



crisis states programme

development research centre



Documento de Trabajo no.57

**TENDENCIAS DEL COMPORTAMIENTO
ELECTORAL Y DESCENTRALIZACIÓN EN
LOS MUNICIPIOS DE COLOMBIA,
1988-2000**

Diana Hoyos & Marcela Ceballos
Universidad de los Andes
Colombia

December 2004

Copyright © Diana Hoyos & Marcela Ceballos, 2004

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

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

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

Crisis States Programme
Working papers series no.1

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

Development
DESTIN
Studies Institute



Crisis States Programme

Tendencias del comportamiento electoral y descentralización en los municipios de Colombia, 1988-2000

Diana Hoyos & Marcela Ceballos
Universidad de los Andes

Este estudio pretende dar cuenta de las tendencias del comportamiento electoral en relación con el proceso de descentralización, en los municipios colombianos. De manera específica, a partir de un análisis estadístico se pretende explicar la relación entre las variables nivel de participación electoral, el número efectivo de partidos, el nivel de descentralización, el grado de desarrollo socioeconómico y los niveles de violencia. El análisis de estos aspectos permite identificar cuáles han sido los efectos – directos o indirectos – de la descentralización política sobre algunas dimensiones de la democracia electoral en el ámbito local. La tesis principal del estudio es que las variables electorales no pueden ser explicadas únicamente por el proceso de descentralización, sino que éste, junto con los factores mencionados, tienen una incidencia relativa sobre las tendencias observadas en el sistema político formal. Entre los resultados del análisis vale la pena destacar dos aspectos: en primer lugar, que para el conjunto de los municipios colombianos, no se comprueba la hipótesis según la cual la descentralización fiscal actúa como un incentivo para la conformación de nuevos movimientos políticos, los cuales competirían por la distribución de los recursos públicos. En segundo lugar, que el conflicto armado y la violencia tienen efectos negativos para el ejercicio del derecho al voto. El control político por la vía armada se consolida mediante una coacción directa sobre los votantes o degenera en confrontaciones entre los distintos grupos armados, lo cual impide la participación política a través de canales institucionales.

Introducción: Los sentidos de la democratización en el sistema político colombiano.

El propósito general de este documento, es examinar la evolución de algunas variables relacionadas con el comportamiento electoral en la década de los noventa, específicamente los niveles de participación, el apoyo electoral y el número de partidos en el nivel municipal; tomando como punto de partida el año en que se realizó la primera elección popular de alcaldes. En segundo lugar, quiere identificar los factores que inciden en el comportamiento de estas variables, para lo cual se consideraron aspectos relacionados con la descentralización en su dimensión fiscal, las condiciones socioeconómicas de los municipios, así como los niveles de violencia y la intensidad del conflicto armado en el ámbito local.

El análisis de estos aspectos del comportamiento electoral permite identificar cuáles han sido los efectos – directos o indirectos – de la descentralización política sobre algunas dimensiones de la democracia electoral en el ámbito local. Es necesario señalar que descentralización no

Esta investigación fue posible gracias al apoyo financiero del Crisis States Programme del Development Studies Institute de la London School of Economics and Political Science (LSE). Agradecemos las críticas, comentarios y sugerencias de James Putzel y Jean-Paul Faguet de la LSE, y de Rodolfo Masías y Luis Javier Orjuela de la Universidad de los Andes, Bogotá, Colombia.

necesariamente significa mayor democratización, como lo han señalado distintos autores.¹ Sin embargo en Colombia, el debate sobre el diseño y la aplicación de las reformas descentralistas ha tenido como referente permanente la necesidad de democratizar el sistema político formal, mediante su mayor apertura e inclusión.

En el campo político, los teóricos de la descentralización y los tomadores de decisiones esperaban que con las reformas descentralistas se lograra la *ampliación* del sistema de partidos, para superar el monopolio que habían logrado mantener los partidos Liberal y Conservador en las instancias de representación política y en la toma de decisiones. Para ello se implementó en 1986 la elección popular de alcaldes que amplió la competencia electoral en el nivel local y que buscaba generar condiciones propicias para el surgimiento y consolidación de fuerzas políticas distintas al bipartidismo. Además, las reformas de descentralización política buscaban *una incorporación más amplia de los distintos grupos y sectores sociales a las instancias formales de participación*, para superar problemas de legitimidad del Estado y responder a las demandas por una mayor incidencia de los ciudadanos y elites locales en las decisiones políticas.

El propósito de democratizar el sistema político colombiano ha estado presente en otras reformas que introdujeron cambios al sistema político formal mucho más amplios, específicamente la Constitución de 1991. Si se define al sistema político como algo más amplio que el conjunto de instituciones y normas que regulan las relaciones entre los partidos políticos y el Estado, es necesario incluir en esta definición el sistema de relaciones entre los distintos sectores sociales y entre estos y el Estado. En este sentido, la Asamblea Constituyente fue un intento de democratización del régimen político colombiano, para dar cabida a los sectores sociales que nunca habían estado incluidos en él.

A pesar que por más de un siglo los partidos Liberal y Conservador han mantenido un dominio del escenario político electoral, en las últimas décadas el bipartidismo se constituyó en objeto de múltiples críticas. En primer lugar, desde algunos sectores sociales y académicos “se empezó a percibir el sistema bipartidista como un sistema semi-cerrado, poco representativo y fuente de exclusiones”.² De otra parte, el sistema político exclusivamente bipartidista fue considerado responsable de la crisis política que afectaba al país, debido a múltiples factores tales como la incapacidad de los partidos tradicionales para canalizar los conflictos sociales y para representar amplios sectores de la sociedad y su creciente deslegitimación por la recurrencia a prácticas clientelistas y corruptas.

Si bien la existencia de un sistema bipartidista no constituye *per se* un obstáculo para la democracia, en el caso colombiano, los acuerdos institucionales entre las élites de los partidos Liberal y Conservador – específicamente el Frente Nacional (1954-1974) – resultaron en reglas y prácticas políticas que permitieron mantener a los partidos tradicionales el monopolio casi absoluto de los cargos del gobierno, por parte de los partidos tradicionales. El bipartidismo ha sido percibido por distintos autores como un rasgo restrictivo de la democracia colombiana. En esta dirección, Eduardo Pizarro sostenía hace algunos años que uno de los mayores problemas del sistema político colombiano era su carácter restringido, reflejado en el monopolio bipartidista excluyente, el estado de excepción permanente y la excesiva centralización de las decisiones en la rama ejecutiva, en desmedro de las instancias

¹ Crook, Richard and Manor, James, *Democracy and Decentralisation in South Africa and West Africa. Participation, accountability and Performance*, Cambridge: Cambridge University Press, 1998.

² Eduardo Pizarro, ‘¿Hacia un sistema multipartidista? Las terceras fuerzas en Colombia hoy’, *Análisis Político*, 31 (Mayo-Agosto 1997), p.82.

de elección popular.³ De acuerdo con esta tesis, el desmonte del Frente Nacional no dio lugar a un sistema realmente competitivo, sino que más bien se pasó a un sistema caracterizado por la repartición burocrática de los cargos de representación, entre los dos partidos tradicionales.

De acuerdo con Francisco Leal, la democracia colombiana más diversificada y compleja enfrentó con el Frente Nacional un:

bloqueo, bien diversificado en sus métodos, a casi todas las formas emergentes de participación política. Todo aquello que no pasara por el cedazo del bipartidismo recibía un tratamiento sistemático, sutil o descarado de anulación.⁴

Esta exclusión fue la causa del surgimiento de movimientos guerrilleros como el Movimiento 19 de Abril, M19 que vio frustradas sus esperanzas de llegar legítimamente al poder en 1970.⁵

Es posible encontrar otras hipótesis en este sentido, aunque con enfoques diferentes. Por ejemplo, está la tesis de Ramírez sobre el carácter excluyente de la democracia colombiana derivado de la marginación de amplios sectores de la sociedad que no encuentran representación dentro del régimen político;⁶ o la de Leal y Dávila sobre el sistema político del clientelismo, que se habría constituido en un mecanismo fundamental para garantizar el control del régimen político por parte de los dos partidos tradicionales.⁷ Otros como Francisco Gutiérrez afirman que aunque existen distintas acepciones de cierre político, la que se relaciona con el caso colombiano es el cierre entendido como bipartidismo excluyente.⁸ En esta dirección sostiene que si bien es cierto que:

la existencia de bipartidismos estables y protegidos por fuertes diseños institucionales no clausura necesariamente las dinámicas de representación democrática, como lo ilustra el caso de Estados Unidos y, sobre todo, de Inglaterra, el caso colombiano podría ser más restrictivo.⁹

Esto se explicaría por la aglomeración de los partidos alrededor del centro, lo cual reduce la posibilidad de que alternativas políticas diferentes ingresen con fuerza electoral. De otro lado, este carácter restrictivo se explicaría por la recurrencia sistemática de los partidos tradicionales a métodos extra-institucionales para garantizar su control institucional, tales como la violencia, el clientelismo y la corrupción, o por formas de hacer política mediante las cuales se ignoran los intereses de sectores populares una vez que los políticos acceden al poder.

