

NUEVO SEGURO DE VIDA EDUCATIVO COLMENA

Diseñado para
garantizar la continuidad
en la educación de los
hijos.

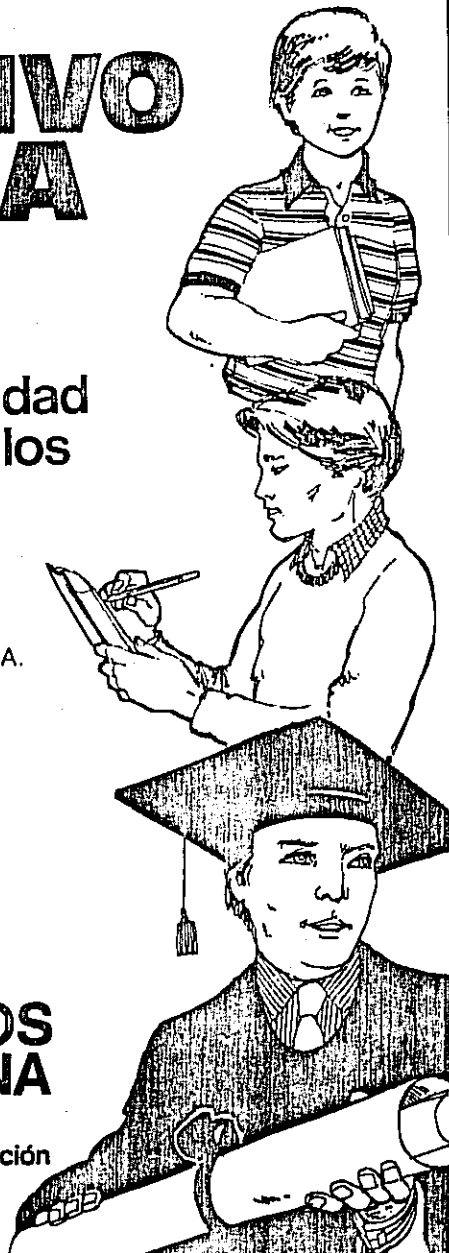
Asegurar el futuro de nuestros hijos,
brinda tranquilidad y seguridad.

La Compañía de SEGUROS COLMENA S.A.
a través de su Seguro de Vida Educativo,
le ofrece una cobertura integral básica,
matrículas, pensiones, transporte,
alimentación, libros, útiles y uniformes

consulte a su asesor de seguros



BOGOTÁ, CALI, MEDELLÍN,
BARRANQUILLA, PEREIRA, BUCARAMANGA.



La máquina política y sus nuevas tareas

CARLOS LEMOINE*

El aparato político es de considerable dimensión y complejidad. Por muchos años ha realizado elecciones y gobernado al país. Ahora tiene una nueva tarea: elegir alcaldes.

El propósito del artículo es ilustrar algunos factores relacionados con los votantes, los partidos, los grupos políticos, los medios de comunicación, y los municipios específicos que contarán en el resultado final del proceso.

El estado de ánimo de los votantes

Las encuestas muestran tres rasgos de la posición de los votantes:

- Un moderado optimismo sobre su situación actual y sobre el país.
- La aprobación del proceso de elección de alcaldes.
- La apatía por los nombres en juego.

* Director del Centro Nacional de Consultorías, Profesor en el Programa de Estudios Políticos de la Universidad Javeriana.

El optimismo moderado y la estabilidad electoral

El conocido como el ciudadano tiende a tener comportamientos electorales estables y a buscar a los partidos para expresarse bajo condiciones estables y como los grandes cambios se producen cuando hay situaciones de crisis.

Resulta entonces de interés medir si los colombianos se sienten frente a una gran crisis, caso en el cual podría pensarse en esperar cambios de afiliación partidistas o cambios de tendencia.

Las cifras disponibles muestran que por el contrario hay un relativo optimismo. De manera precisa, el 65% piensan que su futuro será mejor que su situación actual, el 16% piensa que será igual, el 12% está indeciso y sólo un 7% siente que está en descenso.

hoy, en 1991, se observa cambios de tendencia.

Esta apreciación subjetiva tiene respaldo adicional en las medidas de inflación y desempleo que muestran una tendencia al descenso.

En resumen, el estado de ánimo de los colombianos parece prever un voto tradicional sin cambios fundamentales en las tendencias.

Cómo cree que será la situación en el futuro

	Edad				Educación		
	17 y menos	18 a 24	25 a 39	40 y más	Primaria	Secundaria	Universitaria
	%	%	%	%	%	%	%
Peor que ahora	6	3	7	11	22	7	4
Igual	14	8	13	24	22	15	14
Mejor	71	78	68	49	38	64	73
No sé	9	11	12	15	18	14	9

La aprobación del proceso

Parece natural pensar que la participación en la elección de alcaldes estará influida por la proporción de personas que aprueban el proceso.

aprobación es mayor en los estratos populares (93.6%) que en los altos (81%), entre los jóvenes (98) que entre los mayores (79), y entre las mujeres (90) sobre los hombres (88).

En este aspecto se tiene la siguiente información, el 89% aprueban la elección popular, sin embargo esa

La novedad y la aprobación del proceso serán en consecuencia dos factores importantes que moverán a la participación.

Opinión sobre la elección popular del alcalde en Bogotá

	Total	Sexo		Alto	Estrato Medio	Bajo	Edad		
		Hom.	Muj.				18 a 24	25 a 39	40 y más
	%	%	%	%	%	%	%	%	%
Positiva	89.6	89.0	90.3	81.8	89.4	93.6	97.5	93.4	79.4
Negativa	10.4	11.0	9.7	18.2	10.6	6.4	2.5	6.6	20.6

Indecisión y apatía por los nombres

En las ciudades grandes e intermedias existe una gran indecisión de nombres.

Medellín baraja 40 nombres, Bogotá más de una docena, Cali 12. Pero ninguno de estos nombres llega a ser conocido y menos aún reconocido como líder por toda la ciudad. Como ejemplo concreto, los nombres que

han iniciado campaña en Bogotá, Pardo Kopp, Camilo Llinás, Carlos Ronderos, Marco Tulio Gutiérrez, son conocidos por menos del 20% de la población.

