

Descentralización política y terceras fuerzas en Colombia. El sistema de partidos en el ámbito regional, 1988-2000

Carlos Enrique Guzmán Mendoza

Colombia ha mantenido un sistema político de carácter democrático, apoyado en los partidos tradicionales, Liberal y Conservador, que han monopolizado el poder¹ al punto que la historia política nacional se ha confundido con la historia de éstos. De ahí que la importancia de los partidos políticos colombianos para el desempeño democrático e institucional, a pesar de la crisis en que se encuentran, no se ponga en duda; ellos revelan mucho acerca del sistema político en el que desarrollan su actividad y son los principales agentes de representación política, al ser virtualmente los únicos actores con acceso a cargos de elección popular en la política democrática.

En Colombia, como en el resto de América Latina, tuvo lugar durante la década de los ochenta un doble proceso de transición: hacia la democracia, por un lado, y hacia el mercado, por el otro². Para el caso colombiano, el cambio político estuvo relacionado más con un proceso de democratización que con una transición de régimen propiamente dicho. El sistema político colombiano en el intento por superar la profunda crisis de gobernabilidad en que se encontraba a finales de la década de los ochenta, y que se extendió a lo largo de la de los noventa, y por fortalecer nuevos gobiernos –autoridades regionales y locales–, así como por implementar nuevos

-
- 1 Andrés Dávila Ladrón de Guevara. "¿Del bipartidismo a un nuevo sistema de partidos? Crisis, constituyente y reconstrucción de un nuevo orden". *América Latina Hoy*, 3. Salamanca, Instituto de Estudios de Iberoamérica y Portugal, Universidad de Salamanca y Seminario de Estudios Políticos sobre Latinoamérica, 1992, p. 35
 - 2 Norbert Lechner. "El debate sobre Estado y Mercado". En: *Documento de trabajo*. FLACSO-Programa Chile No. 19, Santiago de Chile, 1992, p. 1.

sistemas de representación política y de participación de la sociedad civil, re-definió las normas del juego democrático en los niveles regional y local a través de la activación de un dinámico proceso de descentralización política. La necesidad de una alternativa política basada en una pluralidad partidista capaz de re-construir nuevas formas de participación y representación ampliada desde los niveles inferiores de la organización territorial del Estado, se consideró como requisito necesario, aunque no suficiente, para sacar al país de la crisis político institucional en que se encontraba.

Así, a finales de los años ochentas y comienzos de la década de los noventa el país enfrentó un doble reto: de un lado, el de conseguir la autoridad perdida, necesaria para garantizar el cumplimiento de las funciones que la nación demanda y, del otro, el de legitimar al Estado, no sólo desde el punto de vista de la representatividad, es decir de su capacidad para expresar e interpretar la realidad política que el país vivía, sino también en relación con su permeabilidad frente a quienes deseen participar válidamente en la vida pública. Este doble reto suponía, entonces, la empresa de modernizar y democratizar el Estado. Fue esa la razón de ser, primero, de la descentralización política³ y luego, de la Asamblea nacional Constituyente y su Constitución de 1991.

Por otra parte, el sistema de partidos políticos, entendido como “el conjunto de interacciones esquematizadas en la competencia entre partidos ampliamente observadas, si bien no ampliamente aceptadas, cuestionadas, congeladas o no”⁴, ha sido singular y persistente, por lo menos en el ámbito nacional. Sin embargo, a pesar de los comunes rasgos que “definen” al sistema de partidos en el ámbito nacional⁵, su evolución y estudio aún es incompleto. Es, a mi juicio, la entretejida red de relaciones de competencia, inter e intrapartidista, que se desarrolla en las diferenciadas arenas

-
- 3 Se parte de la hipótesis según la cual las reformas que han ocurrido en América Latina orientadas a la descentralización de poder político, son el resultado de un proceso de reingeniería política encarado desde los gobiernos centrales como respuesta a los desequilibrios que provocó la implantación de modelos de desarrollo económico de corte neoliberal. Una breve revisión de lo ocurrido en este campo en la región nos muestra que en países como Brasil, Argentina, Venezuela, Perú, Chile y Ecuador se han producido cambios importantes en las reglas del juego democrático tendentes a fortalecer y/o devolver el poder político a las regiones y localidades.
 - 4 Scott Mainwaring, y Timothy Scully. *Building democratic institutions: party system in latin America*. Stanford, Stanford University Press, 1996, p. 3
 - 5 Es consenso generalizado, en la disciplina politológica, definir al sistema de partidos colombiano como bipartidista, apoyado en las dos formaciones tradicionales: el partido liberal y el conservador.

políticas en las que se distribuye y estructura el poder político, la que completa y sienta las bases para una comprensión del sistema de partidos, así como de los partidos políticos⁶, en Colombia.

Con frecuencia se sugiere y se insiste que la organización partidista ha evolucionado. Que se identifican cada vez nuevos tipos de partidos, diferentes de aquellos *de notables* o *de masas* de Duverger; del *atrapalo-todo* de Kirchheimer o del *cartel* de Katz y Maier. Supone lo anterior, que si se identifican “nuevos” partidos o movimientos políticos, también han de identificarse cambios en la red de relaciones de competencia entre ellos; es decir en el sistema de partidos. Empero, este cambio o evolución del sistema de partidos no puede ser atribuido exclusivamente al cambio de sus unidades o a la aparición de otras. Puede esperarse que se deba, también, a procesos de cambio político⁷. Desde ésta perspectiva analítica, el sistema de partidos debe considerarse como una *variable dependiente*, la cual puede ser objeto de una explicación teórica y de una descripción empírica. Para ello, se toma ahora como *variable explicativa* el cambio político, entendido aquí como un cambio, no de régimen, sino en el régimen político.

De este modo, al estudiar la relación entre la descentralización política y la gestación o configuración del subsistema regional de partidos en Colombia, surgen interrogantes: ¿Cuál ha sido el impacto de la descentralización política sobre el sistema de partidos? ¿Es real la participación/representación desarrollada a partir de las reformas introducidas? O por el contrario ¿Se ha relegitimado la representación bipartidista? Intentando mostrar los incentivos políticos producidos por la descentralización política, fortalecidos con la expedición de la Constitución Política de 1991, y traducidos en una apertura de la oferta partidista, a manera de hipótesis se plantea que *regionalmente se han configurado redes de interrelaciones de competencia entre*

6 Como lo que me interesa en este momento es qué identificar, para incluir o excluir, como partido político, sigo aquí la definición mínima que da Sartori (1992: 90). En adelante por partido político se entenderá entonces: “cualquier grupo político que se presenta a elecciones y es capaz, por medio de las elecciones, de colocar candidatos para cargos públicos”. Obsérvese que, aunque mínima, ésta definición me permite excluir aquellos “grupos” políticos que no son más que etiquetas.

7 Los conceptos sistema político y régimen político son frecuentemente utilizados como sinónimos. Esto lleva no sólo a la confusión, sino a la imprecisión en el momento de referenciarlos empíricamente. Coincido con Morlino (1985) en que además del crecimiento teórico en que ha incurrido la ciencia política en los últimos años, se ha incurrido también en el incremento de una confusión conceptual de la cual es necesario salir. Por lo tanto aquí sistema político, desde una perspectiva eastoniana, es diferente de régimen político.

los partidos tradicionales y los nuevos partidos y movimientos políticos, que dan lugar a subsistemas regionales de partidos; pero que la estructura de representación generada por estos nuevos actores políticos no tradicionales es, aunque significativa, débil frente a los otros.

Bien podría en principio y de manera simplificada, afirmarse -como lo han hecho ya algunos autores- que con la descentralización política se ha alterado la estructura de representación, debido a que se observa un descenso de la participación de los partidos tradicionales en el ámbito local y regional colombiano (concejos municipales y asambleas departamentales). Del mismo modo -y según la definición de sistema de partidos-, puede también decirse que todas las regiones aquí analizadas poseen algún sistema de partidos.

Sin embargo, no basta con mencionar algunas cifras globales para medir el impacto que la descentralización política ha causado sobre el bipartidismo en el ámbito regional, y tampoco sería suficiente inferir, a partir de una definición, la existencia de un sistema. Lo que resulta relevante, para medirlo, es un estudio más detallado a partir del análisis de las elecciones para Asamblea Departamental correspondientes al periodo 1988-2000, observando cómo terceras fuerzas se han sostenido por dos o más periodos electorales⁸. Este tipo de análisis permite saber en qué medida las terceras fuerzas alteran el equilibrio político cuando logran introducirse como competidores de los partidos tradicionales y cuando les “arrebatan” escaños. Del mismo modo, permite apreciar en qué medida la alteración producida al equilibrio político ha adquirido valor y estabilidad en el tiempo.

