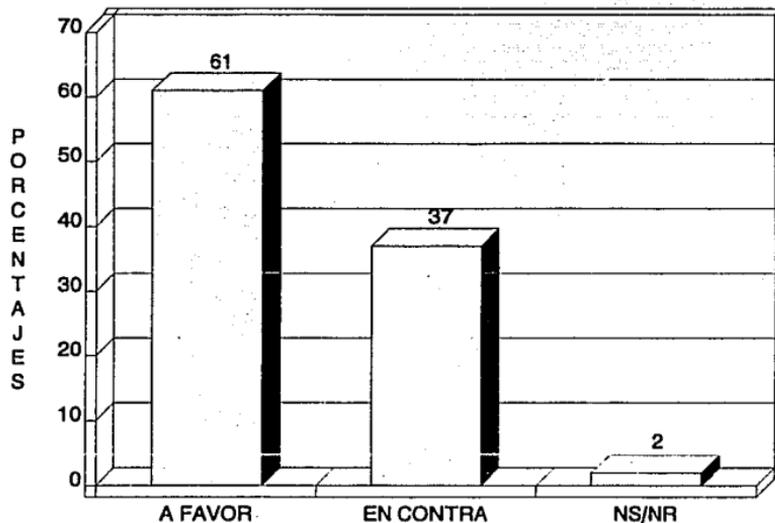
**GRAFICO 8**  
**Prolongación del periodo de gobierno de los alcaldes**



**Fuente:** Primera encuesta nacional a presidentes de concejos y alcaldes, Opinión Pública Ltda.-Fescol, Bogotá, 1989.

### GRAFICO 9

Opinión sobre la reelección de alcaldes

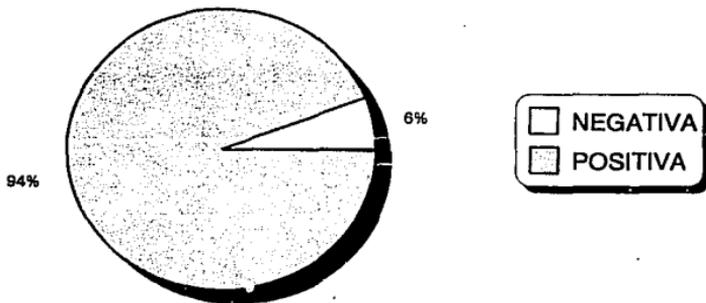


Fuente: Primera encuesta nacional a presidentes de concejos y alcaldes, Opinión Pública Ltda.-Fescol, Bogotá, 1989.

**GRAFICO 10**

**Opinión sobre la conveniencia de la consulta popular**

**CONSULTA POPULAR SEGÚN ALCALDES**



**Fuente:**

Primera encuesta nacional a presidentes de concejos y alcaldes, Opinión Pública Ltda.-Fescol, Bogotá, 1989.

Sobre este último punto debe destacarse que mientras ningún alcalde perteneciente a la categoría de "Otros" se pronunció en contra de los plebiscitos locales, el 7% de los socialconservadores y el 8% de los liberales consideraron negativa la norma que les confiere la posibilidad de convocar una consulta popular en su respectivo municipio.

La inconsistencia que se advierte frente a la dimensión participativa de la reforma municipal puede obedecer a muchas de las limitaciones y vacíos de índole política e institucional que se han venido señalando a lo largo del texto. No resulta de más, sin embargo, insistir en la brecha existente entre el discurso y la normatividad descentralista, y la práctica concreta frente a las nuevas instituciones. Se debe, así mismo, insistir en el carácter prioritario que cobró la solución de los problemas más apremiantes de la población respecto a tareas menos tangibles y de más largo plazo, como la democratización de la vida local.

Por su parte, la inorganicidad social y la indiferencia o apatía de las comunidades locales frente a los nuevos mecanismos de participación, pueden también explicar su débil desarrollo.

Por último, debe contemplarse -como posibilidad- el que para muchos alcaldes la consulta popular no haya sido un instrumento capaz de generar mayor participación y mayor capacidad de decisión de los ciudadanos, sino un recurso más de control social

y electoral. Estimar este factor puede ofrecer nuevos elementos para descifrar ese masivo apoyo de los primeros alcaldes populares a la consulta o plebiscito municipal.

A manera de conclusión puede enunciarse que a partir del año 1988, con el tránsito de la designación a la elección popular de las primeras autoridades municipales, se iniciaron una serie de cambios referentes a su condición personal y ocupacional, así como al perfil de su gestión administrativa. Dentro de estas transformaciones se destacan el mayor arraigo en el territorio donde se ejerce el mandato; la irrupción en pueblos y ciudades de una nueva élite que simboliza un progresivo relevo generacional; la movilidad educativa de la clase política de provincia, mediante la adquisición de significativos niveles de instrucción y, en muchos casos, la presencia de gobiernos locales portadores de una relación menos subordinada y más independiente de los partidos tradicionales. Sin embargo, estas características, que pueden valorarse positivamente, no constituyen por sí mismas una garantía para la profundización y el desarrollo democrático de la reforma municipal. Por el contrario, es necesario sopesarlas en relación con otros fenómenos y confrontarlas con otros rasgos, también distintivos del ejercicio del poder municipal, que cuestionan o, por lo menos, relativizan lo alcanzado en el terreno de la estabilidad y la profesionalización del cargo.

Como los mismos alcaldes lo manifestaron, las limitaciones

fiscales y los exiguos presupuestos se convirtieron en una notable limitación, impidiendo o dificultando la concreción de muchos planes y programas. También operaron como factores adversos para el eficiente desarrollo de los programas gubernamentales la falta de capacitación administrativa, la escasa coordinación entre las instancias regional y local y entre esta última y los concejos municipales, así como la lenta y enmarañada burocracia que tiene que enfrentar la gestión de los asuntos públicos.

De otra parte, la permanencia de estructuras de poder atadas al esquema bipartidista limitó la ampliación de la competencia política, reforzó la tradicional marginalidad electoral de las fuerzas de izquierda y condicionó la todavía débil presencia de los movimientos o grupos independientes de las colectividades históricas. Esto bien puede ilustrarse en el hecho de que muchos mandatarios, a pesar de representar alianzas cívicas o coaliciones multipartidistas, optaron por identificarse como voceros liberales o conservadores.

En relación con las nuevas formas de participación ciudadana, su lento desarrollo no escapa a las consideraciones precedentes. Y muestra con claridad los numerosos escollos que enfrentan los distintos actores sociales y políticos de los municipios, para otorgarle un contenido democrático a la participación que se funda en la representación, y para hacer efectiva la democracia

directa que ha sido consagrada constitucionalmente.

En esta misma línea de observaciones no podríamos dejar de registrar las recientes investigaciones llevadas a cabo por la Procuraduría General de la Nación, respecto al comportamiento ético y político de los mandatarios municipales. En informes difundidos ampliamente por los diversos medios de comunicación, se pusieron en evidencia ante la opinión pública las numerosas irregularidades en las que han incurrido muchos de los alcaldes elegidos desde 1988. A propósito, el procurador general, Carlos Gustavo Arrieta, reveló "que la mitad de los alcaldes elegidos popularmente en Colombia son o han sido investigados por ese despacho, y uno de cada cinco ha sido sancionado por irregularidades que van desde ilegalidades en la celebración de contratos, hasta el ausentismo permanente en la sede del cargo"<sup>7</sup>.

Las irregularidades en las que se incurre con más frecuencia están relacionadas con el mal manejo del presupuesto, la contratación caprichosa o indebida de obras públicas, la compra irregular de suministros, el desvío de dineros públicos, particularmente de los provenientes del IVA o de los auxilios del Plan Nacional de Rehabilitación, el abuso de autoridad, la intervención en política y el nepotismo<sup>8</sup>.

---

<sup>7</sup> *El Espectador*, marzo 4 de 1992, p. 1A.

<sup>8</sup> *El Tiempo*, marzo 4 de 1992, página última B.

Los casos denunciados se han triplicado desde que los alcaldes fueron elegidos por voto directo y popular -3.540 en menos de tres años- (Véase Gráfico 11), y en algunas regiones la situación ha llegado a tales extremos que, en casos como el de La Guajira, todos los alcaldes que fueron elegidos en 1988 hoy son objeto de investigaciones por parte de la Procuraduría.

Así mismo, del total de mandatarios elegidos para el periodo 1990-1992 en los departamentos de Risaralda y Quindío, el 85% ha sido demandado por irregularidades y también es objeto de investigaciones\*.

Aunque buena parte de los mandatarios municipales elegidos hasta hoy no han sido investigados ni sancionados, cuestión que impide formular generalizaciones, el informe de la Procuraduría no deja de ser alarmante. Ello, aun tomando en consideración las precisiones formuladas por el Ministerio Público en el sentido de que muchos de los casos denunciados no se han originado en la corrupción sino en la enorme ignorancia sobre el límite de las funciones definidas por la ley.

Con todo, la frecuencia y magnitud de las citadas irregularidades colocan en el "banquillo" a buena parte de las alcaldías populares, desdichan del efecto renovador de la reforma sobre las costumbres y prácticas políticas tradicionales y plantean, como

---

\* *Ibid.*, página última B.

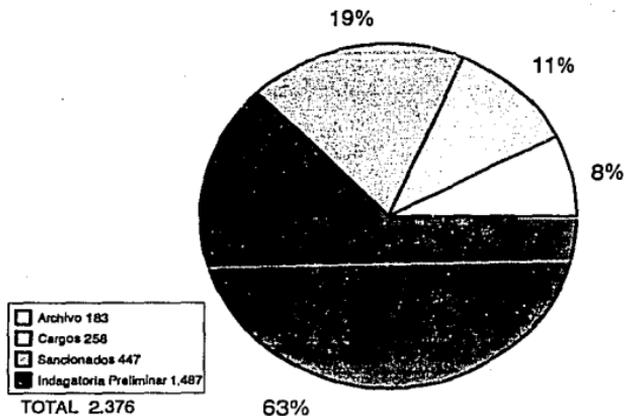
una tarea prioritaria, el despliegue de una firme y continua labor de fiscalización por parte de los ciudadanos.

Sobre este último aspecto debe subrayarse la actitud vigilante de la comunidad, cuyas quejas y demandas han permitido que, por primera vez, se realice y se concluya una investigación de tal naturaleza.