Las disposiciones que impiden a Senadores, Representantes, Diputados y Concejales ser candidatos a las alcaldías ha dejado las ciudades intermedias y grandes sin nombres que, por el momento, polaricen la opinión.

La investigación realizada en las ciudades pequeñas muestra en ellas

un mayor nivel de maduración de las decisiones y mayor conocimiento por parte de los ciudadanos de los nombres propuestos.

En todos los niveles de urbanización eso sí, aparece con bastante nitidez una lucha de generaciones.

Desde el punto de vista del país quizá sea más significativo que la pugna entre los partidos y los grupos este enfrentamiento entre generaciones.

Porcentaje de personas que conocen a:

	Total %		Total %
Andrés Pastrana	87.5	Clara López de Obregón	11.6
Carlos Ronderos	6.1	María Eugenia Rojas	65.9
Diego Pardo K.	37.3	Mario Suárez Melo	7.4
Camilo Llinás	16.1	Germán Lozano Enciso	6.8
Marco Tulio Gutiérrez	9.0	Ninguno	10.3

Los temas de la campaña

Es bien natural que bajo los nuevos vientos del esquema gobierno oposición los dos partidos busquen con-

vertir la elección en un plebiscito para sus tesis. Sin embargo los problemas locales harán necesariamente que los temas centrales sean más concretos.

Problema principal de su ciudad

	Total %	Btá. %	Med. %	Cali %	B/q. %	B/ga. %	Cuc. %	Sta Mta. %	Mont. %
Desempleo	27	27	27	22	29	33	39	31	23
Inseguridad	45	48	60	56	6	42	20	24	8
Carestía	4	3	4	7	8	3	2		2
Asco	4	8		2	2	6	1		
Vivienda	2	2	2	3	1				
Mala Adm.	2	3		1	4	5	3	3	4
Servi. Pub.	9	3		4	42	1	17	33	52
Otros	6	5	5	3	8	8	17	7	10
No informa	1	0	1	2	1	2		2	

Para Bogotá, Medellín y Cali, la inseguridad, el desempleo y los servicios públicos.

Para las ciudades de la Costa, servicios públicos y desempleo. Para las ciudades pequeñas el acueducto, las vías de penetración y la educación.

No serán de trascendencia electoral, la guerrilla, ni el narcotráfico. Problemas que aunque se consideran importantes no se incorporan a la vida diaria de la mayoría.

El papel de los partidos y de los grupos políticos

En la ausencia de personalidades descollantes y de temas suficientemente estudiados el grueso de la votación se decidirá por el papel de los partidos y de los grupos políticos, este comportamiento se caracterizará por:

- Las presiones de los niveles centrales para obligar a la convergencia de los grupos en las ciudades grandes e intermedias.
- La pugna entre los grupos en las ciudades pequeñas de hegemonía.
- Las coaliciones liberales y conservadoras en los municipios en que predomina la Unión Patriótica.
- La reducción del espacio para quienes busquen el suprapartidismo.

La presión de las directivas centrales para una convergencia

A nadie escapa la trascendencia que tiene para el gobierno de partido mantener el control de las grandes

ciudades. Sin embargo, ninguno de los grupos en que se dividen el partido de gobierno y el principal partido de oposición en cada una de estas ciudades es capaz de imponer su candidato.

Los grupos cuentan con un problema adicional de importancia, la afiliación es al nombre de un jefe (Galán, Samper, Guerra Serna, Melo, Lloreda) pero no hay evidencias que favorezcan la hipótesis de que sus votos puedan transferirse a cualquiera de sus seguidores.

Las diferencias muy notables que se dieron en las pasadas elecciones entre los votos para Senado y para Cámara, o entre los votos para Senado y Concejo, son indicios de que por el contrario las dificultades para hacer valer la disciplina de grupo no son manejables.

Además en las grandes ciudades y en las intermedias el voto flotante es considerable y por su definición no tiene fidelidad de grupo.

Estos hechos y los nuevos estatutos del partido liberal y conservador que institucionalizan las organizaciones partidistas moverán a las directivas de cada partido a ejercer considerable presión para el nombramiento de candidatos de convergencia.

La pugna de grupos en las ciudades de hegemonía

Existe un número considerable de ciudades pequeñas en que cada partido tiene asegurada su absoluta preponderancia y en las cuales la contienda será de vertientes dentro de cada partido.

Sin embargo, esta elección tiene un ingrediente nuevo, la disputa de un puesto con poder y dinero para manejar ha ocasionado que muchos jóvenes profesionales oriundos de estos pueblos y sin mayor futuro en las ciudades grandes y medianas, hayan decidido enfrentar las viejas jefaturas y se apresten a emprender una lucha generacional de indudable trascendencia para estas pequeñas ciudades y de manera más general para el país que comenzará a tecnificar su vida rural y a darle un nuevo status al regreso de los profesionales a su municipio.

Las coaliciones del partido en los municipios con mayoría de la U.P.

Existen en el país alrededor de 15 municipios en los cuales tiene clara mayoría una Unión Patriótica arrogante y segura, Apartadó, por ejemplo. En este ámbito las coaliciones liberales, conservadoras, no son anacrónicas sino mera necesidad de supervivencia política, y en consecuencia se darán en estos municipios. La guerrilla, la violencia y el narcotráfico no serán el tema sino el ambiente de la campaña en estos municipios.

La reducción del espacio para el suprapartidismo

La política es esencialmente pragmática. Se busca el poder a corto o largo plazo.

La elección de alcaldes es aún más pragmática, allí no se deciden tendencias ideológicas sino programas y nombres concretos. En estas circunstancias el espacio ideológico para una

teoría más o menos abstracta como la del supra-partidismo se disminuye notablemente.

Desde el punto de vista de la mecánica electoral la elección de alcaldes, a diferencia de la de cuerpos colegiados, es una elección de todo o nada que obliga al volante a un comportamiento utilitario y que no le da ninguna recompensa a la presencia electoral de un grupo, si éste no ha tenido la mayoría.

Las opciones del supra-partidismo son por tanto menores que en las tradicionales elecciones de corporaciones públicas.