Centrando la atención en el impacto que los cambios políticos han producido sobre la red de interrelaciones partidistas en el ámbito regional, y considerando al sistema de partidos como variable dependiente, el objeto del presente trabajo es abordar una reflexión en torno del efecto que la descentralización política y la Constitución de 1991 producen sobre el sistema de partidos en el ámbito regional, a partir del análisis de los resultados electorales de tres de las seis contiendas para elegir diputados a la Asamblea Departamental, que abarca el periodo 1988-2000. Por lo tanto, se pretende estudiar la configuración de los subsistemas regionales de partidos políticos. Dada la limitación de espacio, sólo nos ocuparemos de la evolución

8 El umbral de dos periodos electorales se basa en un número de seis elecciones, lo que significa que por lo menos en un 33% de los periodos en competencia, las terceras fuerzas han obtenido representación política en la Asamblea Departamental. Para un número mayor de elecciones, siete o diez, el umbral debiera incrementarse a tres o cuatro periodos con el objeto de mantener un porcentaje significativo de acceso a la Asamblea Departamental.

de las terceras fuerzas en el nivel regional, y de la fragmentación y número de partidos relevantes que compiten en dicha arena política. El tema de la institucionalización de los subsistemas regionales de partidos no se abordará en el presente trabajo.

Varias son las razones que motivan este su estudio: el escaso interés investigativo que suscita el país político en el ámbito regional y local⁹. No en vano algunos estudiosos (Hartlyn, Deas, Apter, Bushnell) manifiestan su extrañeza al encontrar tan pocos estudios relevantes sobre la política colombiana. Es notoria entonces la ausencia de estudios que aborden la relación entre las reformas institucionales y el sistema partidario en ámbitos subnacionales que posibiliten la apertura de líneas de reflexión en torno a la re-configuración del sistema de partidos. En segundo lugar, este trabajo se encuentra motivado por la relevancia que el estudio de los sistemas de partidos tienen en sí mismos. Alcántara¹⁰, sostiene que ellos son uno de los elementos clave de cualquier sistema político. Las regiones, como las demás unidades territoriales en que se encuentra organizado el Estado, se comportan como microsistemas políticos¹¹. En tercer lugar, el estudio que aquí se presenta resulta de interés en tanto que, con la distribución del poder político, los partidos que compiten en el ámbito subnacional obtienen y controlan no sólo votos, sino formación de políticas públicas que responden a intereses distintos a los del nivel nacional. El tipo de competencia interpartidista condicionará la implementación de tales políticas. La forma que adopte el sistema de partidos en el ámbito regional explicará en buena medida la gobernabilidad¹² o ingobernabilidad del sistema político en ese nivel.

9 En conversación informal con Scott Morgenstern, politólogo estadounidense, me manifestó que además de los problemas de inseguridad que se atribuyen al país, otro de los motivos por los cuales tal vez no se investigaba más a Colombia era la poca información disponible y, consecuente, los costos que implicaría su obtención.

10 Manuel Alcántara. *Sistemas políticos de América latina*. Madrid, Tecnos. 1999.

11 A pesar de la limitación de la autonomía departamental, y pese a que la región como entidad territorial aún no "cuaja", los departamentos no sólo se comportan como microsistemas políticos sino que en ellos, como ámbito de gobierno, se administran importantes recursos políticos, los cuales resultan fundamentales para el funcionamiento de los partidos políticos a la hora de consolidar procesos de participación y representación de la sociedad.

12 La gobernabilidad se plantea aquí como un problema de funcionamiento de las instituciones democráticas. Con lo cual, una pérdida de confianza ciudadana en el gobierno, reduce los márgenes de maniobra de los gobernantes, produciendo por esta vía situaciones de ingobernabilidad. Los partidos políticos y sus relaciones inter e intrapartidistas, que obtienen representación en cualquiera de los niveles (Congreso, Asamblea Departamental o Concejo Municipal), hacen parte de los gobiernos.

El análisis que aquí se propone consta de tres partes: En la primera, se establece un breve contexto de las reformas de la descentralización y de la Constitución Política de 1991. La segunda, hace referencia a la emergencia de fuerzas políticas diferentes a las tradicionales (“terceras fuerzas”). Del mismo modo, y siguiendo los criterios de agrupación planteados por Pizarro León-Gómez¹³, se clasifican las múltiples siglas políticas que han participado en elecciones para Asamblea Departamental. Por último, y a partir del análisis de los resultados electorales de las elecciones para Asamblea Departamental durante el periodo 1988-2000, se establece cuál ha sido el impacto de las terceras fuerzas en dichas elecciones y hasta qué punto se ha reconfigurado un sistema de partidos en el ámbito regional, diferente del tradicional sistema bipartidista, a partir del cálculo del índice de fraccionalización y número efectivo de partidos. De este modo, estableceremos la relación descentralización política y sistemas de partidos en el ámbito regional.

1. De la democracia restringida a la democracia participativa... y de otras truncadas reformas

Es común sostener que Colombia ha mantenido a lo largo de su vida republicana un sistema democrático representativo, excepcionalmente estable, apoyado en dos partidos tradicionales. Sin embargo, la década de los ochenta y noventa se presentó como un momento crítico para el desarrollo social, económico y político del país, que lo colocó al “filo del caos”, en el umbral de una crisis de gobernabilidad de su sistema político. ¿Cómo responder a la situación de crisis nacional? Varios podrían ser los escenarios: desde una guerra civil declarada, hasta un proceso de profundización democrática, pasando por el continuismo conflictivo propio de años anteriores, o por un proceso de modernización autoritaria. Acertadamente, se optó por el escenario de la profundización democrática.

Si bien el Pacto del Frente Nacional implementado en 1958 y extendido hasta 1978, permitió solucionar los problemas derivados del sectarismo político bipartidista, paradójicamente engendró nuevos conflictos. Los efectos de las reglas del juego político del periodo frentenacionalista¹⁴ propiciaron la crisis política más profunda

13 Eduardo Pizarro León-Gómez. “¿Hacia un sistema multipartidista? Las terceras fuerzas en Colombia hoy”. *Análisis Político* No. 31. Bogotá, Universidad Nacional de Colombia-IEPRI, mayo-agosto de 1997, pp. 89-90

14 Durante el periodo del Pacto del Frente Nacional, los partidos políticos tradicionales acordaron compartir paritariamente durante dieciséis años, la Presidencia de la República y el acceso exclusivo de candidatos pertenecientes a dichos partidos a las corporaciones

de la historia de Colombia. Crisis que abarcó no sólo al régimen sino que se extendió a los partidos políticos tradicionales que perdieron tanto el afán de diferenciarse entre sí, como su capacidad de representación de los intereses de distintos grupos de la sociedad; en cambio, crearon una estrategia clientelista fundamentada en los recursos del Estado, que terminó por agobiar al país¹⁵. La sistemática exclusión política propiciada por el Frente Nacional, en un momento en que la sociedad se pluralizaba y diversificaba ideológica y políticamente, constituyó un freno al surgimiento de terceras fuerzas, cercenando de esta forma los canales de expresión de diversos sectores de la sociedad civil que se vieron en la necesidad de recurrir a medios no institucionales: paros cívicos, marchas campesinas y, en casos más extremos, lucha armada.

Para dar solución a los problemas que generaron inestabilidad e ingobernabilidad en el sistema político colombiano, de violencia no resuelta con la fórmula del Frente Nacional, de precariedad del Estado y de excesivo centralismo político y administrativo, se adelantaron durante el gobierno de Belisario Betancur (1982-1986), de un lado, un proceso de negociación política - frustrado en un primer momento- con los grupos guerrilleros del M-19 y de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia FARC; y, de otro, una reforma constitucional que dio paso a la descentralización política, administrativa y fiscal.

Durante el gobierno del liberal Virgilio Barco (1986-1990) se dio por terminado el Frente Nacional y los nocivos efectos que éste producía, con el desmonte del artículo 120 de la Constitución de 1886¹⁶. Las restricciones al libre juego democrático, desaparecieron. Sin embargo, es durante este gobierno que el país ahonda su crisis. Crisis que se puede caracterizar por el creciente auge de los grupos armados; la persistente práctica monopolizadora de la economía; la ausencia de una reforma agraria que asegure una mejor distribución de la tierra y la productividad; el fenómeno del narcotráfico que contaminó profundamente a la sociedad y a la política colombianas y, la ausencia de propuestas movilizadoras por parte de los dos partidos políticos tradicionales¹⁷.

públicas de elección popular (Congreso, Asambleas Departamentales y Concejos Municipales). Este hecho significó el bloqueo político y la consecuente restricción a la expresión de nuevas formas políticas.