En este contexto, las reformas descentralistas de finales de los ochenta y de principios de los noventa apuntaron a la democratización del sistema político colombiano. En primer lugar, con la reforma descentralista se buscó la apertura del sistema político y se impulsó la democracia participativa en el ámbito local, como una forma de dar respuesta a la protesta social que

³ Eduardo Pizarro, 'Democracia Restringida y desinstitucionalización política', en Pedro Medellín (comp.), *La Reforma del Estado en América Latina*, Bogotá: Fescol, 1989, p.308.

⁴ Francisco Leal, 'La Crisis Política Colombiana: Alternativas y Frustraciones', *Análisis Político*, 1 (mayo-agosto 1987), p.77.

⁵ El gobierno de ese entonces manipuló los resultados electorales para evitar que el movimiento político de carácter populista, Alianza Nacional Popular, ANAPO, llegara al poder. Si ello hubiera ocurrido, el régimen político bipartidista hubiera llegado a su fin.

⁶ William Ramírez, *Estado, Violencia y Democracia*, Bogotá: Tercer Mundo Editores, 1990.

⁷ Francisco Leal y Andrés Dávila, *Clientelismo, el sistema político y su expresión regional*, IEPRI, Bogotá: Tercer Mundo, 1991.

⁸ Francisco Gutiérrez, '¿Se ha abierto el sistema político colombiano? Una evaluación de los procesos de cambio (1970-1998)', *América Latina Hoy*, 2 (2001), pp.198-215.

⁹ Gutiérrez (2001), p.193.

venía acentuándose en los últimos años y de responder a las transformaciones experimentadas por el país en los ámbitos económico y social.¹⁰ En esta dirección fue introducida la elección popular de alcaldes, con la cual se buscaba promover la incorporación de fuerzas no bipartidistas a estos espacios de representación política y a la competencia electoral, así como el fortalecimiento de las relaciones entre gobernantes y gobernados.

En particular, se esperaba que esta reforma tuviera importantes efectos en la configuración del sistema de partidos al nivel local, en la medida en que fuerzas políticas no bipartidistas que habían empezado a tomar fuerza en estos escenarios, encontrarían oportunidades para acceder a los cargos de representación a través de la elección directa por parte de los ciudadanos. Es necesario tener en cuenta que hasta entonces los mandatarios del orden local eran designados por los gobernadores, que a su vez eran designados por el presidente de la república, permitiendo de esta manera el monopolio de los cargos gubernamentales por parte de los partidos tradicionales, desde el nivel nacional hasta el local.

Por otro lado, la elección popular de alcaldes estuvo acompañada de la creación de instancias y mecanismos para fortalecer la participación ciudadana en los asuntos políticos locales, como las juntas administradoras locales, la posibilidad de celebrar contratos entre el municipio y las organizaciones cívicas para la ejecución de obras y la prestación de servicios, así como la consulta popular.¹¹

Por su parte, la reforma constitucional de 1991 fue vista como un camino para solucionar buena parte de los problemas que afectaban el país, pero en particular, como una vía para conjurar los problemas nacionales en al menos tres sentidos. En primer lugar, el principal problema era la limitación de las reglas formales pues los distintos actores sociales y políticos las consideraban ilegítimas y excluyentes. Para ello se consideró necesario el establecimiento de un nuevo marco político, lo que implicaba la institucionalización de espacios para expresar y dirimir conflictos sociales, así como la ampliación y fortalecimiento de instancias de representación política y participación ciudadana. Por otro lado, la reforma aparecía como una clara oportunidad para modernizar la vida política colombiana y para acabar con los principales vicios de la vieja clase política (principalmente el clientelismo). Finalmente, la Constitución de 1991 era vista como una herramienta esencial para la superación del bipartidismo y para la apertura del espacio político a fuerzas que tradicionalmente habían estado relegadas o habían sido excluidas.

Por todo lo anterior, se creía que el primer paso para allanar el camino de la paz y de la estabilidad era la superación de una estructura política caracterizada por el cierre y la exclusión de amplios sectores sociales y fuerzas políticas. En esta dirección se introdujeron nuevas reglas de juego tales como: a) la competencia abierta de distintos actores sociales y políticos, lo que se materializó en el derecho a constituir partidos, movimientos y agrupaciones políticas sin limitación alguna; b) la incorporación de nuevos mecanismos de representación política, como la circunscripción nacional para Senado y circunscripciones especiales tanto para Senado como para Cámara, circunscripciones especiales para minorías políticas y la elección popular de gobernadores; c) nuevas instancias y mecanismos de consulta que tenían como propósito promover la participación de los ciudadanos tanto en lo electoral como en procesos de toma de decisiones de política; d) ampliación de formas de

¹⁰ María del Pilar Gaitán, 'La elección popular de alcaldes: un desafío para la democracia', *Revista Análisis Político*, 3 (enero-abril 1988), p.98.

¹¹ Gaitán (1988), p.100.

participación política, a través de mecanismos como el referéndum, el plebiscito, el cabildo abierto, la revocatoria del mandato y la consulta popular.¹²

En definitiva, es claro que una de las principales preocupaciones de las reformas políticas ha sido la búsqueda de un camino para superar las limitaciones de la democracia colombiana¹³, lo que suponía de manera central, aunque no exclusiva, promover la apertura del espacio político a fuerzas no bipartidistas y la inclusión de distintos sectores sociales a la vida política. En ese sentido apunta el presente estudio.

La Descentralización política en Colombia: en busca de la apertura y ampliación del sistema político.

Este estudio plantea que la descentralización puede explicar en buena parte -aunque no de forma exclusiva- las tendencias del comportamiento electoral en los municipios colombianos. La inclusión de factores propios del contexto local pretende matizar posiciones que atribuyen a las reformas descentralistas la mayoría de los cambios en el sistema de partidos y en la participación dentro de canales institucionales.

Los distintos estudios que examinan los beneficios esperados de la descentralización y sus alcances reales, difieren en cuanto a los efectos democratizadores que se le atribuyen a estas reformas. Por ejemplo, James Manor concluye que la descentralización puede tener propósitos democratizadores pero que también puede limitarse al logro de mayores niveles de eficiencia y eficacia en la administración de los recursos públicos. Sin embargo, el autor arguye que para que la descentralización tenga un mayor alcance en el mejoramiento del desempeño gubernamental, es necesario que esté articulada a un contexto institucional basado en principios democráticos.¹⁴

Para el autor, los beneficios de una descentralización democrática son principalmente: un mayor control de las bases sociales sobre la formulación de políticas estatales que les afectan directamente, la rendición de cuentas de gobernantes hacia los gobernados que hace posible mayores niveles de legitimidad o apoyo político a los gobiernos, niveles de gobernabilidad relativamente altos que permiten manejar los conflictos de tipo regional y social mediante la incorporación de las demandas ciudadanas a las instancias de decisión.

En esta misma línea, Rondinelli afirma que:

la descentralización puede facilitar la articulación y la implementación de las políticas de desarrollo diseñadas para lograr crecimiento con equidad, fortaleciendo la capacidad de las unidades regionales y capacitando a los líderes políticos para identificar sus propios problemas y prioridades de desarrollo.¹⁵

¹² Ana María Bejarano, 'La constitución de 1991: un proyecto de construcción institucional', en Gandour Miguel y Mejía Bernardo (comps), *Hacia el rediseño del Estado*, Bogotá: Tercer Mundo Editores, Departamento Nacional de Planeación, 1994, pp.197-224.

¹³ La promoción de nuevos espacios de participación también ha estado atravesada por la necesidad de contrarrestar formas violentas de oposición al Estado y consolidar relaciones más próximas entre el Estado y la sociedad civil.

¹⁴ James Manor, *The political Economy of Democratic Decentralization*, Washington: The World Bank, 1999.

¹⁵ Dennis Rondinelli, 'Government Decentralization in Comparative Perspective: Theory and Practice in Developing Countries', *International Review of Administrative Science* (1981).

Esta idea es reforzada por las evaluaciones de organismos multilaterales que han impulsado estos procesos como el Banco Mundial, según el cual la descentralización fomenta la eficiencia:

al permitir una estrecha correspondencia entre la oferta de servicios públicos y las preferencias individuales, y porque promueve la responsabilidad y la equidad mediante una vinculación clara de beneficios y costos. Esta es la justificación para el establecimiento de gobiernos locales sensibles a los deseos de los ciudadanos y no simplemente como instrumentos del gobierno central.¹⁶

Con estos procesos descentralistas los gobiernos de países en desarrollo buscaban a comienzos de los setenta un manejo más *eficiente y transparente* de los recursos públicos así como la apertura de sistemas políticos en transición.