Los medios de comunicación

Un buen programa de televisión en la cadena 1 ó 2 lo ven 10 millones de personas, en Tele-Caribe 400.000, en Tele-Antioquia 800.000. Una emisión en las dos grandes cadenas radiales tendrá 2.5 millones de escuchas. Un buen artículo de El Tiempo lo leen 130.000 en todo el país.

Una cuña en una emisora local en un día pueden oírlo el 10% de los habitantes. Estas cifras definen campos de utilización específicos para los medios.

La televisión y las cadenas de emisoras servirán principalmente para llevar mensajes generales que interesen a todo un partido.

Las campañas específicas de los candidatos tendrán como medios preponderantes la radio y la calle.

Aquí hay que hacer una reflexión sobre la naturaleza compleja de la

calle como medio. Los afiches en las ventanas, los pasacalles, los stickers en los carros, las manifestaciones y el mismo rumor forman parte del medio.

Las oportunidades y los riesgos del proceso

En el lado positivo se visualiza en la elección de alcaldes una ocasión para unir y fortalecer los partidos en el nivel local.

Este punto se identifica cuando se observa cómo la elección del presidente lleva a cabo este proceso, para los centenares de grupos políticos en que se descomponen los partidos en el ámbito regional.

Los partidos unidos y fuertes son mucho más eficientes en la realización de sus dos procesos fundamentales: la conversión de ideas en cambios sociales y la formación de líderes.

Un segundo producto positivo es la aparición de un nuevo criterio de evaluación de la clase política local. Su eficiencia administrativa. En el pasado el único político que se evaluaba por este parámetro era el presidente de la República; con la elección popular, todos los alcaldes tienen que validar su respaldo popular con la eficiencia administrativa.

Bajo el nuevo esquema hay, sin embargo, dos riesgos, la acentuación de las diferencias regionales, como consecuencia de la dificultad que tendrán los pequeños municipios de manejar obras como la construcción de los acueductos o el impulso educativo, y la acentuación del énfasis en lo político, que ha venido frenando el impulso empresarial y tecnológico que necesita el país para salir de su condición de subdesarrollado.

La elección popular de alcaldes y el miedo a la democracia*

DIANA MEDRANO**

Al abordar el tema de la Elección Popular de Alcaldes, la polémica que rápidamente se desata gira en torno a un aspecto central: ¿Hasta dónde podrá el nuevo procedimiento electoral variar las costumbres políticas colombianas? ¿Qué significado podrá tener la elección popular de la primera autoridad municipal para el sistema político del país?

Aunque aparentemente las anteriores preguntas son claras y relevantes, las alternativas a su respuesta entrañan una discusión que no siempre ha sido expresada con igual nitidez. Esta se refiere a la definición de

los elementos que en la coyuntura actual puedan significar un desarrollo de la democracia en Colombia. Como bien es sabido, las implicaciones de una medida político-administrativa sólo pueden interpretarse teniendo en cuenta las características del momento histórico en el cual ésta se ejecuta. Además, es necesario considerar las particularidades que en Colombia ha adoptado la construcción del Estado nacional, y dentro de ésta, las dimensiones y canales de la participación popular.

La Elección Popular de Alcaldes pone al orden del día la discusión en torno a los efectos del reforzamiento de los circuitos del poder central vs. el reforzamiento de los circuitos del poder local. Es en este contexto donde quisiéramos ubicar la polémica sobre las implicaciones de la nueva medida electoral.

Los circuitos del poder central

A partir de la Constitución de 1886, las élites gobernantes del país

* Quiero dar mis agradecimientos a los estudiantes de 1B del Programa de Estudios políticos de la Universidad Javeriana por su valiosa colaboración para la elaboración de estas notas.

** Antropóloga. Profesora-Investigadora de la Universidad de Los Andes, Profesora del Programa de Estudios Políticos de la Universidad Javeriana.

optaron por un manejo centralizado en la gestión estatal, lo cual marcó una opción histórica para el desarrollo del Estado. También significó una camisa de fuerza para la ampliación de los canales y medios de participación del naciente ciudadano colombiano. Además de heredar las desigualdades económicas, sociales y culturales, que sufrieron pocas modificaciones reales con el proceso de independencia, los campesinos, peones, indígenas y trabajadores de pocos recursos se formaron durante más de un siglo en la cultura de la no-participación.

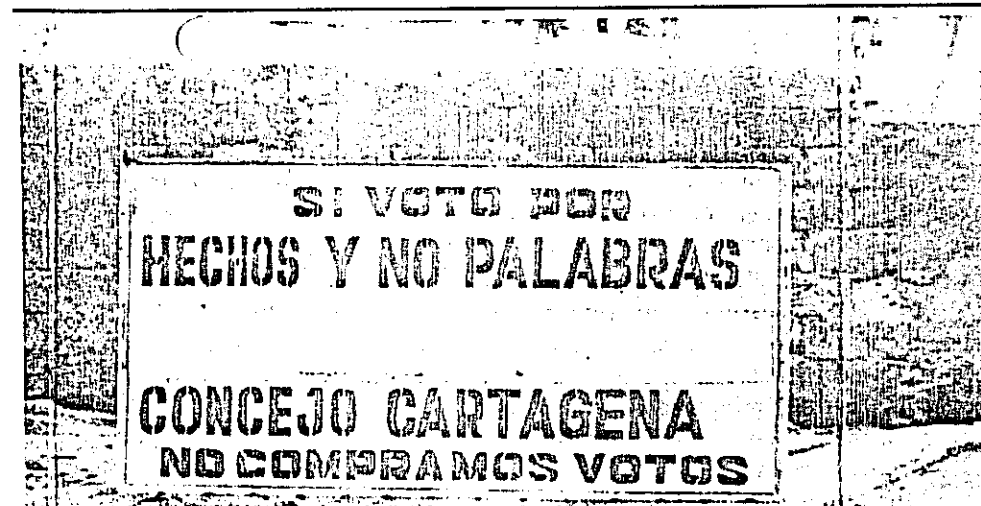
La estructuración del liderazgo y el poder político ha transitado en el país desde la sujeción del peonaje al terrateniente-caudillo, hasta la pertenencia a una clientela articulada sobre la base de prebendas burocráticas o de otro tipo de servicios. Esta historia ha generado dos tipos de actitudes en las masas populares, típicas de la cultura de la no-participación. Por un lado, la exclusión de grandes contingentes de la población colombiana de la construcción político-administrativa del aparato estatal ha cristalizado en actitudes *delegatarias*, que expresan la falta de confianza en el desarrollo de un proyecto social propio, ya que la construcción de tal empresa no se ha colocado históricamente al alcance de sus posibilidades de participación. Esta tarea, por tanto, corresponde a "otros", quienes concentran el poder y la capacidad de decisión. Bajo estas circunstancias, el ciudadano colombiano no se ha identificado como un gestor activo de las estructuras sociales que rigen y norman el devenir común.