Esta suerte de "veeduría municipal", ejercida desde las regiones más diversas del territorio y que incluso ha dado origen a protestas de la población civil contra las alcaldías -como ocurrió en los casos de Puerto Colombia (Atlántico) y Plato (Magdalena)-, acaso sea una de las formas concretas que está adoptando la participación ciudadana en Colombia. Y uno de los recursos colectivos puestos en marcha para hacer viable la construcción de la democracia local en el país.

Por tanto, lo que está en tela de juicio no es la institución del alcalde popular, ni los mecanismos modernizadores y potencialmente democratizadores que prevé la reforma descentralista. Lo que ha quedado en entredicho es el tipo de apropiación de la que ha sido objeto la institución vigente desde hace cuatro años, así como la orientación que se le ha dado al mandato conferido, por parte de un considerable sector de gobernantes locales.

**GRAFICO 11**  
**Procesos en investigación 1988-1991**  
**alcaldes populares**



**Fuente:** Primera encuesta nacional a presidentes de concejos y alcaldes, Opinión Pública Ltda.-Fescol, Bogotá, 1989.

## A MANERA DE CONCLUSION

El desarrollo de prácticas descentralistas en América Latina puede leerse como otra de las expresiones de la conflictiva relación entre los procesos de modernización y democratización, que desafían a nuestras sociedades. En este sentido, la puesta en marcha de la descentralización ha configurado una serie de escenarios donde se hacen visibles las barreras que obstaculizan el desarrollo de las sociedades locales y regionales. Pero también ha generado espacios donde, potencialmente, pueden converger proyectos que hagan viable el acceso a una cierta modernidad política.

Desde esta perspectiva puede reiterarse que la reforma municipal que se ha venido impulsando en el continente no es un proceso unívoco, gestado y tutelado "desde arriba". Es un asunto, como lo advertíamos, que le concierne a la sociedad y al Estado.

Los actores que participan en el proceso descentralizador, no sólo desde la cúpula del poder, sino desde el mundo de las clases subalternas, desempeñan un papel decisivo en la orientación y la dinámica de las reformas. De tal manera, en este trabajo se ha reconocido como un aspecto crucial la capacidad de apropiación democrática que demuestren los distintos sectores de la sociedad

civil frente a los mecanismos de participación y decisión que, en la mayoría de los casos, prevén las citadas reformas.

En Colombia, las ambivalencias que entraña la descentralización de poderes, funciones y recursos, tienden a acentuarse. Esa terca coexistencia, de la que hemos dado cuenta, entre "guerra y política", entre "orden y violencia", entre "violencia y democracia"... multiplica las oposiciones que encierra toda reforma del Estado.

En nuestro caso, la reforma municipal ha tenido que desarrollarse bajo un contexto donde lo característico ha sido la polarización social, la confrontación armada y la fragmentación del poder político. No obstante, este mismo entorno en el cual se han puesto a prueba los cambios institucionales ha mostrado con fuerza la debilidad del Estado.

Las localidades, a su turno, se han convertido en fieles sensores de la magnitud y la profundidad de la crisis que resulta de la precariedad estatal. Si el municipio es por excelencia un lugar de conflictos, también se constituye en un campo privilegiado para redescubrir la democracia y para reconstruir la política. La reforma del poder local, debe destacarse, también encierra un considerable potencial transformador.

Con estas apreciaciones no se quiere incurrir en el llamado "fetichismo institucional", ni homologar lo local con lo democrático. Se quiere llamar la atención sobre el doble carácter de la descentralización, máxime cuando se desarrolla en contextos de crisis. Así mismo, se considera pertinente plantear la necesidad de valorar el espacio local, como ámbito de las necesidades cotidianas, como terreno donde las relaciones entre gobernantes y gobernados son más próximas, y donde la gestión de los asuntos públicos puede adquirir un significado más visible y concreto.

Para terminar estas notas, conviene hacer más explícitos los distintos nudos problemáticos, o tensiones no resueltas del proceso descentralista en curso.

Primero, pueden señalarse como unas de las tensiones no resueltas aquellas que provienen de las relaciones entre la nación y las entidades territoriales, así como de las que se establecen entre estas últimas. Aunque se han venido impulsando una serie de medidas que buscan el fortalecimiento del municipio, le asignan nuevas funciones a los departamentos, promueven la coordinación entre los distintos niveles y favorecen la conformación de provincias y regiones -como entidades más acordes con la geografía económica y social del país- continúa pendiente la conquista de autonomías relativas. Sobre todo si se registra el excesivo control y la tutela que se sigue ejerciendo desde el

Estado central. La toma de decisiones políticas y administrativas homogeneizantes frente a realidades heterogéneas postergan, así mismo, las posibilidades de consolidación de la autonomía local y regional.

Segundo, la reasignación de competencias y la delegación de responsabilidades a los departamentos y municipios contrasta con el escaso desarrollo institucional de los mismos y con la insuficiente capacidad técnica y administrativa que éstos exhiben. En esta misma línea de problemas se destaca la incongruencia entre la transferencia de recursos, a pesar de ser significativa, con la magnitud de las responsabilidades delegadas a las localidades y con el volumen y costo de las necesidades básicas a satisfacer. Esta incongruencia, a la postre, puede convertirse, como se ha mencionado, en el talón de Aquiles de la descentralización. Más aún si se tiene en cuenta que ingresamos a una etapa de severas restricciones económicas y fiscales.

Tercero, la copiosa y avanzada legislación que se ha venido incorporando en el ordenamiento jurídico, referente al ordenamiento territorial, la planificación y la descentralización, no se corresponde con los resultados concretos de la reforma municipal.

Las nuevas instituciones ciertamente favorecen la construcción de la democracia y ponen al alcance del ciudadano diversos

instrumentos para avanzar en este sentido. Sin embargo, estas instituciones apenas comienzan a llenarse de contenido social y a desplegar su potencial transformador. Las potencialidades de la reforma municipal tropiezan a diario con las deficiencias estructurales del Estado, con el carácter todavía excluyente del régimen y con la notoria inorganicidad y pasividad de la sociedad civil. Esto último hace aún más lenta y difícil la apropiación colectiva de los espacios políticos que propicia dicha reforma estatal.

Cuarto, en el plano político se abren formalmente las compuertas para la expresión de nuevas formas de organización y participación ciudadana, pero a su vez el sistema clientelista se reproduce y se perfecciona, incluso a costa de la legitimidad y capacidad de representación del régimen.

El sistema electoral tiende a ser más eficiente y la competencia partidista se hace más amplia y flexible, pero el Estado no demuestra una capacidad efectiva para garantizar la pluralidad, la tolerancia y, en últimas, el ejercicio de la política. En especial, cuando se trata de las reivindicaciones del movimiento popular y de la participación de los sectores en franca oposición al establecimiento.

Por último, las diversas modalidades de la violencia política operan en contravía de la apertura institucional y del

establecimiento de la convivencia civilizada. Puede decirse que en la conflictiva relación entre descentralización y paz se condensa el conjunto de contradicciones que hemos señalado.

Reformar descentralizando para alcanzar la paz es una de las estrategias centrales del régimen para mantener su estabilidad y enfrentar la crisis que de manera creciente lo vulnera. Pero, a su vez, tal estrategia se revela como una opción y una oportunidad para que desde el municipio -lugar de encuentro entre sociedad civil y Estado- se empiece a construir una nueva forma de hacer política y de acceder al poder.

Por ello, mientras la reforma municipal no se integre a un proyecto global de transformación social y política que convierta en realidad los propósitos de la Constitución promulgada en 1991, y que sea capaz de superar el enfrentamiento armado, la reforma de las instituciones locales operará como rueda suelta y sus virtuales bondades podrán traducirse en nuevas frustraciones y, por ende, en un detonante de aun mayores conflictos.