Sin embargo, otros autores como Michiel de Vries cuestionan las virtudes inherentes a la descentralización, subrayando que hay una similitud entre los argumentos que justifican este tipo de reformas y las razones utilizadas para la tendencia opuesta a centralizar. De acuerdo con este argumento, la devolución de responsabilidades y poder a niveles subnacionales de gobierno no necesariamente resultan en mayor democracia y eficiencia. Factores como el interés o resistencia por parte de las élites locales para adoptar la decisión de descentralizar, inciden de forma más directa sobre los efectos democratizadores de las reformas descentralistas.¹⁷

En esta dirección, Stephan Haggard aborda la descentralización como el resultado de la negociación entre los intereses de políticos de diferentes niveles de gobierno (presidentes, miembros del legislativo, políticos del nivel central y municipal). Su tesis es que los políticos de cada nivel buscan aumentar o mantener el poder de influencia (directa o indirecta) en la toma de decisiones relacionadas con la distribución de funciones y recursos, orientando las reformas al fortalecimiento de su hegemonía o de su carrera política.¹⁸ En este sentido, la estructura del sistema político en sus relaciones intergubernamentales y de toma de decisiones, influye en los niveles de democratización alcanzados por la descentralización. Otros estudios mencionan el contexto de los países en desarrollo como un factor que incide en la forma ideal de la descentralización tanto como la forma real que esta toma. Según los autores, la estabilidad del régimen democrático en cuestión afecta la eficiente administración de recursos públicos y la rendición de cuentas de los gobiernos locales (específicamente los niveles de violencia política y las elecciones fraudulentas o irregulares). Los estudios concluyen que la existencia de instancias de participación no es condición suficiente para el éxito de la descentralización, si las instituciones que respaldan a las autoridades locales están permeadas por relaciones clientelistas o cooptadas por los actores armados.¹⁹

¹⁶ World Bank, *World Bank Experience with Rural development*, Washington, D.C.: World Bank, Operations Evaluation Department, 1987.

¹⁷ Michele De Vries, 'The rise and fall of decentralization: A comparative analysis of arguments and practices in European countries', *European Journal of Political Research*, 38 (2000), pp.193-223.

¹⁸ Eliza Willis, Christopher da C.B & Stephan Haggard, 'The politics of decentralization in Latin America', *Latin American Research Review*, 34:1 (1999), pp.7-55. Según Stephan Haggard, el modelo de descentralización adoptado o sus características (los campos y niveles a los que se refieren las reformas aprobadas) depende en gran parte de la estructura de los partidos políticos. Por ejemplo, si los líderes políticos de un determinado partido están organizados en los niveles subnacionales, entonces los políticos que ocupan cargos en el nivel nacional (ejecutivo o legislativo) y que pertenecen al mismo partido, tienden a tomar decisiones que benefician intereses y demandas locales. Al contrario, si los líderes políticos están organizados en el nivel nacional, las decisiones en materia de reformas van a beneficiar más a los intereses de élites nacionales.

¹⁹ Junaid Ahmad, *Rethinking Decentralization in Developing Countries*, Washington DC: World Bank, 1998.

La descentralización en Colombia y en el resto de América Latina, ha sido entendida como un *proceso* mediante el cual se han transferido -de forma *gradual*- poderes, funciones y recursos del nivel central del Estado; en favor de una mayor autonomía y protagonismo de las regiones y municipios dentro de la toma de decisiones y ejecución de políticas, así como en favor de una participación más directa del ciudadano en la gestión de los asuntos públicos locales.²⁰ De acuerdo con este planteamiento, se esperaba, en Colombia, que a partir de las reformas implementadas hacia finales de los setenta, se produjeran cambios en el sistema político formal, específicamente una relación más cercana entre ciudadanos y gobernantes.

El proceso de descentralización que se inició en Colombia a comienzos de los ochenta, estuvo enmarcado por el propósito general de recuperar la legitimidad del Estado mediante la modernización de las estructuras políticas, administrativas y fiscales. El proceso se fijó dos objetivos específicos: *mejorar la provisión de bienes y servicios públicos* locales, mediante la transferencia de recursos y funciones desde el nivel central del gobierno a los municipios. De otro lado, buscaba *profundizar la democracia en el ámbito municipal*, mediante la creación de instancias y mecanismos que permitieran a los ciudadanos participar en las decisiones gubernamentales.²¹ Los propósitos de las reformas descentralistas planteaban desde el principio la necesidad de democratizar el sistema político para que fuera más incluyente, *promoviendo la participación de fuerzas no bipartidistas en los espacios de representación política, así como impulsando la participación electoral y ciudadana.*

El primer objetivo surgió como respuesta a dos hechos concretos: el crecimiento acelerado de las finanzas del gobierno central, originado por las crecientes demandas de expansión local de los servicios públicos, y el malestar político generado por el bajo nivel de cobertura de servicios básicos como agua, educación y salud.²² El segundo objetivo reflejaba la necesidad de impulsar una gestión pública local más sensible a las demandas de los ciudadanos y más participativa. También se quería aumentar las probabilidades que tenían las fuerzas políticas distintas al bipartidismo de ocupar cargos de elección popular, y generar espacios propicios para la consolidación de nuevos movimientos políticos.²³

Para ello, las reformas políticas extendieron la competencia electoral a cargos que anteriormente eran nombrados desde el nivel central del gobierno (elección popular de alcaldes en 1988 y de gobernadores en 1991) y fortalecieron la participación ciudadana en el nivel local (se crearon las Juntas administradoras locales y los concejos municipales de planeación, entre otros).

²⁰ Luis Javier Orjuela, 'La descentralización en Colombia: paradigma para la eficiencia y legitimidad del Estado', en John Dugas y Angélica Ocampo, *et al.*, *Los caminos de la descentralización. Diversidad y retos de la transformación municipal*, Bogotá: Universidad de Los Andes – Departamento de Ciencia Política, 1992, p.37.

²¹ Alberto Maldonado, 'Avances y resultados de la descentralización política en Colombia', *Documento Territorial*, 52, Bogotá: Departamento Nacional de Planeación, 2001. De acuerdo con Edgar Salas, la orientación que propone el modelo colombiano es: gestión-participación = democracia local-eficiencia, entendiendo que la descentralización se traduce estos dos últimos aspectos y que el diseño de las reformas obedece al fortalecimiento de la gestión y de la participación a través de mecanismos e instancias específicas ('Evaluación de la descentralización: componente de capacidad institucional', en Departamento Nacional de Planeación, *Evaluación de la descentralización municipal en Colombia: balance de una década*, Tomo II, Bogotá: DNP, 2002).

²² Richard Bird, 'Colombia: the central role of the central government in fiscal decentralization', en Richard Bird y François Vaillancourt (comps), *Fiscal Decentralization in Developing Countries*, Cambridge: Cambridge University Press, 1998, p.172.

²³ DNP, *Evaluación de la descentralización municipal en Colombia: balance de una década*, Tomo I, Bogotá: DNP, 2002.

La descentralización también fue concebida como una estrategia para superar la crisis social y la inestabilidad política del momento. Esto se reflejaba en la violencia generalizada, la intensificación del conflicto armado interno, el incremento de las protestas sociales asociadas a la incapacidad del Estado para satisfacer las demandas ciudadanas en la provisión de bienes y servicios públicos.²⁴

Tres etapas del diseño de la descentralización en Colombia resumen el desarrollo de reformas encaminadas al cumplimiento de dichos objetivos. La primera, que se inició a mediados de los setenta y comienzos de los ochenta, comprende las medidas de tipo *fiscal* dirigidas a fortalecer las finanzas de los municipios. Las principales reformas aprobadas en esta etapa comprenden la Ley 14 de 1983, que modificó el esquema de los impuestos municipales (especialmente el impuesto predial) y que buscaba aumentar los niveles de recaudo de los municipios y darle elasticidad al sistema tributario. La Ley 12 de 1986 reglamentó la cesión del impuesto al valor agregado (IVA) a los municipios y estableció parámetros para la inversión de estos ingresos tributarios.

Las reformas en materia *política y administrativa* que se desarrollaron desde mediados de los ochenta y que corresponden a la segunda etapa, consignaron los principales avances en materia de participación y algunas responsabilidades de los municipios en materia de prestación de servicios. Entre las reformas más importantes figuran la Ley 11 de 1986, que reglamentó la elección popular de alcaldes y estableció mecanismos de participación de la comunidad en las decisiones locales (entre ellos las Juntas Administradoras Locales). Otras reformas consignadas en la Constitución de 1991, profundizaron la descentralización política mediante el desarrollo de los mecanismos de participación ciudadana (la iniciativa popular; los Concejos Municipales de Planeación; el cabildo abierto; la revocatoria del mandato; el referendo; la consulta popular y el plebiscito).²⁵ La nueva carta también estableció la elección popular de gobernadores.

Durante la tercera etapa, se implementaron leyes que reglamentaban las disposiciones de la Constitución del 91 y otras reformas administrativas y fiscales. Estas delegaron una mayor responsabilidad a los municipios en materia de *prestación de servicios públicos y de inversión social*;²⁶ acompañada de un incremento en las transferencias de recursos desde el nivel central a los municipios (monto que actualmente representa más del 50% de sus ingresos, pasando de aproximadamente el 2% del PIB en 1990 a casi el 7% en 1997).²⁷ El análisis del comportamiento electoral, atendiendo a la preocupación sobre la necesidad de democratizar el sistema político formal en Colombia, permite una aproximación a algunos de los cambios

²⁴ Más del 90% de los paros cívicos ocurridos entre 1971 y 1981, exigían una mejor cobertura y calidad de los servicios públicos (Pedro Santana, 'El desarrollo desigual de las regiones y el movimiento cívico en Colombia', *Revista Controversia*, 107-108 (1983)).