Un aspecto correlativo al fenómeno delegatario es la actitud paternalista,

que expresa de manera significativa la *ausencia de identidad* de gran parte de la población con un papel dinámico en la determinación del aparato estatal. Desde una perspectiva cultural, es decir, de los valores, pautas y normas que constituyen el bagaje social que orienta y determina la acción colectiva de una comunidad, las actitudes paternalistas y delegatarias sustraen una gran capacidad de acción y *reflexión* de las comunidades sobre las condiciones de su desenvolvimiento social.

La fórmula bipartidista de paridad en el gobierno, plasmada en los acuerdos del Frente Nacional, contribuyó a la concentración de la capacidad de decisión política en las jerarquías de los partidos tradicionales y al congelamiento de las vías de acceso al juego democrático de fuerzas distintas.

Los costos sociales y políticos del reforzamiento histórico de los circuitos del poder central, especialmente de las ramas ejecutiva y legislativa y de los directorios políticos de más alto nivel de los partidos Liberal y Conservador, empiezan a perfilarse de manera aguda a lo largo de la década del setenta, para agravarse en los años presentes. La construcción y manejo del aparato de Estado mediante el proceso vertical de "arriba hacia abajo" comienza a tropezarse ya no con huelgas o revueltas aisladas, fácilmente controlables en el país-archipiélago de principios de siglo, sino con respuestas populares cada vez más articuladas ideológica y geográficamente. Las *movilizaciones* cívicas expresan, *ante todo*, el despertar de la conciencia ciudadana sobre las carencias y necesidades de un país en un proceso de cambio que



(Cortesía de "El Espectador").

se desarrolla bajo grandes desigualdades económicas y sociales. El paso de una sociedad feudal rural a una sociedad urbana conlleva traumatismos y contradicciones que no hallan respuesta únicamente en el régimen político establecido. Por ello, interpretar el fenómeno de las movilizaciones populares de acuerdo a una visión política estrecha y tradicional solamente contribuye a entorpecer y retrasar las reformas que permitan un acceso más justo y equilibrado a los recursos y a los canales de toma de decisiones.

Los circuitos del poder local

Colombia posee una breve historia de intentos de desarrollo de las estructuras administrativas y políticas al nivel regional, que se encuentra plasmada en las constituciones de corte federalista de mediados del siglo XIX. Sin embargo, esta puede interpretarse como el esfuerzo de las élites que detentaban el poder económico y político por conservar sus prebendas en las diversas regiones donde hegemonizaban. El proceso de

unificación del estado nacional no solamente conllevó reformas político-administrativas, sino numerosos enfrentamientos armados entre los diferentes caudillos regionales.

La reactivación de los circuitos del poder local es la cuestión que atañe directamente a la discusión sobre los posibles efectos de la Elección Popular de Alcaldes. En la perspectiva histórica, que muy generalmente ha buscado describirse en esta nota, el proceso implicaría un claro enfrentamiento entre las redes, o "maquinarias" que detentan el poder central, y los posibles núcleos de mando en las instancias locales. Este conflicto ha sido identificado de manera lúcida por representantes y defensores de las altas jerarquías políticas del país quienes, al parecer, no están dispuestos a compartir su cuota de privilegios.

Los críticos, liberales y conservadores, del proyecto de Elección Popular de Alcaldes han argumentado puntos de vista que abarcan desde la perspectiva técnica jurídica, hasta la incapacidad de la masa popular.

Se ha afirmado que la medida constituye un desvertebramiento de los fundamentos de la Constitución centralista de 1886, articulada sobre el eje vertical de la rama ejecutiva presidente-ministros-gobernadores-alcaldes. Dicha desarticulación haría inoperante e ingobernable al municipio desde las esferas regionales (gubernaciones) y nacionales. Además, los municipios correrían el riesgo de caer en manos de "maquinarias clientelistas locales" y se podrían conformar "frentes nacionales" al nivel micro que, en consecuencia, harían peligrar la amplia hegemonía de los caciques políticos regionales y nacionales.

De otra parte, preclaros ideólogos del Partido Liberal han afirmado que mostrar la conveniencia de dar mayor responsabilidad a los estamentos populares es un "argumento populista que no convence"; por otro lado, destacados dirigentes de algunos sectores del conservatismo se han pronunciado sobre la incapacidad y falta de preparación de los alcaldes de las ciudades de provincia y los pueblos para encaminar la gestión municipal.

A la luz de estas consideraciones, expresadas todas antes de la vigencia de las normas jurídicas que reglamentan la elección municipal y la descentralización administrativa y fiscal (Auto Legislativo No. 1 de 1980, Leyes 11 y 12 del mismo año), lo sorprendente es que el proyecto haya cursado exitosamente en el Congreso.

Otros sectores de opinión, a pesar de reconocer las bondades del proyecto, se muestran pesimistas frente a sus resultados ya que, a su manera de ver, no existen garantías para que se

amplíe el proceso de selección del candidato, lo cual irá nuevamente en manos de las fracciones hegemónicas de los partidos tradicionales, que señalarán a sus clientelas por quién deben votar. La participación continuará dándose por medio de la contraprestación de servicios, el burocratismo o la compra de votos. Los alcaldes serán, según esta perspectiva, fichas incondicionales de los jefes políticos que mantienen el control de la situación política local.

Finalmente, otros voceros preocupados por el mantenimiento de la paz han declarado que la autonomía política de los alcaldes dificultará la toma de medidas que garanticen, bajo determinadas circunstancias, el orden público. Así mismo, se teme que los alcaldes elegidos pertenezcan a fuerzas de oposición o de izquierda, que aumenten la cuota de poder o de influencia de sectores ajenos a los partidos tradicionales.