- 15 Véase: Manuel Alcántara. *Op. cit.*, p. 322; Andrés Dávila. *Op. cit.*, p. 36
- 16 Mediante este artículo se consagraba la participación adecuada y equitativa, en los cargos burocráticos, del partido mayoritario distinto al del Presidente de la República. Lo anterior significaba, de plano, la exclusión de fuerzas políticas diferentes a las tradicionales.
- 17 Manuel Alcántara. *Op. cit.*, 326.

En medio de la crisis político institucional se llevaron a cabo las primeras elecciones populares de alcaldes en marzo de 1988. En estas elecciones se evidenció, aún cuando el bipartidismo dominaba el mapa político del país, una apreciable movilidad política que contrastó con el cuadro estático de las elecciones legislativas y presidenciales de 1986. La puesta en marcha del proceso -inacabado aún¹⁸- de descentralización política, puso de manifiesto el *cleavage* centro/periferia y con él, la aparición de organizaciones y movimientos políticos regionales y locales que echaron raíces¹⁹ y arrojaron muestras evidentes de apertura y multipartidismo. Se podría corroborar de esta manera, que un mayor nivel de competencias, la existencia de una estructura de *cleavages* y un ciclo electoral particulares, contribuyen a que en los Estados con elevados grados de descentralización política se desarrollen sistemas de partidos propios y que se constituyan en arenas políticas con un funcionamiento caracterizado por pautas y lógicas diferenciadas, aunque interrelacionadas con las del conjunto del Estado²⁰.

En medio del júbilo y la expectativa que creó la elección popular de alcaldes y la conflictiva situación de orden público del país, agravada por el recrudecimiento de la lucha guerrillera y el narcoterrorismo²¹, el Estado colombiano enfrentó un nuevo intento reformador. En esa oportunidad, la Constitución de 1886 se sometió a un profundo proceso de reforma que apuntaba a modernizar al Estado, adaptándolo a las necesidades de la sociedad colombiana y a sustituir el concepto de democracia representativa por el de democracia participativa. Sin que esto significara la desaparición de la primera, de lo que se trataba era de aumentar la representatividad a través

18 Digo inacabado porque aún no se ha resuelto el problema del ordenamiento territorial en Colombia. Uno de los fundamentos de la descentralización, es el de devolverle a cada componente territorial su capacidad de autodeterminación, lo cual no significa en modo alguno desintegración del Estado. Así, a partir de un contrato entre las partes autónomamente constituidas, la integración del conjunto estará más asegurada que con un sistema de controles impuestos desde el centro. Este planteamiento se apoya en la existencia de identidades regionales y locales propias de un país que como Colombia se forma a partir de la heterogeneidad de sus regiones.

19 Jaime Castro. *Descentralizar para pacificar*. Bogotá, Ariel, 1998, p. 25.

20 Mónica Méndez Lago. *La estrategia organizativa del Partido Socialista Obrero Español*. 1ª edición. Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas, 2000, p. 89.

21 Las elecciones presidenciales de 1990 estuvieron precedidas por una espiral de violencia que cobró la vida de tres precandidatos presidenciales: Luis Carlos Galán del Nuevo Liberalismo; Carlos Pizarro León-Gómez de la Alianza Democrática M-19 y Bernardo Jaramillo de la Unión Patriótica.

de la participación. La reforma sólo se adelantó durante los dos primeros años de gobierno de César Gaviria (1990-1994). A los pocos meses de posesionado el nuevo Presidente de la República, se eligió a la Asamblea Nacional Constituyente ANC²², cuya tarea consistía en redactar una nueva Constitución Política que reemplazara la de 1886. A estas elecciones se presentaron diferentes fuerzas sociales y políticas, desde los indígenas hasta los movimientos religiosos, pasando por antiguos grupos guerrilleros como el M-19 y Esperanza, Paz y Libertad. De manera excepcional y por primera vez en la historia político electoral del país, una tercera fuerza ocupaba un lugar preeminente en los resultados: la Alianza Democrática M-19.

Tres tendencias se pusieron en evidencia con la Elección de la ANC: un cambio en el sistema de partidos, el agotamiento –que no la desaparición– del modelo político tradicional y, finalmente, el fortalecimiento de nuevas fuerzas políticas, representativas de las capas de la sociedad, como los movimientos indígenas, religiosos y regionales.

La puesta en marcha de nuevas reglas del juego democrático contenidas en la Constitución Política de 1991²³, empero, no significó una transición democrática en términos estrictos, si por este concepto se entiende el paso de un régimen autoritario a otro. Se trató sí, de un proceso de liberalización y democratización o profundización democrática. Por lo que, más que de un cambio *de* régimen, hay que hablar de un cambio *en* el régimen, de profundidad y significación sin antecedente alguno.

Aceptando que la democracia participativa fue el hilo conductor que señalaba el rumbo hacia la relegitimación del sistema político colombiano, éste no se ha visto materializado, a pesar del fortalecimiento de la democracia mediante procedimientos de participación ciudadana. La clase política ha limitado a tal extremo esos mecanismos de expresión, que desde la expedición de la Ley 134 por medio de la cual se

22 A pesar de la expectativa creada en torno de la elección de miembros a la Asamblea Nacional Constituyente, la participación fue muy baja: sólo 3.700.000 electores que representaban el 30% del potencial electoral acudieron a las urnas. Este hecho desató la discusión acerca de la legitimidad del mandato recibido por los constituyentes elegidos.

23 La Constitución de 1991, sin ser el único intento reformador después de finalizada la alternancia en la Presidencia de la República pactada por el Frente Nacional, es, sin duda alguna, la última gran reforma del siglo XX, al introducir como principio rector de la Carta Política la democracia participativa. No obstante, con la expedición de esta Constitución, no culmina el proceso de modernización y de apertura democrática que el país requiere; es si se quiere, una respuesta tardía a la situación política que progresivamente se deteriora desde la terminación formal del Frente Nacional.

dictan normas sobre mecanismos de participación ciudadana, realmente no se han obtenido resultados exitosos. Se ha tratado, más bien, del enfrentamiento entre la clase política y la opinión nacional²⁴.

Al lado del principio constitucional de la participación política, la nueva Carta Política consagró también un conjunto de derechos sociales y políticos que garantizó a todos los ciudadanos el derecho a fundar, organizar y desarrollar partidos y movimientos políticos, estimulando por esta vía el tránsito de un sistema bipartidista tradicional a uno de multipartidismo. Así, y como respuesta a la crisis de legitimidad del sistema político²⁵, la Constitución Política de 1991 basó su espíritu en torno de la apertura de espacios democráticos. Estableció mecanismos para hacer perdurar el multipartidismo, obstaculizar el bipartidismo y alimentar a los movimientos que brotaban como alternativas para plantar nuevos partidos. Es decir, abrió tanto la vida política, que ya no se necesitaron partidos organizados y fuertes, ni para elegir ni para gobernar²⁶.

En este sentido, la apertura del espectro político colombiano²⁷ se planteó en dos direcciones: la creación de instrumentos y mecanismos de participación directa de los ciudadanos, y las reformas para fortalecer la legitimidad de las instituciones políticas. Para esto, y en lo que concierne al tema de los partidos y el sistema de partidos, la reforma se orientó hacia el aumento de la representatividad del sistema, a través de la multiplicación de los partidos y movimientos políticos²⁸. Las reformas constitucionales y sus desarrollos legales, resultaron a la postre más perjudiciales, por su laxitud.

24 David Roll. *Un siglo de ambigüedad. Para entender cien años de crisis y reformas políticas en Colombia*. Bogotá, Universidad Nacional de Colombia-CEREC, 2001, p. 250.

25 Recordemos que uno de los elementos de crisis del Estado colombiano, y a la que se apeló para la convocatoria de la Asamblea Nacional Constituyente, fue el de la legitimidad del sistema político, extensivo, por ende, a instituciones como los partidos políticos.

26 Uno de los analistas políticos más importantes del país, señala que la política partidista, en Colombia se convirtió, luego de la proclamación de la Constitución de 1991, en una sumatoria de votos regionales. “Los partidos tradicionales se esfumaron (...) las campañas electorales departamentales se basan en movimientos regionales con menos aglutinante partidario y las municipales escaparon definitivamente a lo partidista”. Véase: Javier Sanin. “La política antipolítica”. En: Darío Bustamente (ed.-comp.). *Antanas... Del mito al rito*. Bogotá. sf.

27 En el artículo 1º de la Constitución Política de 1991 se lee: “Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de república unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista (...)”