²⁵ Con la nueva Constitución también se crearon herramientas para que los usuarios de servicios públicos pudieran conocer y vigilar la gestión de las empresas encargadas de prestar dichos servicios, y los contratos entre las administraciones y organizaciones cívicas.

²⁶ La Ley 60 de 1993 establece que los municipios deben destinar el 30% de sus transferencias de inversión forzosa a educación, 20% a salud, 20% agua potable y saneamiento, 15% a vivienda y el restante 20% a la inversión en los sectores mencionados. La Ley 100 del mismo año asigna nuevas responsabilidades a los municipios y crea comités de participación para los asuntos relacionados con la salud, y la Ley 115 de 1994 modifica las funciones en materia de educación.

²⁷ Fabio Sánchez, *Diagnóstico de la capacidad de los gobiernos locales en Colombia Bogotá*, Informe de Consultoría presentado al BID, 2000.

esperados tras la implantación de reformas que buscaban la ampliación del sistema de partidos y la mayor inclusión de los ciudadanos en la toma de decisiones políticas.

Precisiones Metodológicas

Esta investigación se concentra en algunas variables del comportamiento electoral en el ámbito municipal: nivel de participación electoral para elecciones de alcaldes, apoyo electoral obtenido por el alcalde, número efectivo de partidos. A través de estas variables se pueden examinar algunos efectos de las reformas aplicadas al sistema político formal (la elección popular de alcaldes a partir de 1988 y de gobernadores a partir de la Constitución de 1991), ya que estas variables son indicadores de la apertura del sistema y constituyen indicadores de la democracia electoral.

Los alcances de las reformas en términos de apertura del sistema político formal colombiano, pueden ser resumidos en tres: a) ampliación de las posibilidades de participación para las fuerzas políticas distintas al bipartidismo en la competencia electoral y en la toma de decisiones gubernamentales; b) La creación de canales formales de participación local que permitan a los grupos y sectores sociales expresar sus demandas y preferencias, incidir en la toma de decisiones y elegir a sus gobernantes; c) El fortalecimiento del respaldo electoral a los gobiernos locales con el fin de mejorar sus niveles de gobernabilidad y promover una gestión pública más legítima.

Respecto al primer punto, el número efectivo de partidos mide hasta dónde el sistema ha permitido o no el acceso de distintos movimientos y partidos a los cuerpos de representación política. Pero no se trata de un ‘conteo ingenuo’ en términos de cuantos partidos logran obtener representación, sino de ver cuál es el número efectivo de partidos en las instancias de representación. Para ello utilizamos el índice desarrollado por Laakso y Taagepera, cuya construcción “requiere de una definición operativa del número de partidos electorales que únicamente dependa de la proporción de votos que obtienen”.²⁸ A través de esta medida se miden los tamaños relativos de los partidos, dejando que la proporción de votos obtenidos determine sus propias ponderaciones.²⁹

El nivel de participación electoral permite identificar hasta dónde los distintos sectores y grupos sociales se involucran en procesos formales de decisión sobre la vida política local; como la elección de gobernantes. Por último, el respaldo electoral al alcalde elegido tiene que ver con contextos políticos asociados a la popularidad de los candidatos, aunque un nivel alto

²⁸ Arendt Lijphart, *Sistemas electorales y sistemas de Partidos. Un estudio de veintisiete democracias 1945-1990*, Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1994.

²⁹ De acuerdo con Laakso y Taagepera: “En un sistema bipartidista con dos partidos igual de fuertes, el número efectivo de partidos es exactamente 2,00. Si un partido es considerablemente más fuerte que el otro, con un porcentaje de votos o escaños respectivo de, por ejemplo, un 70% y un 30%, el número efectivo de partidos es de 1,72, una cifra que concuerda con nuestro juicio intuitivo de que nos alejamos de un sistema bipartidista puro en dirección hacia un sistema unipartidista. De modo similar, con tres partidos exactamente iguales, la fórmula del número efectivo da un valor de 3,00. Si uno de estos partidos es más débil que los otros dos, el número efectivo de partidos tendrá un valor entre 2,00 y 3,00, dependiendo de la fuerza relativa del tercer partido” (Lijphart, 1994, pp.114-118). La fórmula es:

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

donde e es la proporción de escaños del partido i.

Para una crítica de este indicador, ver Juan Molinar, ‘Counting the Number of parties: alternative index’, *American Political Science Review*, 85:4 (1991), pp.1383-1391.

de respaldo en votos para determinado candidato también puede estar asociado con prácticas políticas antidemocráticas, como clientelismo. Esta variable permite identificar relaciones de proximidad entre el gobernante y los gobernados.

En la Tabla 1 se explica como fueron calculados los indicadores para cada una de las variables mencionadas.

Tabla 1.

Variables	Indicador
Diversidad de fuerzas políticas en instancias de representación local.	Número efectivo de Partidos (concejos)
Cambio de partidos o fuerzas políticas en las alcaldías de una elección a otra.	Alternancia en las alcaldías (cambio en el signo partidista)
Participación electoral.	Número de votantes en relación con el potencial electoral (alcaldías)
Respaldo electoral del alcalde elegido.	Representatividad: Número de votos obtenidos por el alcalde elegido en relación con votos totales (alcaldías)

La muestra está compuesta por 870 municipios, de aproximadamente 1.082 comprendidos en el total nacional, es decir, representa aproximadamente el 80% del universo.³⁰ La distribución regional y poblacional de la muestra se ajusta a la del país y fueron incluidos datos para todas las elecciones celebradas en el nivel local desde 1988, en total cinco (1988, 1992, 1994, 1997 y 2000).³¹

El análisis estadístico de este trabajo pretende verificar si para el caso colombiano se cumplen los planteamientos teóricos respecto de la relación entre las variables electorales por un lado, y la descentralización, la violencia y los factores socioeconómicos, por el otro. Para ello se identificaron algunas relaciones que han sido relevantes en la explicación teórica del comportamiento de ciertas variables electorales, específicamente aquellas relacionadas con los niveles de participación y el número de partidos.

Primero, se quiere comprobar que los niveles de participación electoral y el número efectivo de partidos de los municipios se explican conjuntamente por los aspectos fiscales de la

³⁰ Se incluyeron municipios con valores perdidos en no más de 2 variables diferentes para el mismo año (no se incluyeron municipios con valores perdidos en la variable alternancia, ya que su naturaleza 'impredecible' no permite calcular este valor). Se estimaron 38 datos en 13 municipios, ningún valor del primer año de la serie (1988), ya que no es posible establecer parámetros de comportamiento para el primer dato de cualquier periodo. La estimación de los datos faltantes se llevó a cabo mediante dos métodos: el método de SPSS de regresión lineal para los valores del lado derecho (2000), incluyendo en la ecuación como variables independientes, los valores de la variable en cuestión para los años anteriores (el valor de la r ajustada mayor a 0,6 en la ecuación, permite utilizar este procedimiento sin problema). Un procedimiento similar se aplicó para los valores intermedios (1992, 1994, 1997), utilizando el método de splines cúbicos. Este método calcula los datos con base en la curva de regresión de la variable, tomando los valores del año inmediatamente anterior y posterior al que se quiere estimar, para disminuir al máximo el error en la tendencia de la curva.

³¹ Aunque en 1990 hubo elecciones, este año no se incluyó porque la Registraduría Nacional del Estado Civil, ente encargado de manejar la información electoral, no publicó estos datos. Sólo hay información para 40 municipios y ciudades capitales, lo cual no es significativo en términos de la muestra utilizada.

descentralización, las características socioeconómicas de los municipios y los factores de violencia.³² La descentralización fiscal es medida a través del *esfuerzo fiscal* de los municipios (ingresos tributarios municipales como porcentaje de los ingresos totales de los municipios) y a través del grado de dependencia fiscal de los municipios respecto de los recursos que reciben por transferencias (porcentaje de ingresos municipales por ingresos corrientes de la nación sobre porcentaje de ingresos municipales por transferencias). El primero permite identificar la capacidad de la administración municipal para generar recursos propios y para responder a las necesidades locales autónomamente, mientras el segundo permite examinar la importancia de las transferencias en las finanzas de los municipios, es decir, su grado de dependencia frente a los recursos del nivel central.³³

Se quiere comprobar igualmente con respecto a la incidencia de la descentralización sobre el comportamiento electoral, que la transferencia de recursos al nivel local puede generar mayores niveles de participación electoral y ampliar el número efectivo de partidos. El supuesto es que los recursos se constituyen en incentivos para los políticos y movimientos que buscan consolidar apoyo entre los electores, y para los ciudadanos que perciben el voto como un mecanismo para incidir directamente en la vida política local. De igual manera, el número efectivo de partidos tiende a ser menor en municipios pequeños mientras que ciudades intermedias y grandes centros urbanos, el espectro político por lo general es más amplio.

Se quiere probar que los niveles de participación electoral muestran una relación inversa con el tamaño poblacional de los municipios, ya que los municipios pequeños hay un contacto más directo y cotidiano entre los ciudadanos y los gobernantes o líderes políticos.