Perspectivas del cambio

En el punto anterior se buscó documentar las argumentaciones adversas a la aprobación de la Elección Popular de Alcaldes, explícitamente sustentadas por algunos y calladas por otros que, a regañadientes, tendrían que cambiar la antigua "democracia del dedo", o al menos someterla a la consulta popular.

Dichas posiciones expresan opiniones disímiles que abarcan a aquellos que, hablando de democracia, distan mucho de concebirla como un proceso permanente y dinámico de ampliación de los canales de participación ciudadana, hasta aquellos que se muestran escépticos sobre las alternativas de

evolución del sistema político del país.

Una mirada realista, que parta de considerar la existencia real de los grupos de poder establecidos y las prácticas del quehacer político en Colombia, difícilmente puede pronosticar cambios profundos de corto plazo. Sin embargo, no es posible desconocer el desarrollo político que conlleva una reforma que apunta a la democratización de las instancias de toma de decisión.

Tal cual ha sido concebida y reglamentada, la Elección Popular de Alcaldes constituye una medida integral, en tanto se contemplan ajustes en los aspectos políticos, administrativos y fiscales. Esto otorga un piso real al proceso de descentralización, desde el punto de vista de la gestión estatal.

Para los gamonales y caciques regionales, así puedan ellos apuntalar y "montar" el candidato, implica una nueva prueba de su capacidad de cooptación política frente a la población local, y el diseño y ofrecimiento de programas de mejoramiento de las condiciones de vida en el municipio.

Una evaluación más ajustada de los cambios que pueda introducir la Elección Popular de Alcaldes, debe proyectarse en un proceso gradual de transformaciones en el mediano plazo, que permita mensurar los efectos de la reactivación de los circuitos del poder local.

El vínculo Alcalde-comunidad

En su significación última, el proyecto de Elección Popular de Alcaldes

constituye un hecho político, encaminado a establecer nuevos equilibrios entre los poderes centrales y la capacidad de toma de decisiones en las provincias. El esfuerzo descentralizador se teje en torno a la constitución de una nueva relación: el vínculo Alcalde-comunidad. Es este puente el que realmente introduce un cambio en los mecanismos y canales de decisión política.

La designación popular de la primera autoridad municipal convierte al alcalde en un nuevo factor de poder. La participación ciudadana en su elección es, de hecho, un contrapeso a la consabida relación gamonal-clientela local. Y son estos los cambios tan temidos por la clase política. La ampliación de los medios de participación del ciudadano en las decisiones que afectan el devenir de la sociedad ponen un límite y un control institucional a sus acciones, que deben comenzar a ser fiscalizadas de manera cada vez más rigurosa por la población. Así mismo, la Elección Popular de Alcaldes puede introducir importantes elementos de cuestionamiento a la falta de democracia que reina al interior de los partidos, tanto Liberal, Conservador y Comunista.

Las medidas de descentralización estarían además presionando una resolución a nivel local de los problemas de los municipios. Ello implicaría mayores responsabilidades en la gestión técnica de la burocracia, y una cualificación de la intervención de la clase política, en tanto estaría sujeta a una vigilancia más estrecha por parte de la ciudadanía.

Del lado de la comunidad, no sería justo ignorar que la superación de las

actitudes delegatarias y paternalistas que hemos descrito anteriormente, tan estimuladas por las fórmulas de centralización del poder, conlleva un lento proceso de construcción de nuevas percepciones de lo que signi-

fica la participación ciudadana. En este sentido, es necesario que las instituciones gubernamentales y no gubernamentales contribuyan a desarrollar las bases de una educación para la participación.

Y TE EXPLICO POR QUE...!

...Porque entre las DOCE DE LA NOCHE Y LAS NUEVE DE LA MAÑANA, de lunes a viernes, TELECOM me da un descuento del 30 %, en todas mis llamadas a los ESTADOS UNIDOS, inclusive sábados y domingos todo el día.

Aíí podemos hablar mucho más... Ahí ayee, te oíen y te pueden contar todas cosas...

DDI
DISCADO DIRECTO INTERNACIONAL

Al otro lado en comunicación personal!

PROCESO DE MARCACION A LOS E.E. U.U.

- Perfil Internacional 90
- Indicativo del país
- Prefijo del área 305 (Miami)
- Teléfono local

Con el D.D.I. usted obtiene respuesta con prácticamente todos los países del mundo, con sólo marcar el número y sin pérdida de tiempo.

1947 **40 AÑOS** 1987
TELECOM UNIV. LOS ESTADOS UNIDOS Y A GUAYANA CON EL ANAHO

Oye...
te llamo después de las doce!

La elección popular de alcaldes:

Los hilos de la mecánica política

JAIME BUENAHORA FEBRES-CORDERO*

La elección popular de alcaldes hace parte del amplísimo tema de la descentralización. Constituye su médula espinal por el significado político que conlleva toda vez que los alcaldes representarán la soberanía local. La participación ciudadana en la escogencia de las autoridades más directas e inmediatas demuestra un ejercicio democrático cuyo punto de partida es la base, reflejo de las interacciones cotidianas, para proyectarse luego regional y nacionalmente. Sólo así se llega a la verdadera democracia. Sin embargo, por sus profundas implicaciones el fenómeno de la elección de alcaldes no puede considerarse como una figura autónoma e independiente. Exige su complementación en virtud de otras reformas de carácter político, fiscal y administrativo sin cuyo concurso no puede consolidarse una democracia local efectiva.

* Abogado de la Universidad Javeriana y Profesor en la Maestría de Estudios Políticos de la Universidad Javeriana. Presidente del Concejo de Cúcuta.

El legislador colombiano, consciente de la crítica situación que padecían los municipios, decidió sacudir sus estructuras oponiendo una cultura descentralista a la desueta cultura centralista que había caracterizado la mayor parte de nuestra vida republicana.

En materia política vale la pena recordar otras innovaciones: el referéndum local o plebiscito municipal; la organización de las juntas administradoras locales parcialmente elegidas por votación popular; y la presencia de los usuarios de los servicios públicos en las juntas directivas de las entidades encargadas de su prestación.