28 La tendencia histórica al fortalecimiento de la representación partidista por la vía de la multiplicación de actores políticos, se explica por las modalidades de democratización que

Respecto de los mecanismos de participación, puede decirse que, en primer lugar, con excepción del voto y el plebiscito, los demás mecanismos de participación resultaron novedosos. De ahí que mecanismos tales como el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa o la revocatoria del mandato, fueran ejes centrales de discusión durante la constituyente y de buen recibo por parte de los ciudadanos, quienes creyeron "cándidamente" que con la mera introducción de los nuevos mecanismos de participación popular, ésta podría volcarse masivamente a ejercitarlos. En segundo lugar, y derivado de la novedad de éstos, se requirió y se requiere tiempo para que la población, tradicionalmente silenciada o excluida en sus posibilidades de manifestación y decisión política y pública, los asimile, entienda y utilice. Por último, tales mecanismos han resultado ineficientes a la hora de su activación²⁹.

Por otra parte, en cuanto a las reformas institucionales del sistema representativo, es decir la participación indirecta, orientadas al fortalecimiento del pluralismo político como medio para superar el bipartidismo, la Constitución de 1991 buscó rescatar la legitimidad de las instituciones mediante la apertura de espacio a nuevas fuerzas políticas³⁰ y a través de normas constitucionales y legales³¹ que, por su laxitud, derivaron en una libertad sin límites para la conformación partidos y movi-

asume el país, primero con la elección de alcaldes y luego con la expedición de la Constitución de 1991. Es, si se quiere, una forma intermedia entre los procesos de transición del cono sur (Brasil, por ejemplo) y el proceso de transición centroamericano, con la incorporación de sectores insurgentes a la política (El salvador, por ejemplo). Para el caso colombiano, el acento se puso en la superación del bipartidismo como condición necesaria y suficiente para alcanzar la democratización.

- 29 Aunque muy necesarios, todos éstos mecanismos poco o nada se han utilizado. Basta percatarse de la profunda crisis política de los últimos años y de los problemas de orden público para constatar que en Colombia falta aún mucho camino por recorrer en términos de participación ciudadana y política en las grandes decisiones del Estado, lo cual es claro en temas como el de la paz. Véase: Pilar Gaitán y Ana María Bejarano. *Posibilidades y límites de la participación política en Colombia*. Bogotá, Consejería Presidencial para la modernización del Estado, 1994; y Mauricio García. "Los límites de la democracia participativa". En: AA.VV. *Sociedad civil, control social y democracia participativa*. Bogotá, FESCOL, 1997.
- 30 Juan Carlos Rodríguez Raga. "Participación, sistema de partidos y sistema electoral". *Análisis Político* No. 33. Bogotá, Universidad Nacional-IEPRI, 1998, p. 96
- 31 Véase: Natalia Guerra et al. *Constitución Política de Colombia*. Bogotá, Temis, 1995. Título IV De la participación democrática y de los partidos políticos. Capítulo 2 de los partidos y de los movimientos. En cuanto a la norma legal, la Ley 130 de 1994 "Por la cual se dicta el Estatuto Básico de los partidos y Movimientos Políticos, se dictan normas sobre su financiación y la de las campañas electorales y se dictan otras disposiciones".

mientos políticos. Su proliferación no se hizo esperar en todos los ámbitos electorales, y la fragmentación interna de los partidos tradicionales fue más evidente. Se avanzó, retrocediendo. Se ganó en reconocimiento de minorías, de pluralidades, de participación político-partidista; aún así, se anuló la posibilidad de constituir tanto partidos de gobierno como de oposición. Al atomizar la representación, en última instancia se fortaleció a los partidos mayoritarios.

Aquella misma laxitud normativa constitucional, indujo la contradicción: mientras el artículo 108 contempló categóricamente que la ley no podría intervenir en la reglamentación interna de los partidos, el artículo 152 exigía una ley de carácter reglamentario tendente a organizarlos internamente. En los “nuevos” partidos y movimientos políticos, igual que en los tradicionales, perviven los vicios y formas de hacer política. El caudillismo y el faccionalismo son sus principales características.

De otra parte, acciones complementarias como la circunscripción nacional para la elección de miembros del Senado, así como circunscripciones especiales para la Cámara de Representantes, se tradujeron en el acceso de representantes de las minorías étnicas y religiosas excluidas tradicionalmente del panorama político colombiano.

Del mismo modo, cambios en relación con el régimen electoral como la separación en el tiempo de las elecciones nacionales, departamentales y locales³², suponían un avance histórico. Con la separación temporal de las elecciones, el elector no sólo tiene la posibilidad de votar a partidos y movimientos políticos diferentes, sino que además puede distinguir la temática de las campañas. Así la temática regional y local estará presente en la agenda de los electores, al tiempo que la vocación regional y local estará en la mente de los partidos y movimientos políticos que se sometan al voto popular.

En cuanto a las reformas que consolidaron el proceso de descentralización política iniciado en 1988, la Constitución de 1991 extendió la elección popular a gobernadores y estableció una duración de tres años para su mandato y para el de los alcaldes³³. Asignó al departamento, en tanto intermediario entre la nación y el

32 Artículo 262 de la Constitución Política: “La elección del presidente y vicepresidente, no podrá coincidir con otra elección. La del Congreso, Senado y Cámara, se hará en fecha separada de la elección de autoridades departamentales y locales”.

33 “El mandato de los concejos municipales y las asambleas departamentales, tendrán el mismo periodo que el de los alcaldes y gobernadores. Unos y otras se elegirán por voto popular mediante el sistema de cuociente y mayor residuo, con no menos de siete, ni más de veintíun miembros para el caso de los primeros; ni menos de once ni más de treinta y uno para las segundas”.

municipio, el papel de promotor del desarrollo local y regional. En tal circunstancia, el departamento colombiano asumió un rol importante en el concierto político institucional del país. Además, dispuso que las entidades territoriales, departamentos, distritos, municipios y territorios indígenas, gozan de autonomía para la gestión de sus intereses; de manera que podrán gobernarse por autoridades propias y ejercer las competencias que le sean asignadas, establecer tributos y participar de las rentas nacionales.

Después de la euforia colectiva por el “estreno” de una nueva Constitución Política, vendría la calma y, con ella, el inicio de los balances del legado de la Constitución de 1991. Como bien lo señala David Roll³⁴, son más las voces en contra que a favor. En la práctica, se reitera, fue muy poco lo que cambió.

De este modo, y ante el cada vez más reconocido “fracaso” de la ingeniería institucional³⁵ de la Constitución de 1991, los dos sucesivos gobiernos se empeñaron en realizar ajustes integrales a la carta política. Pero tanto el gobierno de Ernesto Samper, como el de Andrés Pastrana, fracasaron en el intento.

En este contexto de fortalecimiento de una democracia representativa a través de la participación, y de fallidos intentos reformadores de la nueva constitución, se intenta mostrar a continuación cómo los cambios producidos en el régimen político colombiano han facilitado la configuración de subsistemas regionales de partido diferentes, en algunos casos, al bipartidismo tradicional³⁶. Pero igual que en el caso

34 David Roll. *Op. cit.*, pp.250-251.

35 Frente al “fracaso” de la ingeniería institucional, es conveniente hacer, con Sartori (1994: 8), una aclaración al respecto: “Es claro que instituciones y constituciones no pueden hacer milagros. Pero difícil será que tengamos buenos gobiernos sin buenos instrumentos de gobierno. Entonces ¿por qué hemos de prestar tan poca atención a la forma en que funcionan o no funcionan las estructuras políticas, y si se las puede mejorar?”. Con esto, el cientista italiano nos previene acerca del determinismo institucional. Los colombianos, al poco tiempo de promulgada la Carta Política del 1991, empezamos a rasgarnos las vestiduras al ver que ella, por sí sola, como por arte de magia, no resolvió problemas como el de la violencia o la corrupción. Empezamos a plantear una nueva constituyente. Tamaño despropósito. ¿Acaso no es mejor exigir que los legisladores cumplan con su cometido de desarrollar el texto constitucional?

36 La anterior afirmación resulta de una evidencia empírica encontrada en el análisis de los datos oficiales correspondientes a las elecciones para Asamblea Departamental de los años 1988 y 1990. Evidencia empírica que de persistir en las elecciones de 1992, 1994 y 2000, en la misma instancia probarían la existencia de subsistemas regionales de partidos en Colombia.

fallido de la apertura política a través de la participación o de la ampliación de la representación, aquí la práctica evidencia que el control político electoral del país sigue en manos de los partidos tradicionales.

2. Las terceras fuerzas y el sistema de partidos

Parafraseando a Irene Delgado³⁷, se diría que la realidad política de Colombia ofrece una complejidad mayor si se hace referencia a los subsistemas de partidos que pueden existir en cada una de las regiones colombianas. Siguiendo a Douglas Rae y a Giovanni Sartori³⁸, será la red de competencias entre los partidos políticos de los diferentes ámbitos y con distintos contenidos ideológicos y programáticos, lo que conformará definitivamente la base misma del sistema de partidos colombiano. Se puede entonces asumir que la distribución territorial del poder político incita a la aparición y desarrollo de éstas.