**ANEXO**

**NORMAS BASICAS SOBRE DESCENTRALIZACION, PLANIFICACION**

**Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN COLOMBIA**

**(1980-1992)**

## INDICE TEMATICO

## DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA

## Acuerdos Municipales:

Ley 11 de 1986, artículos 71 y 72

Decreto No. 1333 de 1986, artículos 116 y 117

## Agua Potable y Saneamiento Básico:

Decreto No. 77 de 1987, artículo 1

## Alcalde:

Ley 49 de 1987, artículo 5

Decreto No. 1333 de 1986, artículos 128 y 132

Decreto No. 1001 de 1988, artículos 20 y 21

Decreto No. 2520 de 1990, artículo 1

## Asociaciones Municipales:

Ley 14 de 1983, artículo 30

Ley 11 de 1986, artículos 14 y 15

Decreto No. 1333 de 1986, artículos 324 a 347

## Comunas y Corregimientos Municipales:

Ley 11 de 1986, artículo 16

Decreto No. 1333 de 1986, artículo 311

**Concejo Municipal:**

Ley 11 de 1986, artículo 61

Decreto No. 1333 de 1986, artículo 72

**Contratos:**

Ley 11 de 1986, artículos 47 a 49

Decreto No. 1333 de 1986, artículos 273 a 287

**Desarrollo Rural Integrado:**

Decreto No. 77 de 1987, artículo 43

**Educación:**

Ley 24 de 1988, artículo 54

Ley 29 de 1989, artículos 9 y 10

Decreto No. 77 de 1987, artículo 23

**Entidades Descentralizadas:**

Ley 11 de 1986, artículo 26

Decreto No. 1333 de 1986, artículo 256

**Inspecciones de Policía:**

Ley 11 de 1986, artículo 9

Ley 23 de 1991, artículos 1 a 21

Decreto No. 1333 de 1986, artículo 320

Decreto No. 800 de 1991, artículos 1 a 3

**Orden Público:**

Ley 4 de 1991, artículos 1 a 15

Decreto No. 1001 de 1988, artículo 21

**Personero:**

Ley 3 de 1990, artículo 1

Decreto No. 1333 de 1986, artículo 135

**Policía Cívica Local:**

Ley 4 de 1991, artículos 16 a 28

**Puestos de Salud y Hospitales:**

Decreto No. 77 de 1987, artículo 18

**Tesorero:**

Ley 78 de 1986, artículo 25

**Vivienda de Interés Social:**

Ley 3 de 1991, artículo 4

**DESCENTRALIZACION ECONOMICA Y FISCAL****Catastro:**

Ley 14 de 1983, artículo 5

Ley 75 de 1986, artículo 74

Ley 7 de 1987, artículo 117

Decreto No. 1333 de 1986, artículo 175

**Contraloría Municipal:**

Ley 11 de 1986, artículos 50 a 52

Decreto No. 1333 de 1986, artículos 305 a 310

**Impuesto de Industria y Comercio:**

Ley 14 de 1983, artículos 33 a 35

Ley 50 de 1984, artículos 11 a 22

Ley 55 de 1985, artículos 62 y 63

Decreto No. 1333 de 1986, artículo 195

**Impuesto de Industria y Comercio al Sector Financiero:**

Ley 14 de 1983, artículo 41

Decreto No. 1333 de 1986, artículo 206

**Impuesto Predial:**

Ley 14 de 1983, artículos 3 a 29

**Participación en el Impuesto a las Ventas, IVA:**

Ley 12 de 1986, artículo 1

Ley 43 de 1987, artículo 46

Decreto No. 1333 de 1986, artículo 245

Decreto No. 2447 de 1987

**Presupuesto Municipal:**

Decreto No. 1333 de 1986, artículos 262 a 272

**Régimen Tributario:**

Ley 75 de 1986

**Situado Fiscal:**

Acto Legislativo No. 2 de 1987

Ley 11 de 1986, artículos 50 a 52

Decreto No. 1222 de 1986, artículo 244

Decreto No. 1333 de 1986, artículo 304

**GESTION Y PLANIFICACION DEL DESARROLLO MUNICIPAL****Consejos Departamentales de Planeación:**

Ley 38 de 1981, artículo 21

Decreto No. 1222 de 1986, artículo 18

**Financiera de Desarrollo Territorial S. A., Findeter:**

Ley 57 de 1989

**Planes de Desarrollo:**

Ley 3 de 1986, artículo 1

Ley 9 de 1989, artículos 1 a 3

Ley 2 de 1991, artículo 1

Decreto No. 1333 de 1986, artículo 33

Decreto No. 1542 de 1991

**Planes y Programas de Vivienda:**

Ley 130 de 1985

Ley 78 de 1987, artículo 1

Ley 9 de 1989, artículo 123

**Planificación Regional:**

Ley 76 de 1985

Decretos Nos. 3083 a 3086 de 1986

Decreto No. 2411 de 1987

**DESCENTRALIZACION POLITICA**

**Consultas Populares:**

Acto Legislativo No. 1 de 1986, artículo 6

Ley 42 de 1989

Decreto No. 1333 de 1986, artículo 374

**Elección de Alcaldes:**

Acto Legislativo No. 1 de 1986

Ley 78 de 1986

Ley 49 de 1987

Decreto No. 1333 de 1986, artículo 129

**Elección Consejos Intendenciales y Comisariales:**

Ley 22 de 1985, artículo 7

Decreto No. 1333 de 1986, artículo 81

**Comités de Participación Ciudadana en los Servicios de Salud:**

Decreto No. 1216 de 1989

**Iniciativa Popular:**

Acto Legislativo No. 1 de 1986, artículo 6

Ley 42 de 1989, artículo 3

**Juntas Administradoras Locales:**

Ley 11 de 1986, artículos 16 a 21

Decreto No. 1333 de 1986, artículo 312

**Juntas de Acción Comunal:**

Ley 11 de 1986, artículo 22

Decreto No. 1333 de 1986, artículo 375

**Juntas Directivas de las Empresas de Servicio Público:**

Ley 11 de 1986, artículo 27

Decreto No. 1333 de 1986, artículo 157

**Juntas Directivas de los Fondos de Vivienda de Interés Social:**

Ley 3 de 1991, artículo 20

**Participación Ciudadana:**

Ley 11 de 1986, artículos 22 y 27

Decreto No. 1333 de 1986, artículo 375

**DESCENTRALIZACION Y REORDENAMIENTO TERRITORIAL****Areas Metropolitanas:**

Decreto No. 1333 de 1986, artículos 348 a 350

**Area Urbana:**

Decreto No. 1333 de 1986, artículo 38

**Comunas y Corregimientos Municipales:**

Ley 11 de 1986, artículo 16

Decreto No. 1333 de 1986, artículo 311

**Distritos Turísticos:**

Acto Legislativo No. 1 de 1987

Acto Legislativo No. 3 de 1989

**Entidades Territoriales:**

Decreto No. 1333 de 1986, artículo 3

**Regiones de Planificación:**

Ley 76 de 1985

**Zonas Industriales:**

Decreto No. 1333 de 1986, artículo 48

**Zonas de Reserva Agrícola:**

Ley 12 de 1982, artículo 2

Decreto No. 1333 de 1986, artículo 53

**LEGISLACION Y DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA****Leyes:**

Ley 22 de 1985

Por la cual se expide el Régimen Administrativo, contractual y fiscal de las intendencias y comisarías.

Ley 130 de 1985

Por la cual se actualizan las normas sobre Vivienda Obrera en los municipios.

Ley 3 de 1986

Por la cual se expiden normas de Descentralización Departamental incorporadas al Código de Régimen Departamental.

Ley 11 de 1986

Por la cual se expide el Estatuto Básico de la Administración Municipal.

**Ley 24 de 1988**

Por medio de la cual se reestructura el Ministerio de Educación Nacional y se dictan otras disposiciones. Capítulo VI.

**Ley 29 de 1989**

Por la cual se modifica parcialmente la Ley 24 de 1988, y se dictan otras disposiciones. Artículos 9 y 10.

**Ley 130 de 1989**

Por la cual se actualizan las normas sobre vivienda obrera en los municipios.

**Ley 10 de 1990**

Por la cual se reorganiza el Sistema Nacional de Salud. Funciones de los municipios. Artículos 5, 6, 10 a 14, 26, 30, 34 a 37.

**Ley 53 de 1990**

Por la cual se modifican algunos artículos del Código de Régimen Departamental, Código de Régimen Municipal, Ley 78 de 1986 y Decreto-Ley No. 77 de 1987.

**Ley 4 de 1991**

Por la cual se dictan normas sobre orden público interno, policía cívica local y se dictan otras disposiciones. Policía cívica local. Artículos 16 a 28.

Ley 23 de 1991

Por medio de la cual se crean mecanismos para descongestionar los Despachos Judiciales y se dictan otras disposiciones.

**Decretos:**

Decreto No. 467 de 1986

Por el cual se expide el Régimen Administrativo de Intendencias y Comisarias.

Decreto No. 468 de 1986

Por el cual se expide el Estatuto Contractual de Intendencias y Comisarias.

Decreto No. 1222 de 1986

Por el cual se expide el Código de Régimen Departamental.

Decreto No. 1333 de 1986

Por el cual se expide el Código de Régimen Municipal.

Decreto No. 77 de 1987

Por el cual se expide el Estatuto de Descentralización en favor de los municipios.

Decreto No. 80 de 1987

Por el cual se asignan funciones a los municipios en relación con el transporte urbano.

Decreto No. 81 de 1987

Por el cual se establecen las funciones de colaboración entre el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y los municipios, con relación a los centros de atención infantil, de ancianos y menesterosos.

Decreto No. 864 de 1987

Por el cual se reglamenta el Decreto No. 77 de 1987 sobre construcción y mantenimiento de instalaciones deportivas y educativas municipales.

Decreto No. 1723 de 1987

Por el cual se reglamenta el Decreto No. 77 de 1987 en cuanto a la reorganización del sector administrativo relativo al agua potable y al saneamiento básico.

Decreto No. 222 de 1988

Por el cual se establecen categorías de municipios con el objeto de fijar las asignaciones de sus respectivos alcaldes.

Decreto No. 1745 de 1988

Por el cual se autoriza a los personeros municipales para constituir delegados en materia penal.

Decreto No. 1347 de 1989

Por el cual se reglamenta la Ley 93 de 1938, artículos 6 y 7, y

el Código de Régimen Departamental, artículo 325, relativo a las funciones de tutela sobre entidades descentralizadas.

Decreto No. 2444 de 1989

Por el cual se fijan las pautas para la creación, funcionamiento, clasificación de los organismos de tránsito y transporte municipales.

Decreto No. 493 de 1990

Por el cual se dicta el Estatuto para el Servicio Público de Transporte Municipal en vehículos tipo automóvil o taxi y se deroga el Decreto No. 265 de 1988.

Competencia de los alcaldes. Artículos 17 a 20.

Decreto No. 1862 de 1990

Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 10 de 1990, en cuanto a la organización de los servicios de salud que se prestará en los municipios del país.

Decreto No. 1787 de 1990

Por el cual se dicta el Estatuto Nacional de Transporte Público colectivo municipal de pasajeros y mixto.

Decreto No. 1881 de 1990

Por el cual se dictan normas conducentes al fortalecimiento de la política de descentralización administrativa.

**Decreto No. 2520 de 1990**

Por el cual se establecen los valores máximos y mínimos dentro de los cuales los Concejos del Distrito Especial de Bogotá y Municipales deben fijar las asignaciones de sus respectivos alcaldes.

**Decreto No. 2692 de 1990**

Por el cual se reglamenta parcialmente el Decreto No. 77 de 1987.

**Decreto No. 800 de 1991**

Por el cual se reglamenta la Ley 23 de 1991, sobre Descongestión de Despachos Judiciales.

**Resoluciones:**

**Resolución No. 1599 de 1990**

Instituto Nacional del Transporte. Por la cual se determina la competencia de las Oficinas de Tránsito Departamentales en aquellos municipios donde funcione o se cree una oficina de tránsito municipal.

**DESCENTRALIZACION ECONOMICA Y FISCAL**

**Actos Legislativos:**

**Acto Legislativo No. 2 de 1987**

Por el cual se reforma el artículo 183 de la Constitución

Nacional, sobre Situado Fiscal de las entidades territoriales.

Leyes:

Ley 14 de 1983

Por la cual se fortalecen los fiscos de las entidades territoriales y se dictan otras disposiciones.

Ley 50 de 1984

Por la cual se dictan normas para proveer al financiamiento del Presupuesto Público, al fortalecimiento de los Fiscos Municipales, se conceden unas facultades, se hace una cesión y se dictan otras disposiciones.

Ley 22 de 1985

Por la cual se dictan normas sobre el Régimen Administrativo de las Intendencias y Comisarias, se faculta al Presidente de la República para reorganizar el Departamento Administrativo de Intendencias y Comisarias, modificar el Régimen Administrativo, Contractual y Fiscal, en estas entidades territoriales y se dictan otras disposiciones.

Ley 35 de 1985

Por la cual se dictan normas tendientes al ordenamiento de las finanzas del Estado y se dictan otras disposiciones.