En el aspecto fiscal es bien conocido el vuelco dado a las transferencias que la Nación hace a los municipios con base en el Impuesto al Valor Agregado, la reestructuración que operó en relación con los cuatro impuestos más importantes de todo municipio: predial, industria y comercio, avisos y tableros, y circulación y tránsito.

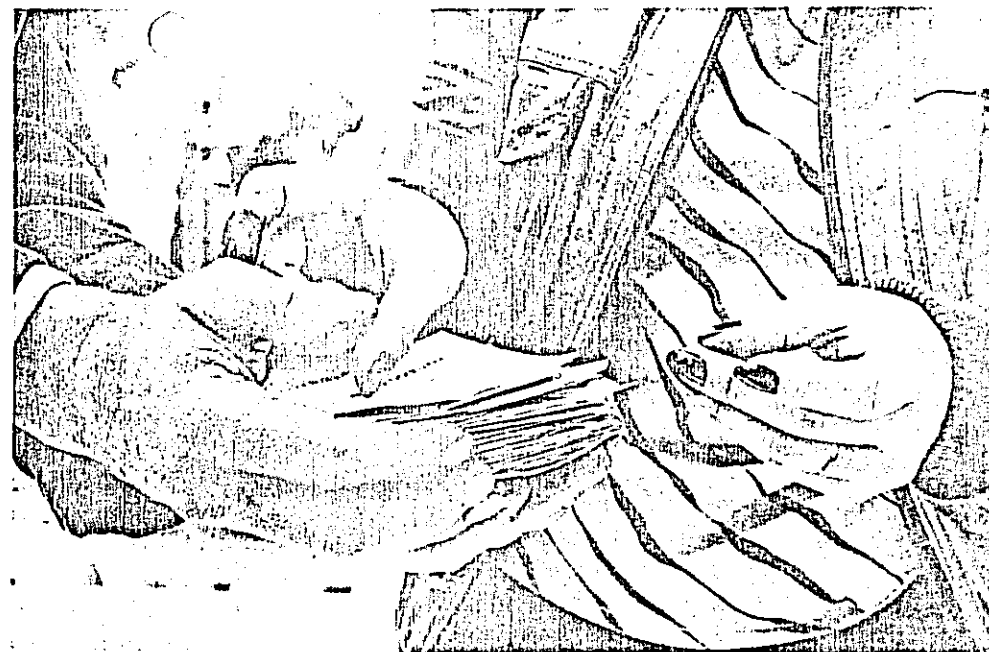
Finalmente, es apenas elemental que haya una modernización consecuente en materia jurídico-administrativa. De lo contrario, todo este intento descentralista se desvanece. Al punto, conviene señalar las Leyes 22 y 75 de 1985 que respectivamente tratan sobre el mejoramiento institucional y la regionalización como concepto clave del desarrollo económico y social.

Las anteriores reformas han creado evidentemente una serie de expectativas que se resumen en las siguientes preguntas: ¿Cómo responderán los colombianos y en especial las gentes de provincia ante esta cultura descentralista que ha propuesto el legislador? Y, en primera instancia, ¿cómo responderá la clase política ante esta crucial prueba de la democracia colombiana? Por supuesto, todos deseamos que la experiencia descentralista resulte más que positiva para el país y que los ciudadanos todos terminemos muy pronto adaptados a esta nueva etapa de la vida municipal. Por entre esa esperanza, entre ese "deber ser" que indica el legislador y la realidad de la mecánica política colombiana, ¿cuál puede ser el margen diferencial? ¿Dónde están nuestros partidos políticos suficientemente preparados para el proceso de la elección popular de alcaldes o, por el contrario, han perdido contacto con las masas obreras, campesinas, estudiantiles, y se han convertido más bien en presas fáciles de ese caciquismo regional que inevitablemente conduce a la manipulación ciudadana? ¿Vive el país en los actuales momentos un clima de paz que asegure unas elecciones libres, o más bien se observan regiones sin presen-

cia estatal y en permiso de desorden público?

Nos interesa por sobre todo la manera como se tejen los hilos de la mecánica política. Más allá del carisma de un candidato, del análisis de mercado electoral o de las estrategias en comunicaciones y publicidad, la mecánica política de nuestro país impone las pautas del proceso electoral que se avecina. Al fin y al cabo, la primera responsable de este gran reto nacional es la clase política. Aunque no se trata de generalizar porque los particularismos regionales no lo permiten, es posible establecer algunas similitudes o aproximaciones entre diferentes provincias colombianas partiendo de la mecánica política.

El bipartidismo colombiano, con una amplia fundamentación histórica, encontró en el Frente Nacional argumentos institucionales que dificultaron más todavía la aparición de cualquier otra fuerza política con opción verdadera de llegar al poder. La interpretación del Artículo 120 de la Constitución Nacional y la ley en cuya virtud la elección presidencial tiene una sola vuelta, sustentan estas tesis. Este esquema, sólido en el contexto nacional, ha generado en provincia la variante del multigrupismo en ambos partidos tradicionales habida consideración de la ley de la proporcionalidad para obtener curules en las corporaciones públicas. El fenómeno, que aparentemente abre las puertas a la renovación, también implica rebelión, y por ende se convierte en eficaz propagador de la indisciplina y la división partidistas. El desarrollo del multigrupismo muestra numerosas coaliciones entre dife-



(Cortesía de "El Espectador").

rentes sectores liberales y conservadores en las asambleas departamentales y los concejos municipales sin que a ningún sector en particular le preocupe que otro sector político de su mismo partido sea excluido o no de la coalición mayoritaria. Importa a cada grupo asegurarse en la coalición mayoritaria a fin de participar de las ventajas que representa manejar la corporación, verbigracia, en materia de cuotas burocráticas en las contralorías, tesorerías y personerías; o en los célebres aportes a la comunidad, más conocidos como auxilios. Esta realidad escueta y simple indica que en provincia más importantes que el bipartidismo resultan los alcances del multigrupismo. El fenómeno, notorio en todas las provincias, creció y maduró durante el Frente Nacional. Las fronteras ideológicas entre los partidos tradicionales se fueron debilitando y éstos terminaron confundiendo. Existía el soporte institu-

cional. Evidentemente el peso de estas coaliciones de provincia se concentra en las corporaciones públicas que, no obstante tener algunas funciones administrativas, generalmente son vistas como cuerpos legislativos por cómoda analogía frente al Congreso y por ser sus miembros elegidos popularmente. La milimetría de los repartos no alcanza, pues, el poder ejecutivo. Al contrario, un grupo político excluido de las coaliciones obtiene sin dificultad su representación en los gabinetes departamental y municipal si su caudal electoral le acredita. Con la elección popular de alcaldes el efecto de las coaliciones no sólo cubrirá la órbita legislativa sino también la ejecutiva.