Como se ha dicho, la descentralización política, primero, y la Constitución de 1991, después, estimularon el tránsito de un sistema bipartidista a uno multipartidista mediante la incorporación de múltiples corrientes políticas -étnicas, religiosas, regionales- al sistema político electoral. Desde entonces, en el terreno partidista se ha observado un profundo cambio en los planos nacional³⁹ y regional o local, cuyos efectos sin embargo son aún desconocidos, bien por ausencia de análisis, o bien como consecuencia de la incertidumbre que producen los mismos resultados electorales, elección tras elección.

Para avanzar en la clarificación respecto de la suerte con que ha corrido la reconfiguración de los sistemas regionales de partidos, habrá que partir de la definición de *terceras fuerzas*, es decir, “aquellas agrupaciones políticas que no han recibido un aval proveniente de los partidos políticos tradicionales o de alguna de sus facciones, que mantienen una total autonomía de las bancadas de uno u otro de estos dos partidos y

37 Irene Delgado. “Partidos y sistemas de partidos”. En: Alcántara Sáez, Manuel y Martínez, Antonia (ed.). *Política y gobierno en España*. Valencia, Tirant lo Blanch, 1997, p.287.

38 Douglas Rae. *Leyes electorales y sistema de partidos políticos*. Madrid, CITEP, 1971. y Giovanni Sartori. *Partidos y sistemas de partidos*. 2ª edición. Madrid, Alianza, 1992.

39 Si las elecciones para la ANC, sorprendieron por los resultados obtenidos por los partidos tradicionales, las elecciones legislativas bajo el amparo de la nueva Constitución lo hicieron también. En esa oportunidad los resultados no favorecieron a las terceras fuerzas y significaron la recuperación de la posición predominante del bipartidismo que en conjunto alcanzaron aproximadamente el 80% de los escaños en el Congreso de la República.

que no participan en sus respectivas convenciones”⁴⁰. Este concepto agrupa en cuatro categorías al complejo universo de siglas que han participado en las elecciones para Asamblea Departamental durante el periodo 1988-2000: *partidos y movimientos políticos de proyección nacional; partidos y movimientos Étnicos; partidos y movimientos Religiosos; y, por último, partidos y movimientos regionales y cívicos.*

Dentro de los *movimientos políticos de proyección nacional* podemos ubicar a la Unión Patriótica UP y a la Alianza Democrática M-19. Estas organizaciones político-partidistas aparecen más como partidos de ámbito nacional, que regional o local. Las dos, tras fulgurantes apariciones en 1986 y 1990, respectivamente, fracasaron durante las elecciones parlamentarias y presidenciales de 1994. No nos ocuparemos del fracaso y extinción de estos movimientos en el ámbito nacional; sólo diremos que buena parte del fenómeno se explica a partir de la guerra sucia dirigida contra ellos por grupos de extrema derecha y por organismos de inteligencia al servicio del Estado.

En cuanto a la categoría que agrupa a los *partidos y movimientos étnicos y religiosos*, ellos son el resultado del reconocimiento de derechos colectivos para las minorías étnicas⁴¹ y de la libertad de culto y conciencia en beneficio de las minorías religiosas, que se produjo con motivo de la expedición de la CP de 1991. Siguiendo a Schmitter y O’donnell⁴², estos movimientos son producto de los procesos de liberalización y democratización desarrollados por Colombia desde finales de la década de los años ochentas y noventas. Pero además, su resurgimiento es también el resultado de los incentivos que las instituciones generan (incentivos que pueden estimular o desestimular las identidades compartidas). Sin duda alguna, las posibilidades que ofrecen las nuevas reglas del juego de la Constitución Política de 1991, de alcanzar una serie de prerrogativas, han constituido un incentivo poderoso para la formación de nuevas alternativas político electorales, tradicionalmente excluidas del “paisaje” político electoral colombiano.

Por su parte, los *partidos y movimientos regionales*⁴³ y *cívicos*, fortalecidos con los procesos de liberalización y democratización antes mencionados, surgen como

40 Como sostiene Pizarro León-Gómez (1997: 89; 2001: 109), la denominación obedece a un criterio nominal, es decir el rótulo, etiqueta o sigla, con el que el partido o movimiento político se presenta a las elecciones.

41 Virginie Laurent. “Comunidades indígenas y participación política en Colombia: las elecciones de 1994”. *Análisis Político* No. 31. *Op. cit.*, p. 63-81

42 P Schmitter y G O’Donnell. *Transiciones desde un gobierno autoritario*, Vol. 4. Buenos Aires, Paidós, 1994, pp. 20-23.

43 Una de las principales fuentes de transformación o re-configuración de los sistemas de partido no sólo en América Latina (Argentina con los partidos provinciales), sino también

respuesta al excesivo centralismo político, administrativo y fiscal vigente en Colombia desde la expedición de la Constitución de 1886, al que reclamaban un tratamiento y atención similar a los que el sistema proporcionaba a los grandes centros urbanos. Precisamente un elemento característico de nuestro desarrollo es la heterogeneidad regional⁴⁴, que se manifiesta en una desigualdad espacial en la prestación de servicios públicos básicos, en las oportunidades de empleo e ingreso, de representación y, en general, en la calidad de vida. Tal situación había ya generado, durante las décadas de los setenta y ochenta, un estado de inconformidad social expresado bajo la forma de conflictos regionales y locales que involucraron una amplia gama de sectores y fuerzas sociales y que se manifestaron en forma de protestas y paros cívicos⁴⁵. Tales conflictos adquirieron, de esta forma, una dimensión política de confrontación, no sólo con los órganos gubernamentales, sino también con los partidos políticos tradicionales⁴⁶.

Queda ahora observar hasta qué punto los incentivos institucionales de la descentralización política han contribuido, con la emergencia de las terceras fuerzas, a re-configurar subsistemas regionales de partido, generando así un esquema que amplíe las posibilidades de éxito de estas fuerzas políticas no tradicionales dentro de los espacios legales. La tabla I nos permite observar la evolución de la oferta de las terceras fuerzas relevantes⁴⁷, por regiones, para elecciones a Asamblea Departamental.

en algunos países de Europa Occidental (España con los partidos de ámbito no Estatal), se ha dado a partir de la emergencia de los partidos o movimientos políticos regionales; éstos inician su andadura política en el ámbito regional y poco a poco van extendiendo su participación al ámbito nacional o estatal.

- 44 Un estudio serio sobre la situación de los departamentos es elaborado por el Departamento Nacional de Planeación, en: Dirección de Desarrollo Territorial. "Diagnóstico Departamental (documento preliminar)". *Documento para el Desarrollo Territorial*. 34, Bogotá, DNP, noviembre de 2000.
- 45 Entre 1958 y 1966 se realizaron 16 paros cívicos en el país; entre 1971 y 1981 aumentaron a 138; y entre 1982 y 1989 se presentaron 218 (Restrepo, 1990: 382-383).
- 46 Aquellos partidos y/o movimientos políticos que obtienen el 2% del total de votos válidos por distrito electoral (departamentos) y/o han alcanzado un escaño en la Asamblea Departamental.
- 47 Luis Javier Orjuela. "La descentralización en Colombia: paradigma para la eficiencia y la legitimidad del Estado". En: John Dugas et al. *Los caminos de la descentralización. Diversidad y retos de la transformación municipal*. Bogotá, Universidad de los Andes-Departamento de Ciencia Política, 1992, pp. 32-33

3. ¿Del bipartidismo excluyente a un multipartidismo en el ámbito regional?

El punto de vista de este trabajo se aparta del argumento de Mainwaring y Scully⁴⁸ según el cual el primer paso para clasificar a los sistemas de partidos es establecer su grado de institucionalización. En primer lugar, porque lo que aquí se pretende no es clasificar sistemas de partidos, sino dar cuenta de su configuración o génesis. Una vez establecida la configuración de tal o cual sistema de partidos regional, se dará cuenta de la forma en que éstos han sido establecidos, conocidos y aceptados por los ciudadanos, es decir, de su institucionalización⁴⁹. Por tal razón, el número de partidos que compiten y su fragmentación serán suficientes para alcanzar el objetivo propuesto.