**Ley 3 de 1986**

Por la cual se expiden normas sobre la Administración Departamental y se dictan otras disposiciones, Control Fiscal, artículos 16 a 20.

**Ley 11 de 1986**

Por la cual se expide el Estatuto Básico de la Administración Municipal. Control Fiscal, artículos 50 a 52.

**Ley 12 de 1986**

Por la cual se dictan normas sobre la cesión del Impuesto a las Ventas o Impuesto al Valor Agregado (IVA) y se reforma el Decreto No. 232 de 1983.

**Ley 23 de 1986**

Por la cual se autoriza la emisión de la estampilla pro electrificación rural y se establece su destinación.

**Ley 53 de 1986**

Por la cual se aumentan las regalías de los municipios.

**Ley 75 de 1986**

Por la cual se expiden normas en materia tributaria, de catastro, de fortalecimiento y democratización del mercado de capitales. Varios de sus artículos tratan los asuntos tributarios locales.

**Ley 43 de 1987**

Por la cual se regulan varios aspectos de la Hacienda Pública en materia de presupuesto, crédito público interno y externo, impuestos directos e indirectos, se conceden y precisan unas facultades extraordinarias, se establece una inversión forzosa y se dictan otras disposiciones.

El artículo 46 modifica el artículo 16 de la Ley 12 de 1986 sobre la participación en el impuesto a las ventas que transfiere el Ministerio de Hacienda a los municipios.

**Ley 9 de 1989**

Por la cual se dictan normas sobre planes de desarrollo municipal, compraventa y expropiación de bienes y se dictan otras disposiciones.

Establece la contribución de desarrollo municipal. Artículos 106 a 111.

**Ley 38 de 1989**

Por la cual se expide el Estatuto Orgánico del Presupuesto Nacional.

**Ley 44 de 1990**

Por la cual se dictan normas sobre catastro e impuestos sobre la propiedad raíz y otras disposiciones de carácter tributario.

**Ley 46 de 1990**

Por la cual se aprueba el Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal del 1o. de enero al 31 de diciembre de 1991.

**Decretos:****Decreto No. 232 de 1983**

Por el cual se redistribuye la participación en el impuesto a las ventas y se dictan otras disposiciones.

**Decreto No. 2969 de 1983**

Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 14 de 1983, en lo relacionado con los impuestos de circulación, tránsito, timbre nacional, consumo de licores y cigarrillos.

**Decreto No. 3070 de 1983**

Por medio del cual se reglamenta parcialmente la Ley 14 de 1983, en lo relacionado con el impuesto de industria y comercio.

**Decreto No. 3496 de 1983**

Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 14 de 1983, en lo relacionado con la reforma catastral.

**Decreto No. 1095 de 1984**

Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 14 de 1983, en lo relacionado con el impuesto de circulación y tránsito.

Decreto No. 469 de 1986

Por el cual se expiden normas sobre régimen presupuestal y fiscal de las intendencias y comisarias y sus entidades descentralizadas.

Decreto No. 470 de 1986

Por el cual se establece un régimen especial de fomento económico para las intendencias y comisarias, se dictan disposiciones sobre régimen aduanero en la Intendencia Especial de San Andrés y Providencia y se adoptan otras normas.

Decreto No. 1222 de 1986

Por el cual se expide el Código de Régimen Departamental. Título VI, de los bienes y rentas departamentales. Artículos 103 a 210.

Decreto No. 1333 de 1986

Por el cual se expide el Código de Régimen Municipal. Título X. De los bienes y rentas municipales. Artículos 166 a 261.

Decreto No. 77 de 1987

Por el cual se expide el Estatuto de Descentralización en beneficio de los municipios.

**Decreto No. 78 de 1987**

Por el cual se asignan funciones a entidades territoriales beneficiarias de la cesión del Impuesto al Valor Agregado (IVA). Se asignan funciones de intervención y vigilancia a los municipios en lo relacionado con los planes y programas de vivienda realizados por el sistema de autoconstrucción.

**Decreto No. 2447 de 1987**

Por el cual se reglamenta la Ley 12 de 1986 sobre cesión del Impuesto al Valor Agregado (iva).

**Decreto No. 2449 de 1990**

Por el cual se reglamenta la Ley 38 de 1989, normativa del Estatuto Orgánico del Presupuesto.

**Decreto No. 2496 de 1990**

Por el cual se crea una misión para la descentralización de las finanzas de las entidades territoriales.

**Resoluciones:****Resolución No. 61 de 1987**

Departamento Nacional de Planeación. Por la cual se autorizó a los municipios para efectuar gastos de inversión con recursos de incremento a la participación del IVA.

**Resolución No. 421 de 1987**

Departamento Nacional de Planeación. Por la cual se autorizó a

los municipios y al Distrito Especial de Bogotá para efectuar gastos de inversión con recursos del incremento de la participación del IVA.

#### GESTION Y PLANIFICACION DEL DESARROLLO MUNICIPAL

##### Leyes:

###### Ley 38 de 1981

Por la cual se definen las formas de concertación de las fuerzas económicas y sociales en los organismos de planeación y los procedimientos para elaborar el Plan de Desarrollo Económico y Social de que trata el artículo 80 de la Constitución Nacional. Consejos Departamentales de Planeación. Capítulo VI.

###### Ley 76 de 1985

Por la cual se crea la Región de Planificación de la Costa Atlántica, se dictan otras disposiciones sobre planificación regional y se otorgan facultades extraordinarias al Presidente de la República.

Artículos 2 literal d), 4 literal d) y 13.

###### Ley 3 de 1986

Por la cual se expiden normas sobre la administración departamental y se dictan otras disposiciones.

Elaboración de planes de desarrollo. Artículo 1.

**Ley 9 de 1989**

Por la cual se dictan normas sobre planes de desarrollo municipal, compraventa y expropiación de bienes y se dictan otras disposiciones.

De la planificación del desarrollo municipal. Artículos 1 a 4.

**Ley 57 de 1989**

Por la cual se autoriza la creación de la Financiera de Desarrollo Territorial S. A., Findeter, y se dictan otras disposiciones.

**Ley 2 de 1991**

Por la cual se modifica la Ley 9 de 1989, sobre planes de desarrollo municipal. Artículos 1 a 5.

**Ley 3 de 1991**

Por la cual se crea el Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social, se establece el subsidio familiar de vivienda, se reforma el Instituto de Crédito Territorial y se dictan otras disposiciones. Artículos 1, 4, 17 a 25.

**Decretos:****Decreto No. 1527 de 1981**

Por el cual se reglamenta la Ley 29 de 1969, artículo 4, y las leyes 7 y 30 de 1981, en lo relativo a los planes y programas de desarrollo departamental.

Decreto No. 1222 de 1986

Por el cual se expide el Código de Régimen Departamental.

De la planeación departamental. Artículos 16 a 25.

Decreto No. 1333 de 1986

Por el cual se expide el Código de Régimen Municipal.

De la planeación municipal. Artículos 30 a 65.

Decreto No. 3083 de 1986

Por el cual se crea la Región de Planificación de la Amazonia y

se dictan otras disposiciones.

Decreto No. 3084 de 1986

Por el cual se crea la Región de Planificación de la Orinoquia y

se dictan otras disposiciones.

Decreto No. 3085 de 1986

Por el cual se crea la Región de Planificación del Occidente

Colombiano y se dictan otras disposiciones.

Decreto No. 3086 de 1986

Por el cual se crea la Región de Planificación del Centro -

Oriente Colombiano y se dictan otras disposiciones.

Decreto No. 2411 de 1987

Por el cual se reglamentan los Decretos Nos. 3083, 3084, 3085,

3086 de 1986 y la Ley 76 de 1985 en lo relativo a la organización de las Regiones de Planificación.

Decreto No. 1542 de 1991

Por el cual se crea el Sistema de Apoyo al Desarrollo Institucional de los Municipios.

#### DESCENTRALIZACION POLITICA

##### Actos Legislativos:

Acto Legislativo No. 1 de 1986

Por el cual se reforma la Constitución Política sobre elección popular de alcaldes y consultas populares de carácter local.

##### Leyes:

Ley 11 de 1986

Por la cual se dicta el Estatuto Básico de la Administración Municipal y se ordena la participación de la comunidad en el manejo de los asuntos locales. Artículos 22 a 25.

Ley 78 de 1986

Por la cual se desarrolla parcialmente el Acto Legislativo Número 1 de 1986 sobre elección popular de alcaldes.

**Ley 49 de 1987**

Por la cual se modifica y adiciona la Ley 78 de 1986 que desarrolla el Acto Legislativo No. 1 de 1986 sobre la elección popular de alcaldes.

**Ley 15 de 1988**

Por la cual se reforman los artículos 67 y 69 del Decreto 1333 de 1986, Código de Régimen Municipal, sobre composición de los Concejos Municipales.

**Ley 42 de 1989**

Por la cual se desarrolla el artículo 6 del Acto Legislativo Número 1 de 1986, sobre consultas populares de carácter local.

**Ley 3 de 1991**

Por la cual se crea el Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social. Participación comunitaria en las Juntas Directivas de los Fondos de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana. Artículo 20.

**Decretos:**

Decreto No. 1333 de 1986

Por el cual se expide el Código de Régimen Municipal.

Decreto No. 700 de 1987

Por el cual se reglamenta el título IX del Código de Régimen

Municipal en lo relacionado con la conformación de las Juntas o Consejos Directivos de las entidades descentralizadas del orden municipal responsables de la prestación de los servicios públicos locales.

Decreto No. 1001 de 1988

Por el cual se reglamentan las leyes 78 de 1986 y 49 de 1987, sobre elección popular de alcaldes.

Decreto No. 1216 de 1989

Por el cual se crean y organizan los comités de participación comunitaria en el cuidado de la salud.

Decreto No. 114 de 1990

Por el cual se fija el número de Diputados a las Asambleas que elige cada departamento.

#### **DESCENTRALIZACION Y REORDENAMIENTO TERRITORIAL**

##### **Actos Legislativos:**

Acto Legislativo No. 1 de 1981

Por el cual se autoriza erigir en departamento la Intendencia del Caquetá y se modifica el artículo 83 de la Constitución Nacional.

Acto Legislativo No. 1 de 1987

Por medio del cual se erige la ciudad de Cartagena de Indias, capital del departamento de Bolívar, en Distrito Turístico y Cultural, y se dictan otras disposiciones.

Acto Legislativo No. 1 de 1989

Por el cual se autoriza erigir en departamento la Intendencia Nacional del Putumayo.