El nuevo esquema de partido de gobierno y partido de oposición del presidente Barco no ha tenido eco en la provincia colombiana. El multigrupismo continúa generando coaliciones

entre liberales y conservadores. Y para algunos parlamentarios la actual situación identifica un mismo actor con dos papeles: uno, el del Congreso, de acuerdo con el esquema gobierno-oposición; otro, el de su provincia, con coaliciones interpartidistas, valga decir, con sabor frente-nacionalista.

Así las cosas, el multigrupismo, en varias capitales de departamento y en algunas ciudades intermedias, nos permite una primera conclusión: difícilmente un grupo político podrá por sí sólo ganar la alcaldía. Es el efecto del divisionismo. En la mayoría de los casos se impondrán las coaliciones. Por supuesto, en la etapa de las precandidaturas los grupos grandes llevan una ligera ventaja que, sin embargo, no se torna estable sino en la medida en que se vayan definiendo las coaliciones. Es más fácil para un grupo grande, en todo caso, agregar uno a uno grupos pequeños, a que éstos se unan todos en detrimento del grande. Sobre el punto sirve de paralelo la experiencia de los países escandinavos en donde el sistema de partido dominante demuestra lo expresado.

La circunstancia de las alianzas lleva ínsita tanto para liberales como para conservadores la siguiente pregunta: ¿Coaliciones con quién? ¿Con los otros sectores del partido en razón de la unión que reclaman las actuales jerarquías y el respeto a la ideología? ¿Con sectores del partido contrario con quienes ya se han experimentado coaliciones cuyos frutos han sido evidentes? ¿Qué hacer? ¿Esperar, acaso, para ver qué ocurre en otros departamentos?

El contexto nacional partidista se pierde a veces en provincia. La debilidad ideológica de los partidos resulta tanto más notoria cuanto que los enfrentamientos entre grupos liberales o entre grupos conservadores son en ocasiones mucho mayores que los interpartidistas y sus cicatrices permanecen. Por otro lado, los grandes temas nacionales parecen diluirse para dar paso a los planteados por los grupos según sus intereses. La dimensión de la noticia también varía. En efecto, el periodismo local, salvo contadas excepciones, termina absorbido por los grupos políticos que se convierten en generadores de pautas publicitarias que paga el sector oficial que controlan. Estos y otros factores nos llevan a pensar que en provincia generalmente prevalecen los intereses de grupo sobre los partidistas y que, en consecuencia, será bastante difícil lograr la unión de los sectores liberales o de los sectores conservadores, muy a pesar de los reiterados llamados a la unión que puedan hacer tanto la Dirección Nacional Liberal como su homóloga conservadora. Bástenos recordar las crónicas dominicales publicadas por el periódico "El Tiempo" sobre los departamentos del Atlántico, Valle, Magdalena y Córdoba para corroborar lo afirmado en cuanto a las dificultades de unión.

En relación con esos llamados a la unión de los distintos grupos de un mismo partido, otro aspecto merece ser tenido en cuenta: excepción hecha de los grandes jefes nacionales, por ejemplo, Samper, Durán Dussán, Pantrana, Melo Guevara, cuya condición obliga; la mayoría de los jefes de provincia no se sienten directamente responsables ni comprometidos ante la tal unión. Muchos de ellos,

sin aspiraciones nacionales, entienden que sobre sus cabezas no recaería un juicio de su colectividad. Tanto más cuanto que todos se apoyan en la división que opera en otras provincias. Este fenómeno se observa incluso en departamentos como el Valle del Cauca, cuyos políticos han tenido alguna presencia nacional. Al punto, no se olviden las actuales coaliciones mayoritarias entre los grupos de Holmes Trujillo y Holguín Sardi, o las minoritarias entre los grupos de Balcázar Monzón y Lloreda Caicedo.

Las consideraciones precedentes soportan la tesis según la cual en algunas capitales de departamento y en ciudades intermedias los alcaldes serán producto de coaliciones interpartidistas. Por supuesto que habrá numerosos municipios, sobre todo de población menor, con alcaldes elegidos por alianzas de grupos todos pertenecientes al partido liberal y, de igual manera, municipios donde las coaliciones sean meramente conservadoras. Pero habida consideración de las características de la división de los partidos tradicionales en algunas regiones, no serán pocos los alcaldes que nos recordarán parcialmente los pactos y los acuerdos del Frente Nacional.

La perspectiva de alcaldes surgidos de coaliciones entre grupos liberales y conservadores comporta tres aspectos bien distintos: en primer lugar, un debilitamiento real y efectivo del esquema de partido de gobierno y partido de oposición del presidente Barco. En segundo término, una convergencia de las fuerzas tradicionales, más por simple mecánica que por deliberada estrategia frente a la verdadera oposición que sacude

nuestras instituciones: la que representa la izquierda armada. Y finalmente, el alcance y significado de los pactos políticos. Las profundas implicaciones de los dos primeros puntos ameritan un detenido y pormenorizado análisis. Empero, el propósito de este ensayo toca más con el aspecto puramente mecánico de la vida política colombiana y, en consecuencia, preferimos tratar las implicaciones de los pactos derivados de las coaliciones.