La selección de estas variables para mirar cambios en el comportamiento electoral y su relación con la democratización del sistema político colombiano, tiene sustento más allá de las características mencionadas del sistema formal en Colombia. Un reciente estudio sobre la democracia en América Latina, realizado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, utiliza variables similares para la construcción de un índice de democracia electoral, el cual comprende medidas relacionadas con los derechos políticos de los ciudadanos, que tienen que ver con la constitución del gobierno: participación electoral, competencia electoral y representación electoral.

³² Las características socioeconómicas de los municipios están medidas por el tamaño poblacional, el índice de necesidades básicas insatisfechas, el GINI o índice de concentración de la propiedad. La violencia se mide a través de la tasa de homicidios por 100 mil habitantes y el total de acciones armadas cometidas por guerrillas.

³³ Aunque lo ideal sería considerar la descentralización en su dimensión política para explicar el comportamiento electoral, no es posible establecer distintos grados de descentralización en esta dimensión, ya que las reformas en este campo otorgaron la misma facultad de elegir ejecutivos y legislativos locales a todos los municipios, así como los mismos mecanismos de participación ciudadana. La dimensión fiscal de la descentralización permite establecer grados y por tanto diferencias entre los municipios, por esto se incluyeron variables de tipo fiscal en el modelo. Hay distintas formas de considerar la descentralización fiscal, dependiendo del tipo de transferencias que el gobierno nacional haga a los gobiernos subnacionales. Según la teoría del federalismo fiscal, dichas transferencias pueden ser: a) de libre asignación, por parte de los gobierno receptores, o b) condicionadas por el gobierno transferente a determinada aplicación o al esfuerzo fiscal propio de los gobiernos que las reciben. Los indicadores fiscales considerados en la presente investigación se refieren a este último tipo de transferencias. Véanse al respecto, Richard & Peggy Musgrave, *Public Finance in Theory and Practice*, New York: MacGraw Hill, 1989; Wallace Oates, *Fiscal Federalism*, New York: Harcourt Brace Jovanovich, 1991; Presidencia de la República-Departamento Nacional de Planeación, Colombia, *Descentralización y Federalismo Fiscal. Informe Final de la Misión para la Descentralización*, Bogotá, 1992; República de Colombia, Comisión de Racionalización del Gasto y de las Finanzas Públicas, *Informe Final*, Bogotá: Ministerio de Hacienda, 1997.

Estos componentes se miden a través de los siguientes subcomponentes o indicadores: derecho al voto, elecciones limpias, elecciones libres y cargos públicos electos. Aunque el tipo de medición tiende a ser más cualitativa que la que se trabaja para el presente estudio, el referente conceptual es muy similar, ya que las variables que se han seleccionado aquí también dan cuenta de las relaciones entre Estado y sociedad civil a través de los canales formales de participación.³⁴

Junto con el índice de democracia electoral, el estudio del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) construyó tres índices nuevos que corresponden a las otras esferas de los derechos ciudadanos, incluidas en la definición de democracia elaborada en la investigación. Estos índices nuevos son: uno sobre rendición de cuentas de los funcionarios de gobierno (mide los derechos de los ciudadanos respecto al ejercicio del gobierno), un índice sobre derechos civiles y un índice sobre derechos sociales.

Según el enfoque de la investigación, las esferas política, civil y social de la ciudadanía, permiten medir en conjunto el desarrollo de la democracia en tanto régimen político en sus tres dimensiones básicas:

El régimen político consiste en la organización del poder político en una determinada sociedad y, por lo tanto en una relación entre Estado y sociedad (...) se trata de relaciones institucionales destinadas a resolver tres problemas básicos y determinados. Por un lado, el gobierno o sistema o forma de gobierno, es decir, como y quien gobierna (...) Por otro lado, la definición de las relaciones entre individuos y el Estado y las esferas propias de cada uno. Finalmente, el procesamiento de conflictos y demandas sociales.³⁵

Esta definición de régimen democrático es clave para entender la importancia del índice de democracia electoral, ya que a través de sus indicadores es posible observar hasta donde el Estado garantiza los derechos de los ciudadanos asociados con la elección del gobierno. Para el caso de América Latina, las mediciones realizadas en los 22 países objeto de la investigación llevan a los autores a concluir que, a pesar de mantenerse un mínimo de garantías electorales, los otros índices muestran un desarrollo deficiente de la democracia:

El desempeño deficiente de las democracias latinoamericanas en cuanto a ofrecer servicios públicos y mejorar la calidad de vida y la seguridad humana, es consecuencia de la capacidad estatal deficiente para proteger y promover la ciudadanía en sus esferas social, civil y política.³⁶

Comportamiento de las variables políticas en el periodo.

Los datos muestran que a lo largo de los noventa no hubo variaciones significativas en los niveles de participación política. Los promedios nacionales durante el periodo alcanzan valores superiores al 50%, lo cual refleja que una proporción importante de los ciudadanos en

³⁴ PNUD, 'La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos', abril 2004, p.24, ver www.pnud.org.

³⁵ PNUD (2004), p.226.

³⁶ PNUD (2004), p.238. De acuerdo con las observaciones a la tesis de la democracia como organización social, Jennifer Mc Coy propone que "el estado de la democracia está definido por el nivel de desarrollo de la ciudadanía, es decir, qué proporción de los ciudadanos goza de los derechos implícitos en las tres esferas de la ciudadanía, qué fuerza tienen esos derechos y en qué proporción de territorialidad y de población el estado tiene la capacidad de proteger y promover esos derechos" (PNUD, 2004, p.235).

capacidad de votar recurren a las instancias de decisión política establecidas. Esto, independientemente de las motivaciones, ha tenido una incidencia directa sobre los asuntos relacionados con el gobierno municipal. El gráfico 1 muestra que, tomando el promedio nacional para cada año, la participación oscila entre el 55% y el 72%. Desde principios de los noventa se produce un descenso en los promedios de participación, manteniéndose relativamente constante en los años siguientes.

Entre 1988 y 1990 más del 70% de los municipios presentan niveles de participación por encima del 60%, lo cual refleja que en las dos primeras elecciones para alcaldes, esta variable presentó un desempeño favorable a la democratización del sistema político. Sin embargo, este comportamiento no se mantiene estable, ya que a partir de 1992 y hasta 1997, más de la mitad de los municipios toman valores inferiores al 60% de participación electoral. Es importante mencionar que Colombia ha presentado niveles de participación electoral cercanos al 50% desde 1974 para todas las elecciones, sin que se observen alteraciones significativas.

Por último, es importante resaltar que los datos muestran una relación inversa entre el tamaño poblacional de los municipios y los niveles de participación electoral. Para todos los años se observa que en municipios pequeños (categorías poblacionales 1, 2 y 3),³⁷ el promedio de participación supera el 50%, con valores incluso mayores al 70% en 1988. En contraste, los municipios más grandes (categorías 5 y 6) registran promedios por debajo del 50%, mostrando que hay diferencias en el comportamiento de votantes de áreas predominantemente urbanas y las zonas rurales.

Respecto al respaldo electoral para el alcalde, la información consignada en el gráfico 1 muestra que durante los noventa más de la mitad de los municipios registran valores por encima del 50% de votos para el candidato elegido respecto del total de votos, indicando que los gobernantes en general cuentan con el respaldo de un grupo significativo que ha expresado sus preferencias a través del voto. Esta variable tampoco presenta cambios significativos durante la década, lo cual indica que al menos en el nivel local los gobernantes son elegidos con un consenso significativo entre los votantes.

³⁷ Se tomó como referencia la clasificación de los municipios en categorías poblacionales realizada por el Departamento Nacional de Planeación, así: municipios con número de habitantes inferior o igual a 5.000 están agrupados en la categoría 1; municipios cuya población oscila entre los 5.000 y 20.000 habitantes están en la categoría 2; municipios con población entre los 20.000 y 50.000 habitantes en categoría 3; municipios con población entre 50.000 y 100.000 habitantes en categoría 4; municipios con población entre 100.000 y 500.000 habitantes en categoría 5; municipios con población superior a los 500.000 habitantes, en categoría 6. Más adelante se retoma esta clasificación para el modelo explicativo.

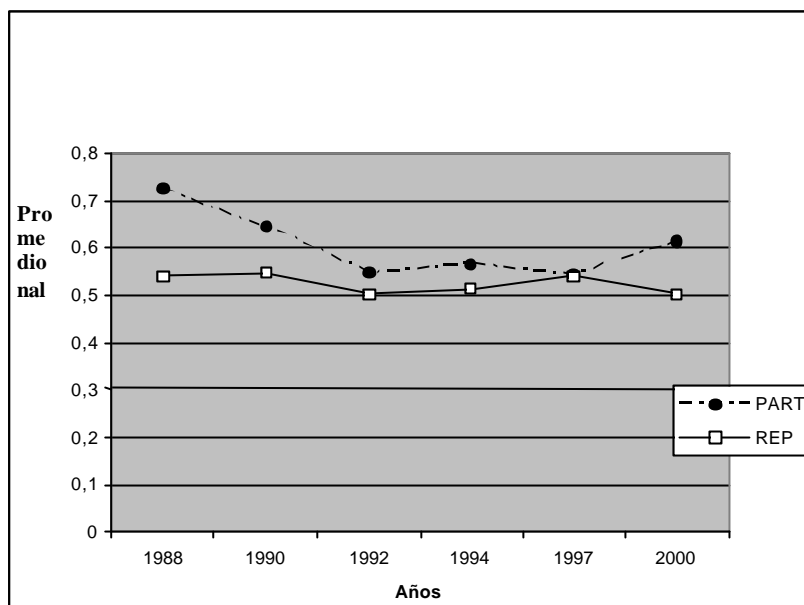


Gráfico 1: Porcentajes de participación electoral en EPA y de representatividad del alcalde, 1988-2000

Fuente: valores calculados por las autoras a partir de datos electorales de la Registraduría Nacional del Estado Civil.