Acto Legislativo No. 2 de 1989

Por el cual se autoriza erigir en departamento la Intendencia de Arauca.

Acto Legislativo No. 3 de 1989

Por medio del cual se erige la ciudad de Santa Marta, capital del Departamento del Magdalena, en Distrito Turístico, Cultural e Histórico.

**Leyes:**

Ley 22 de 1985

Por la cual se dictan normas sobre el Régimen Administrativo de las Intendencias y Comisarias.

Ley 76 de 1985

Por la cual se crea la región de planificación de la Costa Atlántica, se dictan otras disposiciones sobre planificación

regional y se otorgan al Presidente de la República facultades extraordinarias para la creación de regiones de planificación en todo el territorio nacional. Artículo 16.

**Ley 11 de 1986**

Por la cual se dicta el Estatuto Básico de la Administración Municipal y se ordena la participación de la comunidad en el manejo de los asuntos locales. Artículos 14 y 16.

**Decretos:**

**Decreto No. 467 de 1986**

Por el cual se expide el Régimen Administrativo de Intendencias y Comisarias.

**Decreto No. 1222 de 1986**

Por el cual se expide el Código de Régimen Departamental. Artículos 2 y 4.

**Decreto No. 1333 de 1986**

Por el cual se expide el Código de Régimen Municipal. Artículos 38, 48, 53, 311, 318, 348 a 350.

**Decreto No. 3083 de 1986**

Por el cual se crea la Región de Planificación de la Amazonia y se dictan otras disposiciones.

Decreto No. 3084 de 1986

Por el cual se crea la Región de Planificación de la Orinoquia y se dictan otras disposiciones.

Decreto No. 3085 de 1986

Por el cual se crea la Región de Planificación del Occidente Colombiano y se dictan otras disposiciones.

Decreto No. 3086 de 1986

Por el cual se crea la Región de Planificación del Centro - Oriente Colombiano y se dictan otras disposiciones.

Decreto No. 2411 de 1987

Por el cual se reglamentan los Decretos Nos. 3083, 3084, 3085, 3086 de 1986 y la Ley 76 de 1985 en lo relativo a la organización de las Regiones de Planificación.

## BIBLIOGRAFIA

Acuña, Carlos et al., *Democratización, modernización y actores sociopolíticos: Hacia un nuevo orden estatal en América Latina*, Buenos Aires, Clacso, 1988, 2 Vols.

Aghón, Gabriel, "La Ley 14 de 1983 y su efecto en las finanzas regionales", en *Revista de Planeación y Desarrollo*, Vol. XV, Nos. 2-3, Bogotá, abril-septiembre de 1983.

\_\_\_\_\_ y otros, "Ley 14 de 1983: primeros resultados", en *Revista de Planeación y Desarrollo*, Vol. XVII, No. 1, Bogotá, marzo de 1985.

Angel, Juan G., "Hacia una autonomía municipal en Colombia", en Allies, Paul y otros, *Elección popular de alcaldes: Colombia y la experiencia internacional*, Fidec-Fescol-Procomún, Bogotá, 1988.

Arango, Carlos y Víctor Mayorga, "Impacto económico de la reforma municipal colombiana", en *Revista Javeriana*, No. 536, Bogotá, julio de 1987.

\_\_\_\_\_, "La reforma municipal colombiana: descripción y análisis", en *Revista Javeriana*, No. 536, Bogotá, julio de 1987.

\_\_\_\_\_, "Las medidas recientes sobre descentralización administrativa: decretos 77-81 de 1987", en *Revista Javeriana*, No. 536, Bogotá, julio de 1987.

\_\_\_\_\_, "El impacto económico de la reforma municipal: un análisis utilizando el modelo Inforun", en *Camacol*, Vol. 10, No. 30, Bogotá, 1987.

Arango G., Oscar, *Los movimientos cívicos y la democracia local*, Sindicato de Educadores de Risaralda, Pereira, sin fecha.

\_\_\_\_\_, "Pereira: política, civismo y participación", en *Revista Foro*, No. 4, Bogotá, noviembre de 1987.

Arboleda, Henry, "Los niveles central y regional de la administración pública", en *Política y administración pública*, No. 2, Bogotá, junio de 1986.

Archer, Ronald, "Comportamiento electoral y posibles consecuencias de la elección popular de alcaldes", en Lanzetta, Mónica y otros, *Colombia en las urnas*, Carlos Valencia Editores, Bogotá, 1986.

\_\_\_\_\_, "La democracia y la descentralización política", en Allies, Paul y otros, *Elección popular de alcaldes: Colombia y la experiencia internacional*, Fidec-Fescol-Procomún, Bogotá, 1988.

Arias, Jairo, "Un modelo de desarrollo urbano", en *Revista de Planeación y Desarrollo*, Vol. VIII, No. 2, Bogotá, mayo-agosto de 1976.

Arocena, José, "Descentralización e iniciativa, una discusión necesaria", en *Cuadernos del CLAEH*, No. 51, Montevideo, 1984.

Avendaño, María E., "Ley 76 de 1985: regiones de planificación", en *Economía Colombiana*, No. 182, Bogotá, junio de 1986.

\_\_\_\_\_, "Balance del proceso de descentralización en Colombia", PNUD-DNP, Bogotá, 1990.

Ayala de Rey, María V., "Modelos de regionalización nodal", en *Revista de Planeación y Desarrollo*, Vol. VIII, No. 2, Bogotá, mayo-agosto de 1976.

Banco Central Hipotecario, *La asignación de las transferencias del IVA, un ejercicio teórico*, mimeo, Bogotá, octubre de 1986.

Barco V., Virgilio, *Así estamos cumpliendo*, Tomos I y II, Presidencia de la República, Bogotá, 1986.

\_\_\_\_\_, *Así estamos cumpliendo: autonomía municipal*, Presidencia de la República, Bogotá, 1987.

Betancur, Belisario et al., *Primera elección popular de alcaldes. Un año después*, Fescol-Universidad de los Andes, Bogotá, 1989.

Betancur R., Miguel y Guillermo Salah, *La constitución, la organización del Estado y régimen departamental y municipal*, Universidad de los Andes, Bogotá, 1987.

Blanco, Astrid, "Administración pública y desarrollo regional", en *Economía Colombiana*, No. 151, Bogotá, noviembre de 1983.

Boisier, Sergio, *Ensayos sobre descentralización y desarrollo regional*, Ilpes, Santiago, 1987.

\_\_\_\_\_, "Las regiones como espacios socialmente contruidos", en *Revista de la Cepal*, No. 35, Santiago, agosto de 1988.

Bonilla, Martha, "Instrumentos de politica regional", en *Economía Colombiana*, No. 151, Bogotá, noviembre de 1983.

Borja, Jordi, *Estado, descentralización y democracia*, Bogotá, Editorial Foro Nacional por Colombia, 1987.

\_\_\_\_\_ et al., *Descentralización del Estado, movimiento social y gestión local*, Flacso-ICI-Clacso, Santiago, 1987.

\_\_\_\_\_, *Descentralización y democracia. Gobiernos locales en América Latina*, Clacso-SUR-Ceumt, Buenos Aires, 1987.

\_\_\_\_\_, "¿Participación para qué?", en *Revista Foro*, No. 1, Bogotá, septiembre de 1986.

Botero, Camila, *Función pública y descentralización*, Cider-Universidad de los Andes, Bogotá, 1987.

\_\_\_\_\_ y Margarita J. de Botero, *Análisis de las políticas de descentralización y desconcentración en Colombia*, Bogotá, Cider-Universidad de los Andes, 1983.

Buenahora, Jaime, "La elección popular de alcaldes: los hilos de la mecánica política", en *Revista Javeriana*, No. 537, Bogotá, agosto de 1987.

Cadena, Héctor y Diego Jaramillo, "La participación municipal del impuesto a las ventas y los problemas de la descentralización fiscal", en *Economía Colombiana*, Nos. 197-198, Bogotá, septiembre-octubre de 1987.

Calderón, R., Mario, "Una revolución descentralista", en *Economía Colombiana*, No. 182, Bogotá, junio de 1986.

\_\_\_\_\_, *Un nuevo municipio: un nuevo país*, Banco Central Hipotecario, Bogotá, 1987.

\_\_\_\_\_, "La universidad frente al nuevo municipio", en *Politeía*, Vol. I, No. 3, Bogotá, febrero de 1988.

\_\_\_\_\_, "Colombia en futuro: una aproximación a la reforma municipal", en *Revista Javeriana*, No. 536, Bogotá, julio de 1987.

Cantillo, José, *Vinculación de la organización comunitaria al desarrollo*, ESAP, Bogotá, 1988.

Cárdenas, John J., "Participación y democracia: algo más que elegir y ser elegido", en *Revista Foro*, No. 2, Bogotá, febrero de 1987.

Cárdenas, Miguel, "El nuevo municipio y el desarrollo social", en Fescol, *Elección popular de alcaldes: aspectos políticos y administrativos*, Fescol, Bogotá, 1987.

Cardona, Alfonso, "La participación campesina en el programa DRI y la descentralización", en Bustamante, Jorge (comp.), *Seminario Internacional de Economía Campesina y Pobreza Rural*, Ministerio de Agricultura-Fondo de Desarrollo Rural Integrado, Bogotá, 1987.

Cardona, Ramiro, "Desarrollo Regional: un tigre de papel", en *Economía Colombiana*, No. 151, Bogotá, noviembre de 1983.  
Carrasco, Julián, "Autonomías: relaciones entre el poder central, regional y local", en *Política y administración pública*, No. 2, Bogotá, junio de 1986.

Casasbuenas, Guillermo, "Planificación o gestión: a propósito del desarrollo local", en Fescol-FAUS: *Descentralización y Estado Moderno*, Tercer Mundo Editores, Bogotá, 1991.

Castañeda, Tarcisio, *Para combatir la pobreza. Política social y descentralización en Chile durante los 80*, Centro de Estudios Públicos, Santiago, 1990.

Castro, Jaime, *La democracia local: ideas para un nuevo régimen departamental y municipal*, Editorial Oveja Negra, Bogotá, 1984.

\_\_\_\_\_, *Cartilla del concejal*, Editorial Oveja Negra, Bogotá, 1984.

\_\_\_\_\_, "Reforma Política (1982-1986)", en *Economía Colombiana*, No. 182, Bogotá, junio de 1986.