En el intento por investigar los sistemas de partido, los enfoques pueden distinguirse según las causas que se den para la estructura, la permanencia y las variaciones de éstos. Sin embargo, el énfasis se encuentra en la utilización de factores institucionales para explicarlos. Duverger⁵⁰ fue quien encabezó el grupo de investigadores que pusieron el acento en dichos factores, principalmente en el electoral, al distinguir el sistema bipartidista y el multipartidista, utilizando un criterio numérico. Tal hecho fue duramente criticado por Sartori⁵¹, quien afirma que la estructura de los sistemas de partidos está determinada por muchas más variables. Sumaba entonces a los criterios cuantitativos, criterios cualitativos. Aún así, la forma de determinar el número de partidos que hay en el sistema sigue siendo problemática. El problema radica en saber si se tiene o no en cuenta a los partidos pequeños. La respuesta la encontramos en la aportación de Sartori, realizada fundamentalmente desde un punto de vista politológico: al criterio numérico este autor agrega "normas para

48 Scott Mainwaring y Timothy Scully. *Op. cit.*, p. 5.

49 Vale la pena recordar a Bartolini (1998: 233) cuando sostiene que: "(...) Existen otros sistemas caracterizados por una notable inestabilidad de la fuerza electoral de sus unidades, (...) por un elevado nivel de volatilidad electoral, por la presencia de partidos "flash", por la frecuencia de partidos que resultan de la fusión de otros, o la escisión, y también de los fenómenos de desaparición de determinados partidos". El autor hace referencia al momento en que los sistemas de partidos se encuentran en su fase inicial, es decir la de su gestación, por lo que no pueden dejar de denominarse como tal.

50 Maurice Duverger. "Influencia de los sistemas electorales en la vida política". En: AA.VV. *Diez textos básicos de ciencia política*. Barcelona, Ariel, 1992, pp. 37-73

51 Giovanni Sartori. *Partidos y sistemas de partidos*. 2ª edición. Madrid, Alianza, 1992, p.163

contar", con lo cual añade un criterio cualitativo como, por ejemplo, el de la fuerza del partido o el de la posición ideológica que ocupa.

Para Sartori⁵², el *cuántos son* tiene que ver con el *qué fuerza tienen* los partidos. La fuerza de un partido es, en primer lugar, su fuerza electoral. Sin embargo, añade Sartori, los votos se traducen en escaños, y esto nos conduce a la fuerza del partido parlamentario; es decir, cuántos escaños alcanza, sin importar si el partido es pequeño o no. Aquí cuenta, además, su potencial de gobierno. Lo que verdaderamente pesa en la balanza del multipartidismo no es cuántos escaños se obtuvo el partido, sino qué posibilidades tiene -por pequeño que sea- de coalición con otro partido, para alcanzar las mayorías que le permitan formar gobierno. Un solo escaño resulta en ocasiones fundamental para alcanzar esa mayoría que permite a un partido formar gobierno (no en el sentido de los regímenes parlamentario) en aquellos distritos electorales de composición par, por ejemplo.

Además de la aportación de Sartori, en la mira de superar el criterio cuantitativo y el cómo contar, vale destacar el trabajo de Rae⁵³ para quien el sistema de partidos estaba determinado por la red de relaciones de *competencia* entre los partidos políticos por el derecho a gobernar. Rae⁵⁴ propone, para su medida, el índice de fragmentación basado en el número de partidos, así como en su fuerza. Una mayor fraccionalización estará asociada con un mayor número de partidos, bien sean éstos electorales o parlamentarios. El índice de fragmentación ocupa un continuo que va desde 0 y hasta 1, correspondiendo el 0 a un sistema de no-fragmentación partidista, y 1 a un sistema de total fragmentación. El continuo no-fragmentación/fragmentación debe asociarse con el continuo concentración/no-concentración de votos. Es decir, que cuanto menos fragmentado un sistema, mayor será la tendencia a la concentración de votos o de escaños en un partido, y a la inversa.

Del análisis desarrollado a los resultados electorales para Asamblea Departamental, durante el periodo 1988-2000, se puede observar (tabla I) en primer lugar, la evolución de la oferta partidista de las terceras fuerzas en el ámbito regional en Colombia.

52 *Ibíd.*, pp. 152-153

53 Douglas Rae. *Op. cit.*, p.47

54 *Ibíd.*, p.54

Tabla I: Evolución de la oferta partidista para elecciones a la Asamblea Departamental, 1988-2000

| REGIÓN | 1988 | 1990 | 1992 | 1994 | 2000 |
|----------------|---------|----------------|-------------------------|------------------------|--------------------|
| Atlántica | MRC | MRC | M-19; MR; MRC | PI; M-19; MR; MRC | MR; MRC |
| Centro-Oriente | PI; MRC | PI; MRC | PI; M-19; MR; MRC | PI; M-19; MR; MRC | MR; MRC |
| Occidental | PI; MRC | PI; ANAPO; MRC | PI; ANAPO M-19; MR; MRC | PI; M-19; MR; MRC | PI; ANAPO; MR; MRC |
| Amazonia | PI; MRC | PI; MRC | PI; M-19; MR; ME; MRC | PI; M-19; MR; ME; MRC | PI; MR; MRC |
| Oriental | PI; MRC | PI; M-19; MRC | PI; MR; MRC | PI; ANAPO; ME; MR; MRC | PI; ME; MR; MRC |

PI: Partidos de izquierda

MRC: Movimientos regionales y cívicos

ME: Movimientos étnicos e indígenas

MR: Movimientos religiosos

Fuente: Elaboración propia

El cuadro anterior debe ser completado con otro en el cual se indica la votación obtenida por cada una de estas terceras fuerzas (tabla II) en tres elecciones diferentes: 1988, como elección base; 1994, como elección intermedia de todo el periodo analizado; y 2000, última elección realizada. Del análisis de la tabla II resultan importantes consideraciones: en primer lugar, la inminente desaparición de los partidos de izquierda, que pasan de 13 escaños alcanzados en 1988 a sólo 4 en las últimas elecciones.

Este hecho tiene una significación importante en la medida en que es el resultado de la eliminación sistemática a que fue sometida la Unión Patriótica UP durante la década de los noventa por parte de los grupos que han sido ya mencionados, así como también de la incapacidad por superar sus problemas internos, principalmente la ambivalencia frente a las líneas de acción a seguir. Esta ambivalencia radicó, fundamentalmente, en la contradicción frente a: “hacer la paz y dejar las armas” o “hacer la paz y continuar la lucha” (es decir, el sostenimiento simultáneo de dos alas: la armada y la política).

Frente a esta última contradicción y ante la situación de acoso por parte del Estado y los grupos de extrema derecha, la UP terminó en manos del ala militar, dejando de lado la opción política, con lo que inició de esta manera su lenta desaparición.



Tabla II: Votación y escaños obtenidos por las terceras fuerzas en elecciones para Asamblea Departamental 1988, 1994 y 2000 (por Regiones)

| REGIÓN | PARTIDO O MOVIMIENTO POLÍTICO | ELECCIONES | | | | | |
|----------------|-------------------------------|------------|---------|---------|---------|---------|---------|
| | | 1988 | | 1994 | | 2000 | |
| | | VOTOS | ESCAÑOS | VOTOS | ESCAÑOS | VOTOS | ESCAÑOS |
| Amazonia | PI | 7627 | 3 | 5432 | 3 | 2251 | 1 |
| | MRC | 14353 | 9 | 9831 | 4 | 35957 | 9 |
| | ME | ---- | ---- | 1559 | 1 | ---- | ---- |
| | MR | ---- | ---- | 1466 | 1 | 3226 | 1 |
| Atlántica | PI | ---- | ---- | 12578 | 1 | ---- | ---- |
| | MRC | 61389 | 4 | 44571 | 10 | 423402 | 27 |
| | ME | ---- | ---- | ---- | ---- | ---- | ---- |
| | MR | ---- | ---- | 10591 | 2 | 25828 | 3 |
| | M-19 | ---- | ---- | 36931 | 2 | ---- | ---- |
| Centro/Oriente | PI | 17919 | 1 | 7115 | 1 | ---- | ---- |
| | MRC | 370529 | 12 | 58552 | 4 | 406275 | 18 |
| | ME | ---- | ---- | ---- | ---- | ---- | ---- |
| | MR | ---- | ---- | ---- | ---- | 8039 | 1 |
| | M-19 | ---- | ---- | 19410 | 1 | ---- | ---- |
| Occidental | PI | 10544 | 2 | 15795 | 2 | 10403 | 1 |
| | MRC | 268398 | 13 | 160666 | 10 | 629139 | 35 |
| | ME | ---- | ---- | 49077 | 5 | 97696 | 7 |
| | MR | ---- | ---- | ---- | ---- | ---- | ---- |
| | M-19 | ---- | ---- | 26078 | 3 | ---- | ---- |
| Orinoquia | ANAPO | ---- | ---- | 6388 | 1 | 3917 | 1 |
| | PI | 15991 | 7 | 14540 | 5 | 5592 | 2 |
| | MRC | 19337 | 11 | 12095 | 4 | 51301 | 16 |
| Total Nacional | ME | ---- | ---- | 3405 | 5 | 4543 | 5 |
| | MR | ---- | ---- | 6904 | 1 | 4759 | 2 |
| Total Nacional | | 71522471 | 509 | 5834625 | 502 | 8421732 | 502 |

Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos en la Registraduría Nacional del Estado Civil

Del mismo modo, la situación de la Alianza Democrática M-19, que al inicio de la década de los noventa se erigió como la alternativa a los partidos tradicionales, poco a poco se convirtió en la víctima de su éxito inicial, tal como señala Pizarro León-Gómez⁵⁵. ¿Qué pasó con la ADM-19? Hay relativo consenso frente a que, simplemente, no supo administrar su éxito electoral y cayó en la misma forma de hacer política que tradicionalmente practican los partidos liberal y conservador. Uno de los errores, que quizá erosionó más la organización, fue el de no integrar en sus filas cuadros diferentes de aquellos que provenían de sus filas armadas, hecho que contribuyó a descuidar la ya difícil construcción de bases locales y regionales, tal como lo reconoce el mismo Navarro Wolf⁵⁶.