Finalmente, es importante mencionar que los promedios más bajos de apoyo electoral se presentaron en 1992 y en el 2000, lo cual puede estar asociado a una mayor dispersión de los votos entre múltiples candidatos o partidos, ya que justo en esos años se presentaron los promedios más altos de número efectivo de partidos, como se observa en el gráfico 2.

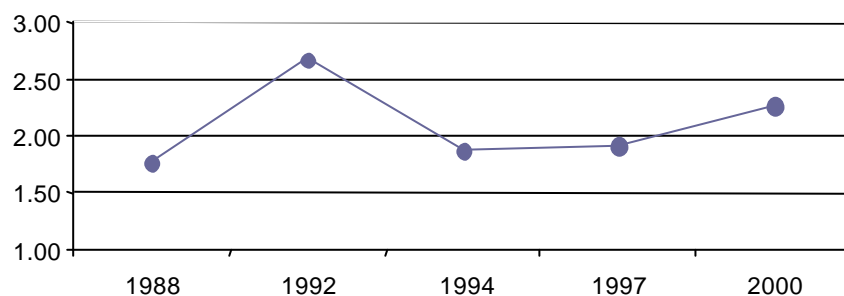


Gráfico 2: Promedio número efectivo de partidos, 1988-2000

Fuente: valores calculados por las autoras a partir de datos electorales de la Registraduría Nacional del Estado Civil.

Respecto del número efectivo de partidos, se observa que a finales de los ochenta los promedios de esta variable se ubicaron por debajo de dos; presentando en 1992 un marcado ascenso posiblemente como consecuencia del impulso que imprimió a la conformación de nuevas fuerzas políticas, el marco normativo de la Constitución de 1991. En 1994 y 1997 los valores del número efectivo de partidos descienden a niveles muy cercanos a los de 1988, mientras a principios de la década del 2000, alcanza un promedio superior a los dos partidos. Estas tendencias indican que el sistema de partidos colombiano ha dejado de ser exclusivamente en el ámbito local, ya que a lo largo de los noventa, en promedio, alrededor

del 30 por ciento de los municipios presenta sistemas con más de dos partidos y medio. En contraste en 1988, cerca del 10 por ciento de los municipios presentaban esta tendencia mientras el 60% registraba sistemas con menos de dos partidos.

Tabla 2: Distribución de Municipios (%) según intervalos del Número Efectivo de Partidos

Fuente: Datos propios calculados a partir de estadísticas electorales de la Registraduría Nacional del Estado Civil.

Intervalos	1988	1992	1994	1997	2000
1 a 1.47	0.30	0.15	0.30	0.30	0.20
1.47 a 1.96	0.29	0.18	0.28	0.27	0.22
1.96 a 2.45	0.30	0.23	0.25	0.25	0.23
> 2.45	0.11	0.44	0.17	0.18	0.35

Esta tendencia ha adquirido niveles muy importantes en el año 1992 y en el 2000, lo que puede ser corroborado al examinar el comportamiento de esta variable en sus intervalos (Tabla 2).³⁸ Para estos años, la proporción de municipios que se concentran en el intervalo con más de dos partidos y medio corresponden respectivamente al 44 y al 35 por ciento del total de la muestra. Por otro lado, aunque en 1994 y 1997 la proporción de municipios con sistemas próximos al multipartidismo es inferior al 20%, comparados con las tendencias de finales de los ochenta (11%) se puede decir que son significativos. Es claro que, aunque han aparecido casos que se aproximan al multipartidismo, en una significativa parte de los municipios del país aún persisten los sistemas unipartidistas y bipartidistas.

La variable número efectivo de partidos permite caracterizar el sistema de partidos en los Concejos municipales, dando cuenta del número de fuerzas políticas de acuerdo con su peso dentro de estas instancias de representación. Sin embargo, esta variable no permite identificar el ó los partidos que conforman ese sistema, factor fundamental para la discusión sobre la importancia de los cambios dentro del sistema político colombiano. Para examinar con mayor detalle estos cambios, es fundamental entonces examinar cuales fuerzas políticas hacen presencia a lo largo del territorio nacional y en que proporción han accedido a las alcaldías.

Dos variables adicionales se incluyeron en el análisis del comportamiento electora. Una variable que permite observar la presencia de partidos y movimientos políticos no tradicionales en cargos del ejecutivo para el nivel municipal a lo largo del período. Otra que da cuenta del predominio histórico de las fuerzas políticas, calculado a partir del número de veces que un partido o movimiento ha ganado la alcaldía municipal.

El gráfico 3 muestra un comportamiento favorable a los nuevos partidos y movimientos. En el 20% y en el 31% de los municipios, las fuerzas políticas no tradicionales ganaron alcaldías para los años 1997 y 2000, respectivamente.

En contraste, durante 1988, 1990 y 1994 casi la totalidad de los municipios (90%) tuvieron alcaldes elegidos bajo el rótulo de alguno de los partidos tradicionales (Liberal y Conservador).

³⁸ Se consideraron cu:

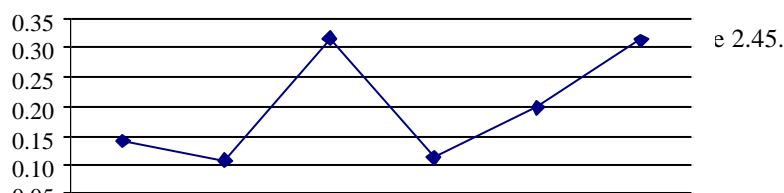


Gráfico 3: Proporción de municipios con presencia de partidos no tradicionales en las alcaldías

Fuente: Datos propios calculados a partir de estadísticas electorales de la Registraduría Nacional del Estado Civil.

Aunque con la primera elección de alcaldes se esperaba un espectro partidista más amplio en los cuerpos de representación política de los municipios, sólo en un 14% las terceras fuerzas lograron el acceso a las alcaldías. Adicionalmente, en 1990 se produce un retroceso, ya que sólo un 11% de los municipios registraron alcaldías de partidos no tradicionales.

Con respecto a la variable predominio partidista, se observa que en un 52.7% de los municipios uno de los dos partidos tradicionales (Liberal y Conservador) fue predominante durante el periodo examinado. Para el análisis estadístico de esta variable se considera que un partido es predominante cuando gana la mayor parte de las elecciones en un municipio durante un periodo de tiempo, 5 o 6 elecciones para un total de 6 periodos electorales considerados. Esto significa que el grueso de los municipios del país siguen teniendo una tradición de voto por el partido Liberal o Conservador, la cual puede explicarse por las características bipartidistas del sistema político colombiano y porque hasta el momento no hay un tercer partido que dispute en las urnas de forma permanente esta tradición a nivel nacional.

Modelos explicativos del comportamiento electoral

Para explicar el comportamiento electoral se hicieron regresiones para datos de tipo panel, apropiados cuando se tiene información de corte transversal y a través del tiempo. Las regresiones consideraron dos variables dependientes – participación electoral y número efectivo de partidos – cuyo comportamiento se quiso explicar a partir de las siguientes variables independientes en conjunto: tamaño poblacional, descentralización fiscal (a través de indicadores del esfuerzo fiscal y la dependencia de los ingresos municipales frente a las transferencias), índice de necesidades básicas insatisfechas y coeficiente GINI de concentración de la propiedad, tasa de homicidios, acciones bélicas de las guerrillas (Fuerzas Armadas Revolucionarias, FARC; Ejército de Liberación Nacional, ELN; y Ejército Popular de Liberación, EPL).

Estas variables explicativas comprenden factores de tipo socioeconómico de los municipios así como aspectos relacionados con la descentralización y la violencia en el ámbito local.

En el caso del número efectivo de partidos también se consideró la magnitud del distrito electoral y el factor espacial cuyo propósito es corregir errores interpretativos asociados a los efectos espaciales sobre el comportamiento de las variables dependientes, específicamente la dependencia espacial (conocida como autocorrelación espacial) y la estructura espacial

(heterogeneidad espacial).³⁹ Finalmente, se incorporó al modelo el factor regional, mediante el cual se agruparon los municipios en cuatro regiones: Andina, Pacífica, Caribe y Oriental.

Para la selección de las variables independientes se tuvieron en cuenta algunos estudios sobre comportamiento electoral o sistema de partidos en los que se da importancia a los factores del contexto como elementos explicativos, por ejemplo, el marco normativo, el grado de desarrollo y la violencia sociopolítica. En esta dirección, en un estudio desarrollado por el PNUD sobre democracia en América Latina se considera que diversos factores asociados a la cultura política, resultan relevantes en el análisis de la democracia electoral, en la medida en que afectan las condiciones para el ejercicio del derecho al voto, para la libre competencia y las prácticas electorales.