\_\_\_\_\_, *Código de régimen municipal*, Editorial Oveja Negra, 1986.

\_\_\_\_\_, *Código de régimen departamental*, Bogotá, Editorial Oveja Negra, 1986.

\_\_\_\_\_, *Elección popular de alcaldes*, Bogotá, Editorial Oveja Negra, 1987.

Centro de Estudios Colombianos, *Control ciudadano en el nuevo municipio*, CEC, Bogotá, 1987.

Centro de Investigación en Administración Pública, *Propuesta de categorización administrativa para el fortalecimiento municipal*, Cinap-ESAP, Bogotá, 1985.

Centro Interdisciplinario de Estudios Regionales, *Hacia una categorización de los municipios*, Documento No. 4, Cider -Universidad de los Andes, Bogotá, 1981.

Centro Peruano para el Desarrollo Regional, *Estructura y gestión del Estado descentralizado*, CER, Lima, 1985.

Cepeda U., Fernando, *Las reformas*, Ministerio de Gobierno, Bogotá, 1987.

\_\_\_\_\_, *La reglamentación de la elección popular de alcaldes*, Bogotá, Ministerio de Gobierno, 1987.

Cifuentes, Ariel, "La transferencia del IVA en los municipios del Meta, 1987-1992", en *Economía Colombiana*, Serie Documentos No. 2, Bogotá, noviembre de 1983.

Contraloría General de la República, "Ley 14 de 1983: ¿Nueva era para los fiscos regionales?", en *Economía Colombiana*, Serie Documentos No. 2, Bogotá, noviembre de 1983.

\_\_\_\_\_, "La cesión del IVA: ¿Un problema de eficiencia?", en *Informe Financiero*, Bogotá, septiembre de 1986.

\_\_\_\_\_, "Impacto de la Ley 12 sobre las finanzas públicas", en *Informe Financiero*, Bogotá, enero de 1987.

\_\_\_\_\_, "Transferencias intergubernamentales", en *Informe Financiero*, Bogotá, julio de 1987.

Correa, Néstor, "Los departamentos en el proceso de descentralización", PNUD-DNP, Bogotá, 1989.

\_\_\_\_\_, "El municipio en la nueva Constitución", en Fescol-FAUS: *Descentralización y Estado Moderno*, Tercer Mundo Editores, Bogotá, 1991.

Corredor, Nelly, "Contexto institucional de análisis de los Corpes", PNUD-DNP, Bogotá, 1989.

\_\_\_\_\_, "Planeación y descentralización", PNUD- DNP, Bogotá, 1990.

Cotes M., Micael, *Descentralización administrativa*, Cámara de Representantes, Bogotá, 1987.

Coupé, Françoise, "La reforma municipal en Medellín", en *Revista Foro*, No. 4, Bogotá, noviembre de 1987.

Cuéllar de Martínez, María M., "Planeación y descentralización en Colombia", en *Politeia*, Vol. I, No. 3, Bogotá, febrero de 1988.

Curbelo, José L., "Economía política de la descentralización y planificación del desarrollo regional", en *Pensamiento Iberoamericano*, No. 10, Madrid, diciembre de 1986.

Cheema, G. Shabbir and Dennis Rondinelli (comps.), *Decentralization and Development*, Sage Publications, Beverly Hills, 1983.

De Mattos, Carlos, "La descentralización, ¿una nueva panacea para impulsar el desarrollo local?", en *Cuadernos del CLAEH*, No. 51, Montevideo, 1989.

Departamento Administrativo del Servicio Civil, *Modernización del Estado*, DASC, Bogotá, 1988.

Departamento Nacional de Planeación, "Políticas de desarrollo regional y urbano: modelo de regionalización", en *Revista de Planeación y Desarrollo*, Vol. II, No. 3, Bogotá, octubre de 1970.

\_\_\_\_\_, "Descentralización económica y política 1983-1986", *Boletín de Planeación*, No. 10, Bogotá, febrero de 1986.

\_\_\_\_\_, *Autonomía y apertura regional*, Bogotá, DNP, 1991.

Díaz, Juan, "Gobierno local y problemática urbana en Bogotá", en *Revista Foro*, No. 4, Bogotá, noviembre de 1987.

Dugas, John, *Los caminos de la descentralización. Diversidad y retos de la transformación municipal*, Departamento de Ciencia Política, Universidad de los Andes, Bogotá, 1992.

Echeverri, Bernardo, *Elementos básicos para el manejo de la Ley 14 de 1983*, ESAP, Bogotá, 1984.

\_\_\_\_\_, *Ley 14 de 1983: apuntes y comentarios*, ESAP, Bogotá, 1985.

\_\_\_\_\_, *La descentralización municipal y el catastro*, ESAP, Bogotá, 1986.

\_\_\_\_\_, *Ley 14 de 1983. El fortalecimiento de los fiscos municipales*, ESAP, Bogotá, 1988.

Echeverri, Hernán, "Estatuto básico de la administración departamental", en ESAP: *Descentralización administrativa y autonomía regional*, ESAP, Bogotá, 1986.

Echeverry U., Alvaro, "La elección popular de alcaldes y los problemas de la autonomía y democracia locales", en *Política y Administración Pública*, No. 2, Bogotá, junio de 1986.

Eljach, Sonia, "Las Juntas Administradoras Locales: ¿en qué va el proceso?", en *Revista Foro*, No. 9, Bogotá, mayo de 1989.

Escobar de Andreis, Carlos, "Impacto político de las reformas en Barranquilla", en *Revista Foro*, No. 4, Bogotá, noviembre de 1987.

Escuela Superior de Administración Pública, *Democracia local, reforma política y descentralización administrativa*, ESAP, Bogotá, 1987.

\_\_\_\_\_, *Memorias del Primer Encuentro Nacional sobre Desarrollos Administrativos aplicados al municipio colombiano*, ESAP, Bogotá, 1986.

\_\_\_\_\_, *Memorias del Segundo Encuentro Nacional sobre Desarrollos Administrativos aplicados al municipio colombiano*, ESAP, Bogotá, 1989.

ESAP-Ministerio de Gobierno, *Administración municipal colombiana*, ESAP, Bogotá, 1989.

ESAP, *Descentralización administrativa y autonomía regional*, ESAP, Bogotá, 1986.

Espítia, A., Gonzalo, *El personero municipal*, ESAP, Bogotá, 1987.

\_\_\_\_\_, *Nuevo régimen municipal*, ESAP, Bogotá, 1987.

\_\_\_\_\_, *El alcalde para un nuevo municipio*, ESAP, Bogotá, 1987.

\_\_\_\_\_, *El concejo municipal*, ESAP, Bogotá, 1987.

Fajardo, Darío, "Desarrollo rural y descentralización", en Bustamante, Jorge (comp.), *Seminario Internacional de Economía Campesina y Pobreza Rural*, Ministerio de Agricultura-Fondo de Desarrollo Rural Integrado, Bogotá, 1987.

\_\_\_\_\_, "Estado, sociedad y regiones", en *Boletín de Estadística*, No. 461, Bogotá, agosto de 1991.

Fajardo, Octavio, "Criterios para una política nacional de cofinanciación", PNUD-DNP, Bogotá, 1990.

Fals Borda, Orlando (ed.), *La insurgencia de las provincias: hacia un nuevo ordenamiento territorial para Colombia*, Siglo XXI Editores-Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales, Bogotá, 1988.

\_\_\_\_\_, "La accidentada marcha hacia la democracia participativa en Colombia", en *Análisis Político*, No. 14, Bogotá, septiembre-diciembre de 1991.

Fernández, Eduardo y Ariel Cifuentes, "Aspectos regionales de la crisis fiscal", en *Economía Colombiana*, No. 166, Bogotá, febrero de 1985.

\_\_\_\_\_, "Siete preguntas para la descentralización", en *Economía Colombiana*, Nos. 197-198, Bogotá, septiembre-octubre de 1987.

Fescol-FAUS, *Descentralización y Estado moderno*, Tercer Mundo Editores, Bogotá, 1991.

Fescol, *Elección popular de alcaldes: aspectos políticos y administrativos*, Fescol, Bogotá, 1987.

Flórez, Luis B., *Planificación territorial en el contexto de la descentralización*, DNP, Bogotá, 1987.

Forero, Édgar, "Región como proceso económico", en *Economía Colombiana*, No. 151, Bogotá, noviembre de 1983.

Franco, Fernando, *Planificación para la descentralización en intendencias y comisarías*, PNUD-DNP, Bogotá, 1990.

Fundación Simón Bolívar, *Alcaldes, concejales y ciudadanos: manual para el manejo del municipio colombiano*, Canal Ramirez Antares, Bogotá, 1988.

Gaitán, Pilar, "Los partidos políticos y la elección popular de alcaldes", en Allier, Paul y otros, *Elección popular de alcaldes Colombia y la experiencia internacional*, Fidec-Fescol-Procomún, Bogotá, 1988.

\_\_\_\_\_, "La elección popular de alcaldes: un desafío para la democracia", en *Análisis Político*, No. 3, Bogotá, enero-abril de 1988.

\_\_\_\_\_, "Primera elección popular de alcaldes: expectativas y frustraciones", en *Análisis Político*, No. 4, Bogotá, mayo-agosto de 1988.

Galvis, Fernando, *Proyecto de código de entidades territoriales*, ESAP-Umaña Trujillo Impresores, Bogotá, 1984.