55 Eduardo Pizarro León-Gómez. *Op. cit.*, p. 95

56 Revista Foro. "Entrevista con Antonio Navarro Wolff. Qué pasó con la ADM-19? No supimos definir una personalidad política". *Foro* No. 24. Bogotá, septiembre de 1994, pp. 57-62

Contrariamente a la suerte que corrieron las dos formaciones de proyección nacional, Unión Patriótica y AD M-19, terceras fuerzas como los movimientos regionales y cívicos muestran un comportamiento regular en todas las regiones. Este hecho resulta relevante si se observa la evolución positiva que han tenido estos movimientos a lo largo del periodo analizado, más si se tiene en cuenta que son, junto con los movimientos religiosos y étnicos, los grupos tradicionalmente excluidos de toda representación política.

Como se anotó en párrafos anteriores, la introducción de innovaciones institucionales dentro de la Constitución de 1991 permitió el acceso a la representación política de minorías étnicas y religiosas. Estas han encontrado sus bases de apoyo principalmente en aquellas regiones con asentamientos de comunidades indígenas como la Amazonía, la Occidental y la Orinoquía. Sería pertinente indagar si el conjunto de estos votos tiene realmente una significación o identificación étnica, o si por el contrario, son el resultado del voto castigo, muy común en Colombia.

De este primer paso en el análisis del impacto de la descentralización política, se podría afirmar que los resultados son positivos en la medida en que no sólo han permitido una ampliación - aunque leve- de la representación política, sino que son un indicio del avance hacia la construcción de una cultura política más abierta, tolerante y diferente.

Siguiendo el análisis propuesto, la tabla III nos muestra una caracterización inicial de los subsistemas regionales de partidos en Colombia a finales de la década del ochenta, mediados de los años noventas y comienzos de la década del 2000, principalmente en lo que respecta al fraccionamiento y al número -electorales y efectivos- de partidos. Nótese en las cifras el fuerte impacto del efecto mecánico del sistema electoral, que prácticamente elimina toda posibilidad de representación de las terceras fuerzas en las Asambleas Departamentales.

Si bien la participación electoral, por el lado de la oferta partidista, en promedio nos ubica durante el periodo analizado en la zona del multipartidismo fragmentado en todas las regiones, los efectos reductores del sistema de representación proporcional con fórmula D'Hont y restos mayores, beneficia a los dos partidos tradicionales liberal y conservador, reproduciendo de esta manera el formato bipartidista en las regiones Atlántica, Occidental, Centro-oriental y Orinoquía, durante las elecciones de 1988.

Tabla III: Formato del sistema Regional de Partidos en Colombia. Elecciones Asamblea Departamental 1988, 1994 y 2000

| REGIÓN | ELECCIÓN | NE | FE | Np | Fp |
|----------------|----------|------|------|------|------|
| ATLÁNTICA | 1988 | 1,89 | 0,47 | 1,84 | 0,45 |
| | 1994 | 2,62 | 0,56 | 2,23 | 0,49 |
| | 2000 | 3,52 | 0,71 | 2,26 | 0,64 |
| PROMEDIO | | 2,68 | 0,58 | 2,11 | 0,52 |
| OCCIDENTE | 1988 | 7,82 | 0,85 | 2,33 | 0,57 |
| | 1994 | 3,22 | 0,69 | 2,57 | 0,61 |
| | 2000 | 4,36 | 0,78 | 3,05 | 0,67 |
| PROMEDIO | | 5,30 | 0,77 | 2,65 | 0,62 |
| CENTRO-ORIENTE | 1988 | 9,50 | 0,89 | 2,35 | 0,57 |
| | 1994 | 2,66 | 0,62 | 2,20 | 0,54 |
| | 2000 | 3,78 | 0,73 | 2,77 | 0,63 |
| PROMEDIO | | 5,31 | 0,75 | 2,44 | 0,58 |
| ORINOQUÍA | 1988 | 2,67 | 0,62 | 2,53 | 0,60 |
| | 1994 | 2,33 | 0,53 | 2,37 | 0,57 |
| | 2000 | 2,85 | 0,67 | 2,41 | 0,63 |
| PROMEDIO | | 2,62 | 0,61 | 2,44 | 0,60 |
| AMAZONÍA | 1988 | 3,03 | 0,67 | 3,29 | 0,69 |
| | 1994 | 3,13 | 0,68 | 2,98 | 0,66 |
| | 2000 | 4,40 | 0,77 | 2,65 | 0,62 |
| PROMEDIO | | 3,52 | 0,71 | 2,97 | 0,65 |

Ne: Número efectivo de Partidos Electorales

Np: Número efectivo de partidos en la Asamblea Departamental

Fe= Fraccionalización partidos electorales

Fp= Fraccionalización partidos en la Asamblea Departamental

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Registraduría Nacional del Estado Civil. Colombia

Respecto de la fragmentación parlamentaria F_p^{57} , los resultados conducen a afirmar que, para los cuatro primeros casos, existe una forma intermedia de fragmentación y que se da la misma probabilidad de que dos electores hayan votado por partidos diferentes; para la región de la Amazonía, en promedio, F_p se ubica en 0,65 del continuo del índice de fragmentación, lo cual supondría un sistema más fragmentado que los anteriores.

Los resultados de las elecciones de 1994 señalan una leve alteración de los subsistemas de partidos de las cuatro primeras regiones. El número efectivo de

57 El índice se calcula de acuerdo con la fórmula $F = 1 - \sum p_i^2$ Siendo p_i la proporción de voto o de escaños de cada partido. El valor del índice tiene un rango de variación de entre 0 y 1.

partidos N_p^{58} se ubica en promedio en 2,5. Mientras que la región Amazónica continúa en la zona del multipartidismo $N_p = 2,89$; la fragmentación de dichos sistemas se corresponde con el valor alcanzado por N_p en todos los casos.

Finalmente, las elecciones de 2000, a excepción de la región Atlántica que reproduce el bipartidismo tradicional, se manifiestan más inclinadas hacia la configuración de un multipartidismo moderado.

Con este indicador se vislumbra, aún más, la configuración de subsistemas regionales de partidos. Quedan no obstante interrogantes por resolver: ¿Han logrado las terceras fuerzas configurar regionalmente sistemas de partidos, diferenciados del tradicional bipartidismo? ¿Qué tan institucionalizados están? ¿Se relegitima el bipartidismo en el ámbito regional? La respuesta al primer interrogante es *no* y *sí*. Regiones como la Atlántica y la Centro-Oriental, en menor medida, con fuertes tradiciones bipartidistas, reproducen el formato tradicional a pesar de la fuerte penetración de las terceras fuerzas. Por su parte, las demás regiones han permitido no sólo la aparición de las terceras fuerzas sino que también se han constituido en reproductoras de sus bases de apoyo, principalmente con los movimientos étnicos y regionales. Esto no significa, sin embargo, que las TFs hayan desplazado de plano a los partidos tradicionales; significa sí, que están calando hondo en el electorado que ve en ellas posibles alternativas. En definitiva se trataba, no de eliminar los partidos tradicionales con las reformas, sino de que éstos modificaran su tradicional forma de hacer política, de modernizar y adecuar sus organizaciones partidarias a los constantes cambios que se suceden en una sociedad que reclama una mayor democratización de su sistema político.

Sin embargo, y sin olvidar lo que el cuadro nos indica, éstas no son las únicas características que se pueden presentar en los subsistemas de partidos. Tal afirmación sólo puede sustentarse en la medida en que nos apartemos de la visión simplemente numérica de las relaciones de competencia interpartidista. Para ello, será necesario indagar acerca de otros indicadores de la dimensión de los sistemas de partidos, como la volatilidad, la polarización, la concentración o la competitividad.