Respecto al sistema de partidos, algunos estudios explican su tamaño y composición a partir del sistema electoral o de las características normativas del régimen político. Por ejemplo, de acuerdo con Lijphart, Taagepera, y Ordeshook y Shevetsova, el sistema electoral, específicamente la magnitud del distrito electoral tiene incidencia en el número de partidos, aunque es claro que no es el único factor determinante.⁴⁰

Otros autores se han centrado más bien en el surgimiento de nuevas fuerzas políticas. En esta perspectiva, Simon Hug en el libro *Altering Party Systems*, hace un inventario de las diferentes investigaciones que intentan explicar el surgimiento de nuevas fuerzas políticas, a partir del cual es posible hacer un listado de las variables que pueden ser consideradas como relevantes. La hipótesis del autor es que la formación de un nuevo partido político es el resultado de la interacción entre los partidos existentes y grupos externos que deciden conformar un nuevo partido. Esta interacción ocurre en un contexto estructurado, influido por constreñimientos institucionales o legales y por los partidos existentes y, afirma Simon Hug, en contextos en que la incertidumbre juega un papel importante para los partidos.⁴¹

El autor hace referencia a otros autores como Pinard que asocian el surgimiento de nuevos partidos con contextos donde predomina un solo partido,⁴² la relación entre el surgimiento de nuevos temas en la arena política con partidos que asumen estos debates como sus banderas. Así mismo en el estudio de Hugh se hace referencia a otros trabajos como el de Hamel y

³⁹ El objetivo en la especificación de un modelo de econometría espacial, es el de relacionar una variable en un punto del espacio, con los valores observados de la variable en otros puntos del mismo. En un contexto de series temporales, esto se consigue a través del uso de operadores de desfase, y su función es retrasar la variable uno o más períodos del tiempo. En el espacio, las cosas no son tan fáciles, porque el desplazamiento de una variable puede ser en diferentes direcciones, por este motivo, se debe utilizar una matriz de ponderación espacial, que permita relacionar los puntos del espacio, con varias localizaciones distintas, sin tener que preocuparnos a priori en la elección de la dependencia espacial. El objetivo en la especificación de un modelo de econometría espacial, es el de relacionar una variable en un punto del espacio, con los valores observados de la variable en otros puntos del mismo. En un contexto de series temporales, esto se consigue a través del uso de operadores de desfase, y su función es retrasar la variable uno o más períodos del tiempo. En el espacio, las cosas no son tan fáciles, porque el desplazamiento de una variable puede ser en diferentes direcciones, por este motivo, se debe utilizar una matriz de ponderación espacial, que permita relacionar los puntos del espacio, con varias localizaciones distintas, sin tener que preocuparnos a priori en la elección de la dependencia espacial.

⁴⁰ Lijphart (1994); Rein Taagepera, 'The number of parties as a function of heterogeneity and electoral system', *Comparative Political Studies*, 32:5 (Agosto 1999), pp.531-548; y Peter Ordeshook y Olga Shevetsova 'Ethnic heterogeneity, district magnitude, and the number of parties', *American Journal of Political Science*, 38:1 (febrero 1994), pp.100-123.

⁴¹ Simon Hug, *Altering Party Systems. Strategic Behavior and the Emergence of New Political Parties in Western democracies*, Michigan: University of Michigan Press, 2001.

⁴² Maurice Pinard, 'Third Parties in Canada Revisited: Arejoinder and Elaboration of the Theory of One Party Dominante', *Canadian Journal of Political Science*, 6 (1973), pp.439-460.

Robertson,⁴³ quienes encuentran una relación directa entre el tamaño de la población y el número de nuevos asuntos políticos que a su vez estimula la formación de nuevos partidos. Este estudio también examina en el aspecto teórico la relevancia de los niveles de desigualdad en el ingreso, para explicar el surgimiento de nuevas fuerzas políticas.⁴⁴

En este sentido, los indicadores de violencia incluidos en el modelo explicativo para la variable número efectivo de partidos (la tasa de homicidios, las acciones bélicas de las guerrillas), así como el tamaño del distrito electoral y el factor regional, permiten aproximarse a estos planteamientos teóricos desde el caso colombiano.

Respecto a la participación electoral, la mayor parte de los estudios empíricos se refieren a los efectos de la participación democrática en la distribución del ingreso, así como de los bienes y servicios públicos en el ámbito local. Los planteamientos más comunes sostienen que una participación mayor por medio del voto, resulta en niveles más bajos de desigualdad y en mayores niveles de bienestar social para los sectores marginales.⁴⁵ Siguiendo esta lógica explicativa, se esperaría que también existiera una relación entre los niveles de participación electoral y la desigualdad en la distribución del ingreso y el bienestar social. Es decir que, mayores niveles de desigualdad y bajos niveles de bienestar social estarían estimulando la participación de los sectores sociales económicamente deprimidos y más marginados del acceso a derechos económicos, sociales y culturales.

En este sentido los indicadores de tipo socioeconómico como el GINI y el NBI, estarían asociados a los niveles de participación electoral registrados en el nivel municipal para el presente estudio.

Otros estudios mencionan el tamaño poblacional, las características de la cultura política de la localidad y la violencia⁴⁶, como factores relevantes para explicar los niveles de participación electoral. Así el estudio de Richard Crook y James Manor plantean una relación directa entre la participación en canales formales de un lado y por el otro el contexto social y político, la estructura formal de las instituciones descentralizadas, sus relaciones con niveles más altos del sistema político y los recursos o capacidad administrativa, el fortalecimiento de la sociedad civil, entre otros.⁴⁷ El análisis sobre la influencia del tamaño poblacional sobre los niveles de participación ha sido examinado por diversos autores.⁴⁸ También ha sido identificada una relación entre estas dos variables en el apartado anterior de este documento.

⁴³ Robert Harmel & John D. Robertson, 'Formation and Success of New Parties', *International Political Science Review*, 6:4 (1985), pp.501-523.

⁴⁴ Para una revisión detallada ver Hug (2001), Introduction.

⁴⁵ Dennis Mueller y Thomas Stratmann, 'The economic effects of democratic participation', Center for Economic Studies and Info Institute for Economic Research, *Working Paper* 656:2 (2002). Ver también Andrew Foster & Mark R. Rosenzweig, 'Democratization, Decentralization and the distribution of Local Public goods in a poor rural economy', Philadelphia: Penn Institute for Economic Research, University of Pennsylvania, 2001.

⁴⁶ Marco Romero, *Elecciones, reforma política y garantías electorales*, 2004 (mimeo).

⁴⁷ Crook y Manor (1998).

⁴⁸ Annie Gaardsted Frandsen, *Size and electoral participation in local elections*, Department of Political Science and Public Management: University of Southern Denmark. 2003.

Número Efectivo de Partidos

En la tabla 3, puede observarse que las variables que resultaron significativas son la magnitud del distrito electoral,⁴⁹ la tasa de homicidios por cada 100 mil habitantes y el factor espacial; con un nivel de significancia del 99%. El R^2 ajustado de 0,2 muestra que el modelo es sólido para explicar esta variable electoral.

La información contenida en la tabla 2 permite afirmar que, en primer lugar, el número efectivo de partidos en cuerpos colegiados tiende a ser mayor en la medida en que el distrito electoral es mayor. Este factor determina el número de curules a las que pueden acceder los diferentes partidos y, en ese sentido, determina también el número de partidos que pueden acceder a estas corporaciones públicas. Es decir, entre menor sea el número de curules disponibles, el número de partidos que efectivamente pueden acceder a las mismas tiende a ser menor.

En segundo lugar, hay una relación inversamente proporcional entre el número efectivo de partidos y la tasa de homicidios. El número efectivo de partidos disminuye cuando aumentan los niveles de violencia, posiblemente porque implica en la coyuntura una disminución de las garantías electorales para una competencia libre por cargos de elección popular y unas elecciones también libres y justas. Adicionalmente, se puede decir que la influencia del factor espacial está indicando la importancia que tienen las tendencias políticas de los votantes en los municipios circunvecinos para explicar el número efectivo de partidos.

Estas relaciones entre violencia, lo espacial y el tamaño del distrito electoral que es parte del marco normativo electoral, con el número efectivo de partidos, ratifican los planteamientos que recogen los diferentes estudios examinados por Simon Hug.⁵⁰

La hipótesis principal planteada en este texto, según la cual hay una relación fuerte entre el número de partidos y los factores de descentralización fiscal, no puede ser corroborada con la información empírica para el caso colombiano, pues las variables esfuerzo fiscal e ingresos corrientes como porcentaje de las transferencias no tienen significancia estadística. Lo mismo ocurre con las condiciones socioeconómicas de los municipios (NBI y GINI), lo cual indica que estos factores no influyen directamente en el comportamiento electoral y, específicamente en el número efectivo de partidos, para los municipios colombianos.

⁴⁹ Número de curules para cuerpos colegiados en cada municipio, establecido por ley de acuerdo con el tamaño poblacional.