- \_\_\_\_\_, *El municipio colombiano*, Editorial Temis, Bogotá, 1985.
- Gallego, Humberto, "Algunas consideraciones sobre la reforma del régimen departamental y municipal", en *Lecturas sobre administración departamental y municipal en Colombia*, Cinap-ESAP, Bogotá, 1987.
- García, Jorge, "La reforma municipal", en *Economía Colombiana* No. 182, Bogotá, junio de 1986.
- García, Reinaldo, "Estructura regional de los ingresos presupuestales y de la inversión pública nacionales", en *Revista de Planeación y Desarrollo*, Vol. VIII, No. 2, Bogotá, mayo-agosto de 1976.
- Giraldo, César, "El impacto económico del Impuesto sobre el Valor Agregado IVA", en *Revista de Planeación y Desarrollo*, Vol. XVIII, No. 1, Bogotá, marzo de 1986.
- Gobernación de Cundinamarca, *Autonomía municipal*, Secretaría de Gobierno, Bogotá, 1984.
- Gómez, Gustavo, *Derecho de policía y administración municipal*, ESAP, Bogotá, 1986.
- González P., Camilo, "Movimientos cívicos 1982-1984: poder local y reorganización de la acción popular", en *Controversia*, No. 121, Bogotá, octubre de 1984.
- \_\_\_\_\_, "Descentralización y planeación alternativa: caso Bogotá", en *Politeía*, Vol. I, No. 3, Bogotá, febrero de 1988.
- González, Edgar, "¿Democracia, eficiencia o nuevo papel del intervencionismo?", en *Economía Colombiana*, No. 182, Bogotá, junio de 1986.
- \_\_\_\_\_, "Administración y Comisión del Gasto Público", en *Economía Colombiana*, Nos. 190-191, Bogotá, febrero-marzo de 1987.
- \_\_\_\_\_, "Descentralización y crisis administrativa municipal", en *Economía Colombiana*, Nos. 197-198, Bogotá, septiembre-octubre de 1987.
- \_\_\_\_\_, *Sistema de capacitación y desarrollo institucional para la descentralización*, PNUD-DNP, Bogotá, 1989.
- \_\_\_\_\_, "El sistema de transferencias intergubernamentales", en *Fescol-FAUS: Descentralización y Estado Moderno*, Tercer Mundo Editores, Bogotá, 1991.

González, Esperanza y Fernando Duque, "La elección de juntas administradoras locales de Cali", en *Revista Foro*, No. 12, Bogotá, junio de 1990.

González, Hernando, "La categorización municipal para el manejo administrativo", en *Economía Colombiana*, No. 182, Bogotá, junio de 1986.

González, Jorge I. y María V. Alonso, "Ley 12: un galimatías fiscal", en *Economía Colombiana*, Nos. 197-198, Bogotá, septiembre-octubre de 1987.

Guillén, Fernando, "Instituciones, asociaciones y participación", en *Revista Foro*, No. 12, Bogotá, junio de 1990.

Henaó, Javier, *El poder municipal*, ESAP, Bogotá, 1986.

Hernández de León, Lucy, *Elaboración, ejecución y control del presupuesto municipal de gastos*, ESAP, Bogotá, 1988.

Hoggett, Paul, *Descentralization and Democracy: Localising Public Services*, University of Bristol, Hambleton, 1987.

Jaramillo, Diego, "Ley 12 de 1986 y fortalecimiento de los fiscos municipales: evaluación de los primeros resultados", en *Revista Hacienda*, Bogotá, enero-marzo de 1987.

Jaramillo de Botero, Margarita y Francisco Uribe, *Pobreza, participación y desarrollo regional*, Cider-Universidad de los Andes, Bogotá, 1986.

Jaramillo, Iván y Jaime Castro, *La participación de los municipios en la cesión del IVA*, Fescol-Federación Colombiana de Municipios, Bogotá, 1990.

Jaramillo, Samuel, "La situación urbana y regional hoy en Colombia", en *Politeia*, Vol. I, No. 3, Bogotá, febrero de 1988.

\_\_\_\_\_ y Mauricio Cuervo, *La configuración del espacio regional en Colombia*, Cider-Universidad de los Andes, Bogotá, 1987.

Jiménez, Margarita y Sandro Sideri, *Historia del desarrollo regional en Colombia*, Cider-Universidad de los Andes, Bogotá, 1985.

Kugler, Bernardo, "Demografía y desarrollo regional", en *Economía Colombiana*, No. 151, Bogotá, noviembre de 1983.

Latorre, Emilio, *Transporte y crecimiento regional en Colombia*, Cerec-Cider-Universidad de los Andes, Bogotá, 1986.

\_\_\_\_\_, *Organización del Estado colombiano*, Fescol- Participar, Cali, 1987.

\_\_\_\_\_, *Municipio y medio ambiente*, Fescol-Cerec-Colegio Verde, Bogotá, 1990.

Laurelli, Elsa y Alejandro Rofman (comps.), *Descentralización del Estado: requerimientos y políticas en la crisis*, FES-CEUR, Buenos Aires, 1989.

Leal, Francisco, "Clase política y desarrollo regional", en *Economía Colombiana*, No. 151, Bogotá, noviembre de 1983.

León, Guillermo, "El municipio: una realidad en el ayer, una esperanza para el mañana", en *Revista Javeriana*, No. 537, Bogotá, agosto de 1987.

López O., Clara, "Democracia local: elección popular de alcaldes y juntas administradoras locales", en *Politeia*, Vol. 1, No. 3, Bogotá, febrero de 1988.

Maldonado, Alberto, "Elementos para una política de fortalecimiento de la planeación departamental", PNUD-DNP, Bogotá, 1990.

\_\_\_\_\_, "La planeación municipal en el proceso de descentralización territorial", PNUD-DNP, Bogotá, 1989.

Manrique, Alfredo, *Elección popular de alcaldes: retos y posibilidades*, Fescol-Cerec, Bogotá, 1986.

\_\_\_\_\_, "Descentralización y modernización del Estado, un proceso a medias", en *Revista Javeriana*, No. 537, Bogotá, agosto de 1987.

\_\_\_\_\_, *Consulta popular y circunscripción nacional: un aporte para el debate*, Fescol, sin fecha.

\_\_\_\_\_, *Elección popular de alcaldes: una guía técnica para el debate*, Bogotá, Fescol-Cerec, sin fecha.

\_\_\_\_\_, *Guía del personero*, Presidencia de la República-Fescol, Bogotá, 1988.

\_\_\_\_\_, y Francisco Marín, *Ley 12: descentralización administrativa y fiscal*, Bogotá, Fescol-Procomún, 1987.

Medellín, Pedro, "Descentralización, región y planeación: el rol de los Consejos Regionales de Política Económica y Social-Corpes", PNUD-DNP, Bogotá, 1989.

\_\_\_\_\_, (comp.), *La reforma del Estado en América Latina*, Fescol, Bogotá, 1989.

\_\_\_\_\_, "Departamentos, descentralización y gestión del desarrollo territorial: a propósito de la inconveniencia de la elección popular de gobernadores", en Fescol-FAUS: *Descentralización y Estado Moderno*, Tercer Mundo Editores, Bogotá, 1991.

Medrano, Diana, "La elección popular de alcaldes y el miedo a la democracia", en *Revista Javeriana*, No. 537, Bogotá, agosto de 1987.

Meneses, Aristides, "La planeación municipal", en *Tecnología Administrativa*, Vol. V, No. 2, Medellín, 1986.

Molina, Humberto, "Unidad nacional y desarrollo regional", en *Economía Colombiana*, No. 151, Bogotá, noviembre de 1983.

Moncayo, Héctor L., "Una propuesta de categorización municipal", en Fescol-FAUS: *Descentralización y Estado moderno*, Tercer Mundo Editores, Bogotá, 1991.

\_\_\_\_\_, "Descentralización, información y comunidad", PNUD-DNP, Bogotá, 1989.

Moncayo, Víctor, "Desarrollo regional: una razón sobre su ausencia", en *Economía Colombiana*, No. 151, Bogotá, noviembre de 1983.

\_\_\_\_\_, "El informe Bird-Wiesner: la prefiguración de las políticas actuales", en *Economía Colombiana*, Nos. 190-191, Bogotá, febrero-marzo de 1987.

\_\_\_\_\_, "Significación política de las recientes tendencias de descentralización territorial", en *Politeia*, Vol. 1, No. 3, Bogotá, febrero de 1988.

Mora O., Humberto, "El proceso de descentralización fiscal y administrativa de los municipios de Colombia", en *Politeia*, Vol. 1, No. 3, Bogotá, febrero de 1988.

Moreno, Carlos, "La reforma municipal: ¿descentralización o centralismo?", en *Análisis Político*, No. 3, Bogotá, enero-abril de 1988.

\_\_\_\_\_, y Libardo Sarmiento, *La planeación de la construcción de vivienda en el departamento de Cundinamarca*, Universidad Piloto-Departamento Administrativo de Planeación de Cundinamarca, Bogotá, 1986.

Navarro, María (comp.), *Descentralización y democracia en México*, El Colegio de México, 1985.

Niño, Juan, "Elección popular de alcaldes: ¿reforma trascendental o salto al vacío?", en *Revista Javeriana*, No. 537, Bogotá, agosto de 1987.

Nohlen, Dieter (ed.), *Descentralización y consolidación democrática*, Editorial Nueva Sociedad, Caracas, 1991.  
 Nuevo Liberalismo, "Democracia Local", en *Documentos*, No. 5, Bogotá, 1985.

Ocampo, José A. y Guillermo Perry, "Reforma de los impuestos departamentales y municipales", en *Economía Colombiana*, Documento No. 2, Bogotá, noviembre de 1983.

Ochoa, Leopoldo, *Bases administrativas para la regionalización*, Lima, s.e., 1984.

Pardo, Rafael, "Planeación y planes regionales", en *Economía Colombiana*, No. 151, Bogotá, noviembre de 1983.

\_\_\_\_\_, "Política regional del gobierno de Belisario Betancur", en *Economía Colombiana*, No. 182, Bogotá, junio de 1986.

\_\_\_\_\_, *Evolución de la política regional 1968-1986*, Cider-Universidad de los Andes, Bogotá, 1986.

Parra, Alvaro, *Aspectos prácticos de tributación municipal*, ESAP, Bogotá, 1988.

Penagos, Gustavo, *Administración departamental y municipal*, Ediciones Librería del Profesional, Bogotá, 1984.

Peña, Oscar, "Participación comunitaria", en *Auditoria*, No. 16, Medellín, junio de 1987.

Peñalva, Susana y Alejandro Rofman, *Descentralización y reforma constitucional*, FES, Buenos Aires, 1987.

Pineda, José F., "Consideraciones sobre la descentralización", en *Revista de Planeación y Desarrollo*, Vol. VIII, No. 1, enero-abril de 1976.

\_\_\_\_\_, "Planeación urbana y planes de desarrollo en Colombia", en *Revista de Planeación y Desarrollo*, Vol. VIII, No. 2, mayo-agosto de 1976.

Pinzón de Lewin, Patricia, "Partidos y alcaldes", en *Economía Colombiana*, No. 182, Bogotá, junio de 1986.

\_\_\_\_\_, *Pueblos, regiones y partidos: la regionalización electoral*, Cider-Universidad de los Andes-Colciencias, Bogotá, 1988.

Piraquive, Gabriel, *Planeación municipal*, ESAP, Bogotá, 1987.