Más que sobre programas, las alianzas entre los diferentes grupos políticos se constituyen pensando en la conservación del poder cuando se tiene, o, en acceder a él, si no se posee para disfrutar de todas sus prerrogativas. Las coaliciones que en sentido burocrático venían operando en relación con las corporaciones públicas, operarán con la elección popular de alcaldes también frente a la rama ejecutiva. Así, por ejemplo, entre los distintos grupos que logren poner un alcalde se distribuirán los cargos de las diferentes secretarías e institutos descentralizados seguramente en proporción a su aporte electoral. La mecánica política cubre los más variados aspectos. Si imaginamos triunfante una coalición liberal-conservadora pero con exclusión de otros sectores liberales y conservadores, el reparto burocrático de consiguiente ignoraría a los sectores externos a la coalición, ya sean liberales o conservadores, lo cual significa que un alcalde liberal para efectos de cumplir sus compromisos podría recurrir a despedir funcionarios liberales de sectores que no le apoyaron. Mientras no se logre su desmonte, ¿cómo se interpretará a nivel municipal el parágrafo del Artículo 120 de la Constitución Nacio-

na? La eventualidad de los despidos debilitaría más todavía el esquema gobierno-oposición del presidente Barco. De otra parte, muestra las limitantes de la Ley 13 y el Decreto 583 de 1984 que si bien permitieron escalafonar a más de treinta y cinco mil funcionarios del orden nacional en menos de dos años, no representan a nivel municipal ninguna estabilidad. Nos parece esencial ante esta apertura democrática el establecimiento de una carrera administrativa. De lo contrario, la mecánica política termina destruyendo la intención del legislador. Se nos ha planteado una cultura jurídica descentralista. ¿Con qué cultura responderá la clase política?

La influencia de las coaliciones también se observa en el número de candidatos aspirando a la alcaldía en determinadas ciudades. Para muchos grupos políticos es mejor asegurarse en virtud de unos pactos que sacar candidato propio, incrementar los costos de campaña, y correr el riesgo de que no le resulte elegido. De ahí que no se genere un amplio abanico de candidatos con opción. La idea del voto útil y la tendencia hacia la bipolarización por ser elecciones de una sola vuelta también serán reglas en buen número de casos. En algunos, empero, consecuencia del divisionismo y de las dificultades para armar coaliciones, habrá una tercera y hasta cuarta opción. Pero esto será más la excepción que la regla. Bajo estos presupuestos, será difícil imaginar ciudades como Cúcuta, Neiva, Santa Marta o Pereira con cinco o seis candidatos opcionables todos. La posibilidad de triunfo en el evento de un abanico alcanza dos o tres de los candidatos. Es claro que los grupos

políticos buscarán formas que les representen cierta seguridad.

Otro aspecto de la mecánica concierne las relaciones subsiguientes entre el Ejecutivo y el Concejo municipal, pues bien puede ocurrir que la coalición del alcalde triunfante no obtenga la mayoría en el Cabildo porque algunos candidatos al Concejo que le apoyaron con sus votos a la alcaldía no resultaren elegidos a la Corporación edilicia, o porque se produzcan por ejemplo tres coaliciones con opción para lograr el alcalde. De hecho, puede ocurrir que no haya entendimiento. Pero más probable resulta, en razón del amplísimo poder que tendrán los alcaldes, que éstos puedan conformar la mayoría necesaria vinculando otros concejales a su coalición mediante ofertas de participación en el ejecutivo.

Una pregunta surge después de todas estas lucubraciones inspiradas por la mecánica política: ¿Qué incidencia pueden tener el Nuevo Liberalismo y la Unión Patriótica en el proceso electoral de los alcaldes?

Indiscutiblemente a nivel nacional son movimientos que por su estilo político y su contenido ideológico expresan alternativas diferentes a las planteadas por el bipartidismo tradicional. En buena parte de la provincia, sin embargo, esa idea de alternativa se diluye y sus repercusiones por tanto tienen otras características.

En cuanto al Nuevo Liberalismo, poco alcance tiene en la vida rural del país, o mejor, en los municipios distantes o de población menor, al paso que en algunas capitales de departamento y en ciudades interme-

dias no constituye una fuerza política electoral determinante. El Nuevo Liberalismo, en estos casos, identifica un sector más del multigrupismo, y como son escasas sus posibilidades de obtener alcalde en forma independiente, preferirá adaptarse al sistema de las coaliciones que, por supuesto, liderarán mayoritariamente grupos del oficialismo liberal o del partido conservador. En Municipios menores y con características muy propias, podría el Nuevo Liberalismo hacer alianza con la Unión Patriótica. Pero no será lo común. El sistema de las coaliciones, que le evitaría al Nuevo Liberalismo un marginamiento mayor a nivel municipal, ¿significaría el inicio de un entendimiento con el oficialismo liberal? ¿No será que la fórmula del suprapartidismo que Galán le plantea a la Nación tiene en provincia esta hábil proyección?

En lo que respecta a la Unión Patriótica, vale decir que en la mayoría de las capitales de departamento y en las ciudades intermedias tiene un rol secundario, comparable al del Nuevo Liberalismo. La mecánica política tradicional la absorbe. Pero a diferencia del movimiento que lidera Galán, la Unión Patriótica sí cuenta con una activa presencia en diversas regiones campesinas, hecho ampliamente demostrado con las recientes movilizaciones. En algunos casos ha habido un largo y continuo trabajo de adoctrinamiento; en otros, la amenaza y el terror han surtido efectos. El resultado, en estas zonas donde se observa la ausencia del Estado, parece ser un

campesino dispuesto a seguir las orientaciones de la Unión Patriótica. Podría pensarse que no tiene alternativa. ¿Cómo, entonces, presentarse a las urnas con un criterio libre cuando a la Unión Patriótica se le permite el estilo de atemorizar y se ha reconocido un guardaespaldas armado que identificamos como las FARC? O, recogiendo voces de la Unión Patriótica, ¿cómo desarrollar el proselitismo político cuando miembros de la militancia han sido asesinados? La complejidad de la violencia política colombiana, confrontada a la elección popular de los alcaldes, merece un ensayo aparte. Lo que sí resulta evidente es que esta apertura democrática constituye una prueba de fuego, y que el reto mayor del gobierno del presidente Barco consiste en garantizar unas elecciones libres, sobre todo en esas regiones apartadas y convulsionadas por la violencia. De no ser así, otras tempestades correrán sobre Colombia.

Estas líneas, partiendo de la mecánica política, han procurado señalar algunas similitudes y aproximaciones que se presentan entre distintas capitales de departamento y algunas ciudades intermedias frente al proceso de la elección popular de los alcaldes. Confiamos altamente en que, por encima de las dificultades que ofrezca la mecánica política, se mantenga vivo el espíritu del legislador y el experimento sirva para incrementar la vocación democrática del pueblo colombiano.