58 El número efectivo de partidos parlamentarios, para el caso, es el que aquí denominamos en la Asamblea Departamental. Se calcula a partir de la fórmula $N = 1 / \sum p_i^2$ donde p_i la proporción de voto o de escaños de cada partido. Los valores de este indicador oscilan entre +/- 1 del número real de partidos que consigan más del 10% del voto. El número efectivo coincidirá con el número real de partidos, si todos gozaran, aproximadamente, del mismo apoyo electoral. El valor del índice será, por tanto, menor en el caso de que no todos los partidos alcancen similares resultados, que es obviamente la situación más frecuente.

La respuesta al segundo interrogante, infortunadamente, por razones de espacio y carencia de datos de encuestas de opinión, impiden afirmar o rechazar el grado de institucionalización de estos subsistemas regionales de partidos.

4. Consideraciones finales

Los primeros análisis de los resultados electorales, nos permiten hacer referencia a que los incentivos institucionales proporcionados por la descentralización política, primero, y por la Constitución de 1991 después, hacen posible hablar de embrionarios subsistemas regionales de partidos. Con lo cual no resultaría ilusorio pensar que se está haciendo el tránsito hacia la configuración de un sistema multipartidista, con por lo menos tres partidos relativamente equilibrados.

Los movimientos regionales y cívicos, junto con los étnicos y religiosos, no pueden considerarse en modo alguno fracasos políticos, aún cuando su organización y coherencia internas adolezcan de los mismos males que los partidos tradicionales. Por el contrario, dicha debilidad debe ser explotada. Es decir, corregida a partir de que todos estos movimientos, identificados en sus propósitos, dejen de lado tanto sus discursos populistas como su estilo de conducción personalista, y por el contrario, constituyan todos una fuerza programática y fuerte que responda a proyectos de interés local, regional y nacional. A esto contribuirá muy seguramente la implementación de un proceso de reestructuración territorial.

Resulta importante señalar que los espacios con mayor respuesta electoral a opciones no bipartidistas en el ámbito regional, se corresponden con aquellas regiones que concentran en pocas ciudades mayores índices de población. Parece, no obstante, contradictorio con los datos; pero no es así: Regiones como la Centro-Oriente y la Occidental, cuyas capitales podrían ser Bogotá y Medellín respectivamente, se constituyen en centros urbanos en los que se pueden identificar toda clase de tendencias políticas, culturales, económicas y sociales; pero en las cuales también los partidos tradicionales tienen fuertes respuestas electorales. En la región Amazónica, por su parte, la configuración de un sistema multipartidista, con una fuerza distinta al bipartidismo, puede atribuirse a la presencia en los departamentos de Caquetá y Putumayo de grupos guerrilleros que de una u otra forma condicionan el voto.

También resulta importante el hecho de que si bien se han producido reformas orientadas hacia la generación de mayores niveles de participación y representación, en la práctica los resultados no la reflejan. Por el contrario, se observa que aún con tales reformas, el sistema de partidos bipartidista se mantiene en el ámbito regional y casi podría decirse que se reproduce. Falta entonces tener en cuenta los efectos que el régimen electoral produce sobre el sistema de partidos. Esta discusión, sin embar-

go, ha sido ajena a los partidos políticos tradicionales, que son los que en última instancia deben producirla.

La reflexión se plasmó. Considero, con lo dicho hasta ahora, que la discusión queda abierta y el debate propuesto.

Bibliografía

- Alcántara, Manuel (1999). *Sistemas políticos de América latina*. Madrid, Tecnos.
- Archer, Ronald P. (1995). "Party stretch and weakness in Colombia's besieged democracy". En: Mainwaring, Scott y Scully, Timothy (eds.). *Building democratic institutions: party system in Latin America*. Stanford, Stanford University Press, pp. 133-161.
- Bartolini, Stefano (1988). "Partidos y sistemas de partidos". En: Pasquino, Gianfranco et al. *Manual de Ciencia Política*. Madrid, Alianza Editorial, pp. 217-264.
- Boumcaud, Francois (1992). "Governance at the center and at the periphery". En: Albala-Bertrand, Luis (coord.). *Democratic culture and Governance*. Gaithersburg, UNESCO/Hispamerica, pp. 35-49.
- Castro, Jaime (1998). *Descentralizar para pacificar*. Bogotá, Ariel Ciencia Política.
- Dávila Ladrón de Guevara, Andrés (1992). "¿Del bipartidismo a un nuevo sistema de partidos? Crisis, constituyente y reconstrucción de un nuevo orden". *América Latina Hoy* No. 3. Salamanca, Instituto de Estudios de Iberoamérica y Portugal, Universidad de Salamanca y Seminario de Estudios Políticos sobre Latinoamérica, pp. 35-42.
- Delgado, Irene (1997). "Partidos y sistemas de partidos". En: Alcántara Sáez, Manuel y Martínez, Antonia (eds.). *Política y gobierno en España*. Valencia, Tirant lo Blanch. Duvenger, Maurice (1992). "Influencia de los sistemas electorales en la vida política". AA. VV. *Diez textos básicos de Ciencia Política*. Barcelona, Ariel, pp. 37-76.
- Laurent, Virginie (1994). "Comunidades indígenas y participación política en Colombia: las elecciones de 1994". *Análisis Político* No. 31. Bogotá, IEPRI, pp. 63-81.
- Leal Buitrago, Francisco (1989). "Colombia un bipartidismo en crisis". En: Meyer, Lorenzo y Reina, José Luis (coords.). *Los sistemas políticos en América Latina*. México, D.F., Siglo XXI editores.
- Leal Buitrago, Francisco y Zamosc, León (eds.) (1990). *Al filo del caos: crisis política en la Colombia de los años ochenta*. Bogotá, Tercer Mundo.
- Lechner, Norbert (1992). "El debate sobre Estado y Mercado". *Documento de trabajo*. Santiago de Chile, FLACSO-Programa Chile No. 19.
- Mainwaring, Scott y Scully, Timothy (1995). *Building democratic institutions: party system in latin America*. Stanford, Stanford University Press, pp. 1-28.
- Méndez Lago, Mónica (2000). *La estrategia organizativa del Partido Socialista Obrero Español*. 1ª edición. Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Morlino, Leonardo (1980). *Como cambian los regímenes políticos*. Madrid, Centro de Estudios Constitucionales.
- Oñate, Pablo y Ocaña, Francisco A. (1999). *Análisis de datos electorales*. 1ª edición. Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Pizarro León-Gómez, Eduardo (1997). "¿Hacia un sistema multipartidista? Las terceras fuerzas en Colombia hoy". *Análisis Político* No. Bogotá, Universidad Nacional de Colombia- IEPRI, pp. 82-104..

- Pizarro León-Gómez, Eduardo (2001). "Colombia: ¿renovación o colapso del sistema de partidos?" . En: Alcántara Sáez, Manuel e Ibeas Miguel, Juan Manuel (eds.). *Colombia. Ante los retos del siglo XXI: desarrollo, democracia y paz*. Salamanca, Ediciones Universidad de Salamanca, pp. 99-126.
- Orjuela, Luis Javier (1992). "La descentralización en Colombia: paradigma para la eficiencia y la legitimidad del Estado". En: John Dugas et al. *Los caminos de la descentralización. Diversidad y retos de la transformación municipal*. Bogotá, Universidad de los Andes-Departamento de Ciencia Política.
- Rae, Douglas (1971). *Leyes electorales y sistema de partidos políticos*. Madrid, Ediciones CITEP.
- Roll, David (2001). *Un siglo de ambigüedad. Para entender cien años de crisis y reformas políticas en Colombia*. Bogotá, Universidad Nacional de Colombia-CEREC.
- Rodríguez Raga, Juan Carlos (1998). "Participación, sistema de partidos y sistema electoral". *Análisis Político* No. 33. Bogotá, Universidad Nacional-IEPRI, pp. 94-108.
- Restrepo, Luis A. (1990). "Movimientos cívicos en la década de los ochenta". En: Leal Buitrago, Francisco y Zamosc, León. *Al filo del Caos. Crisis política en la Colombia de los años ochenta*. Bogotá, Tercer Mundo.
- Sartori, Giovanni (1992). *Partidos y sistemas de partidos*. 2ª edición. Madrid, Alianza editorial.
- Schmitter, P. y O'Donnell, G. (1994). *Transiciones desde un gobierno autoritario*. Vol. 4, Buenos Aires, Paidós.
- Tvevad, Jesper (1997). *Manual de los partidos políticos de América Latina*. Madrid, Irela.