Presidencia de la República-Consejería para la Modernización del Estado, *El nuevo régimen de la administración pública*, Bogotá, 1991.

\_\_\_\_\_, *El nuevo régimen para los municipios colombianos*, Bogotá, 1991.

\_\_\_\_\_, *El nuevo régimen para los departamentos, las regiones y las provincias*, Bogotá, 1991.

\_\_\_\_\_, *El nuevo régimen para la participación ciudadana*, Bogotá, 1991.

\_\_\_\_\_, *El nuevo régimen fiscal de las entidades territoriales*, Bogotá, 1991.

\_\_\_\_\_, *El nuevo régimen de los servicios públicos*, Bogotá, 1991.

\_\_\_\_\_, *El nuevo régimen de las grandes ciudades*, Bogotá, 1991.

\_\_\_\_\_, *Constitución Política de Colombia*, Bogotá, 1991.

Prieto, Roberto y otros, *El crédito público y la descentralización*, PNUD-DNP, Bogotá, 1989.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Descentralización y cooperación técnica en Colombia*, PNUD, Bogotá, 1990.

Pulido, Luz M. et al., *Democracia participativa: realidad o ficción en las Juntas Administradoras Locales*, Fescol, Bogotá, 1989.

Rementería, Iban de y Edgar González, "Desastre natural y planificación regional" en *Economía Colombiana*, No. 182, Bogotá, junio de 1986.

Restrepo, Dario, *La reforma política del Estado: la descentralización, una salida institucional a la crisis*, Universidad Nacional-Facultad de Ciencias Económicas, Bogotá, 1986.

\_\_\_\_\_, "Descentralización y democracia", en *Politeia*, Vol. 1, No. 3, Bogotá, febrero de 1988.

Restrepo, Luis A., "Elección popular de alcaldes: desnacionalización antidemocrática del Estado central y reapropiación democrática del Estado local", en Allies, Paul y otros, *Elección popular de alcaldes: Colombia y la experiencia internacional*, Fidec-Fescol-Procomún, Bogotá, 1988.

Revéiz, Edgar, "La cuestión urbana y regional en Colombia desde el ángulo de la teoría de la regulación: una hipótesis", en *Desarrollo y Sociedad*, Nos. 15-16, Bogotá, septiembre de 1985.

Rivas, Helga C., "La Ley 12 y la descentralización en Cundinamarca", en *Economía Colombiana*, Nos. 197-198, Bogotá, septiembre-octubre de 1987.

Roa, Hernando, *Colombia: planificación, política, regionalización y políticas de planificación*, ESAP, Bogotá, 1989.

Rodríguez, Adolfo, "Trece puntos críticos de la descentralización administrativa en Colombia", en ESAP: *Descentralización administrativa y autonomía regional*, ESAP, Bogotá, 1986.

Rodríguez, Libardo, "Nuevos códigos de régimen departamental y municipal", en *Politeia*, Vol. 1, No. 3, Bogotá, febrero de 1988.

Rojas, Fernando, "Corrientes doctrinarias sobre el gasto público en Colombia 1960-1978", en *Economía Colombiana*, Nos. 190-191, Bogotá, febrero-marzo de 1987.

\_\_\_\_\_, "Gasto público en Colombia: de la Misión Bird-Wiesner al Informe de la Comisión de Gasto (1978-1986)", en *Economía Colombiana*, Nos. 190-191, Bogotá, febrero-marzo de 1987.

\_\_\_\_\_, "Las transferencias del IVA a los municipios: agenda para su reforma y para su aplicación", en *Economía Colombiana*, Nos. 197-198, Bogotá, septiembre-octubre de 1987.

\_\_\_\_\_, "La reorganización del Estado en Colombia", en *Politeia*, Vol. 1, No. 3, Bogotá, febrero de 1988.

\_\_\_\_\_, et al., "Tendencias reorgánicas del Estado colombiano contemporáneo", en Calderón Fernando y Mario dos Santos (coords.), *¿Hacia un nuevo orden estatal en América Latina?*, Clacso, Buenos Aires, 1988.

Rojas, José, "Conflictos regionales y crisis nacional", en *Revista Foro*, No. 9, Bogotá, mayo de 1989.

Romero, Ricardo, *Diagnóstico preliminar de la situación municipal en Colombia*, CID-Universidad Nacional, Bogotá, 1986.

Rother, Hans, *Legislación urbanística colombiana*, Bogotá, Universidad Nacional, 1985.

Ruiz, Jaime y Fernando Tenjo, "La política de descentralización del cuatrienio (1982-1986)", en *Economía Colombiana*, No. 182, Bogotá, junio de 1986.

\_\_\_\_\_, "La descentralización cuestionada: la reforma actual frente a la de 1968", en *Economía Colombiana*, Nos. 190-191, Bogotá, febrero-marzo de 1987.

Samper, Patricio, "Síntesis del Coloquio Internacional sobre Democracia Local", en *Documentos Nuevo Liberalismo*, No. 5, Bogotá, 1985.

Sánchez, María F. et al., "Criterios de inversión pública nacional y descentralización", PNUD-DNP, Bogotá, 1989.

Sandoval, Gustavo, "Método de proyección de transferencias por IVA", en *Economía Colombiana*, Nos. 197-198, Bogotá, septiembre-octubre de 1987.

Sanín A., Héctor, *La redistribución fiscal y el impulso al municipio colombiano. Ley 12 de 1986: Guía básica para su aplicación*, ESAP, Bogotá, 1986.

Santacruz, Fernando (comp.): *Sobre la modernización del Estado colombiano*, Fondo de Publicaciones del Senado, Bogotá, 1987.

Santana, Pedro, "Perfil regional de los paros cívicos", en *Economía Colombiana*, No. 151, Bogotá, noviembre de 1983.

\_\_\_\_\_, "Crisis municipal, movimientos sociales y reforma política en Colombia", en *Revista Foro*, No. 1, Bogotá, septiembre de 1986.

\_\_\_\_\_, "Cartagena: las primeras elecciones en el nuevo régimen municipal", en *Revista Foro*, No. 4, Bogotá, noviembre de 1987.

\_\_\_\_\_, "Movimientos sociales, gobiernos locales y democracia", en *Revista Foro*, No. 8, Bogotá, febrero de 1989.

\_\_\_\_\_, "Los movimientos cívicos: el nuevo fenómeno electoral", en *Revista Foro*, No. 6, Bogotá, junio de 1988.

\_\_\_\_\_, "El nuevo orden territorial y la democracia", en *Revista Foro*, No. 16, Bogotá, diciembre de 1991.

Sierra, Orlando et al., *Investigación sobre categorización de municipios en el país*, Cínap-ESAP, Bogotá, 1984.

Smith, Brian, *Descentralization. The Territorial Dimension of the State*, George Allen and Unwin, London, 1985.

Sociedad Colombiana de Planificación, *Planificación regional y voluntad política*, SCP, Cúcuta, 1980.

Suárez, Alberto, "La descentralización, estrategia para favorecer la eficiencia del Estado", en Santacruz, Fernando (comp.): *Sobre la modernización del Estado colombiano*, Fondo de Publicaciones del Senado, Bogotá, 1987.

Tamayo, Enrique, *Administración municipal colombiana*, ESAP, Bogotá, 1987.

Tirado M., Alvaro, *Descentralización y centralismo en Colombia*, Fundación Friedrich Naumann-Editorial Oveja Negra, Bogotá, 1983.

Torres, Blanca (comp.), *Procesos de descentralización en España y México*, INAP, México, 1986.

Torres, José, *La autogestión municipal*, Editorial Temis, Bogotá, 1984.

\_\_\_\_\_, *Las empresas públicas municipales*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 1987.

Torres, Hernando (comp.), *Constitución y nuevo municipio*, UCCI-FCM, Bogotá, 1991.

Trujillo G., Carlos H., "El verdadero cambio en las relaciones de poder municipal", en Allies, Paul y otros, *Elección popular de alcaldes: Colombia y la experiencia internacional*, Fidec-Fescol-Procomún, Bogotá, 1988.

Universidad del Valle, *Seminario de Descentralización y Administración Regional y Local*, ESAP, Bogotá, 1986.

Valencia C., Fabio, *Hacia la reforma municipal en Colombia*, ESAP, 1985.

Varios Autores, *Elección popular de alcaldes: aspectos políticos y administrativos*, Fescol, Bogotá, 1987.

Vásquez, Jaime y Eduardo Fernández, "Descentralización: el punto de vista fiscal", en *Economía Colombiana*, Documentos No. 2, Bogotá, noviembre de 1983.

Vásquez, Luis J., *El municipio como empresa de autogestión*, PNUD-DNP, Bogotá, 1988.

Vásquez, Orlando, *Elección popular de alcaldes: itinerario de una reforma constitucional*, Editorial Jurídica Universitaria, Medellín, 1986.

Vega, Eduardo, *Manual de presupuesto municipal*, ESAP, Bogotá, 1984.

Velandia, Germán, "Rumbo a la descentralización", en *Revista Javeriana*, No. 537, Bogotá, agosto de 1987.

Velásquez, Fabio, "Crisis municipal y participación ciudadana en Colombia", en *Revista Foro*, No. 4, Bogotá, noviembre de 1987.

\_\_\_\_\_, "Una democracia participativa para Colombia", en *Revista Foro*, No. 16, Bogotá, diciembre de 1991.

Vidal P., Jaime, *Temas municipales y regionales*, Ediciones Rosaristas, Bogotá, 1985.

Vivas, Jorge, "Descentralización administrativa, política, fiscal y de planificación regional: una visión general", en *Economía Cafetera*, Documentos de Trabajo, No. 22, Bogotá, septiembre de 1986.

Viviescas, Fernando, "Identidad municipal y cultura urbana", en *Revista Foro*, No. 1, Bogotá, septiembre de 1986.

Von Haldenwang, Christian, "Hacia un concepto politológico de la descentralización del Estado en América Latina", en Fescol-FAUS: *Descentralización y Estado moderno*, Tercer Mundo Editores, Bogotá, 1991.

Zachman, Roberto, "Descentralización administrativa y participación local", en *Revista de Planeación y Desarrollo*, Vol. VIII, No. 2, Bogotá, mayo-agosto de 1976.

Zorro, Carlos, "Políticas regionales en Colombia", en *Economía Colombiana*, No. 151, Bogotá, noviembre de 1983.

Zuleta, Luis A., "La planeación regional en Colombia", en *Economía Colombiana*, No. 151, Bogotá, noviembre de 1983.