⁵⁰ Hug (2001).

Tabla 3: Modelo Explicativo del Número Efectivo de Partidos

Variables Explicativas	Total Periodo (1988-2000)
Constante	0.35162* 0.21810
Variables Políticas Magnitud del Distrito Electoral (ME)	0.05867*** 0.01146
Variables de Esfuerzo Fiscal Ingresos tributarios como porcentaje de los ingresos totales	-0.22566 0.32295
Variables de Descentralización PICN como porcentaje de las transferencias	-0.09951 0.17491
Variables Socioeconómicas Indice de Necesidades básicas insatisfechas	-0.00149 0.00209
Variables de Violencia y Conflicto Armado Actividad de los actores armados (FARC, ELN, EPL) (ABG) Tasa de homicidios (TH)	-0.00576 0.00998 -0.00216*** 0.00082
Variables de Control Número Efectivo de Partidos rezagado espacialmente Región Pacífica Región Caribe Región Oriental	0.67227*** 0.03712 0.14745* 0.08898 -0.15846* 0.09379 0.32920** 0.13597
Metodología Número de Observaciones Número de Observaciones por grupo R²	Datos de Panel (Efectos aleatorios) 1427 521 0.2273

En la columna derecha se presenta el valor del coeficiente para cada variable y se indica si el coeficiente es significativo (***) el coeficiente es significativamente diferente de 0 al 99% de confiabilidad; ** el coeficiente es significativamente diferente de 0 al 95% de confiabilidad; * el coeficiente es significativamente diferente de 0 al 90% de confiabilidad; sin estrellas el coeficiente no es significativamente diferente de 0). El valor que se presenta debajo de cada coeficiente corresponde al error estándar.

La fórmula del Número efectivo de partidos estimado está dada por:

$$NEP_{i,t} = \hat{\beta}_0 + \hat{\beta}_1 ME_{i,t} + \hat{\beta}_2 TH_{i,t} + \hat{\beta}_3 ESP_{i,t} + \hat{E}_{i,t}$$

Donde

b_0	representa la constante
ME	magnitud del distrito electoral
TH	Tasa de homicidios
ESP	variable de asociación espacial
i	indicador de municipio
t	indicador de tiempo

De acuerdo con Hug, la diversidad partidista o el surgimiento de nuevas fuerzas políticas está asociado al surgimiento de nuevos temas en la arena política. En este sentido, se esperaría que a mayor desigualdad y un porcentaje mayor de población con NBI, mayor número de partidos en cargos de representación política defendiendo los intereses de distintos sectores sociales más marginales. Sin embargo, de acuerdo con los resultados estadísticos aquí presentados, puede decirse que no hay una relación entre la diversidad partidista y los niveles de desigualdad y NBI, lo cual puede significar que los temas políticos asociados al surgimiento de nuevos partidos tienen que ver con otro tipo de reivindicaciones distintas a las socioeconómicas o con factores de otra naturaleza como el tipo de liderazgo o la forma de hacer política.

La comprobación estadística de los efectos directos y negativos de la violencia sobre el número de partidos en el periodo, coincide con tendencias observadas en análisis previos para las elecciones de alcaldes y concejales de los años anteriores. Marco Romero, por ejemplo, hace un análisis completo de las garantías electorales en los municipios, examinado como estas están siendo afectadas por la recomposición del conflicto armado interno y las nuevas estrategias de control político utilizadas por los grupos armados al margen de la ley.⁵¹

Actualmente, la presión de los grupos armados irregulares está afectando aún más la representación política y la composición del sistema de partidos (es decir, pone en peligro la existencia misma de determinados partidos) así como la distribución de votos o cargos entre las distintas fuerzas políticas. Así, para las elecciones del 2003 la Federación Colombiana de Municipios reportó 22 municipios con candidatos únicos, casos en los que los grupos armados forzaron a candidatos de partidos opuestos a su proyecto político, a renunciar bajo amenazas.

De otro lado, respecto a la importancia del factor espacial, es importante mencionar que el comportamiento electoral de los municipios cercanos incide en las tendencias que presenta determinado municipio. Este factor espacial está indicando posiblemente una relación entre el número efectivo de partidos y factores de tipo cultural así como con aspectos asociados al contexto sociopolítico de la zona en cuestión. El predominio partidista por ejemplo, tiene comportamientos regionales que encuentran explicación en tradiciones políticas de los municipios que influyen en el surgimiento de nuevos partidos.

En síntesis, se puede decir que la diversidad partidista en el sistema político colombiano, medida a través del número efectivo de partidos en cuerpos colegiados (Concejos

⁵¹ Romero (2004). Este estudio recoge datos de la Federación Nacional de Concejales, que reporta 55 concejales asesinados en los primeros 11 meses del año 2002 y 1.800 concejales desplazados por la violencia a esa fecha (81,5% de los 12.000 que hay en el país). En el caso de los Alcaldes, la Federación Colombiana de Municipios reporta el asesinato de 64 gobernantes locales entre 1998 y el 2003. Para las últimas elecciones de concejales y alcaldes realizadas en octubre del 2003, esta tendencia no sólo se mantiene sino que empeora: a 7 de octubre habían sido asesinados 11 candidatos a alcaldías, se presentaron más de 160 renunciaciones de candidatos y habían sido asesinados 9 alcaldes en ejercicio durante ese año. De acuerdo con esta misma institución, entre 80 y 100 oscilaba el número de alcaldes en el exilio registrados hasta agosto del 2003 por razones de seguridad personal.

municipales), está asociada al marco normativo electoral y al tamaño poblacional, aspecto favorable al surgimiento de nuevos partidos sin que implique continuidad o permanencia de los mismos en la competencia electoral o en cargos de representación política.

Los niveles de violencia común están incidiendo directamente sobre el número efectivo de partidos, porque hay una tendencia a resolver los conflictos sociales y las diferencias por la vía de la violencia y esto se traduce en intimidación contra candidatos o movimientos que se oponen a los proyectos políticos que se defienden por esta vía. La violencia está siendo utilizada en contextos de conflicto armado interno por los grupos armados irregulares para garantizar el control político en las instancias de representación política, lo cual en muchos casos se traduce en una regulación de la vida política local por la vía armada, donde la oposición o el ejercicio de la diferencia son cada vez más difíciles, lo cual explicaría un sistema de partidos reducido en estas zonas.

Lo anterior muestra que la democracia local es frágil en el marco del actual conflicto armado. Están siendo amenazados los requisitos contemplados en una definición minimalista de democracia: las elecciones libres y justas, la libre competencia por cargos de elección popular, el derecho a elegir y ser elegido, todos estos indicadores básicos del índice de democracia electoral elaborado por el PNUD para América Latina.

Por último, los factores espacial y regional inciden directamente en el tamaño del sistema de partidos, en la medida en que las prácticas y tradiciones políticas en Colombia parecen tener parámetros similares en las áreas que están más cercanas y se diferencian en cada región identificada. Este resultado es interesante porque permite identificar la importancia de los aspectos culturales e históricos en la explicación del comportamiento electoral y del sistema de partidos colombiano, específicamente.

Participación Electoral

Al examinar el modelo propuesto para explicar la participación electoral (Tabla 4) se observa que en conjunto las variables más relevantes son la descentralización, el INBI, la tasa de homicidios y las acciones bélicas de la guerrilla.

En primer lugar, las variables de descentralización resultaron estadísticamente significativas (los ingresos tributarios de los municipios como porcentaje de los ingresos totales y los ingresos corrientes de los municipios como porcentaje de las transferencias). La relación entre el esfuerzo fiscal y la participación electoral es positiva, es decir, que entre mayor es el nivel de ingresos tributarios de los municipios respecto a sus ingresos totales, mayor es la participación electoral. Esto puede estar indicando que los votantes tienen un alto interés en incidir sobre la destinación de los recursos obtenidos por tributación en municipios donde estos representan una proporción importante del fisco municipal. Probablemente porque en estos casos el grueso de los votantes son los mismos contribuyentes y porque el alcalde y el Concejo municipal tienen un mayor margen de maniobra para decidir el destino de los recursos cuando estos son propios. Esta situación es diferente en los casos en que la mayor parte de los recursos municipales provienen de las transferencias, ya que tienen una destinación específica de acuerdo a lo estipulado en la ley 60 de 1993.

La relación entre la variable porcentaje de ingresos corrientes de la nación que recibe el municipio como porcentaje de las transferencias de un lado, y la participación electoral del otro lado, es negativa. Esto podría entenderse si se considera que en la medida en que los

ingresos corrientes de la nación que recibe el municipio representan una mayor proporción de las transferencias, la dependencia del municipio frente al nivel central es mayor. En consecuencia, puede ser que exista un menor margen de maniobra de los gobiernos locales en materia de inversión, lo que podría constituirse en un desincentivo para los votantes.

En segundo lugar, en cuanto a las variables de tipo socioeconómico, el Gini de concentración de la propiedad privada no resultó significativo, contrario a la significancia del índice de necesidades básicas insatisfechas. La relación entre esta última variable y la participación electoral es positiva, indicando que cuando hay un mayor nivel de necesidades básicas insatisfechas la participación electoral es mayor, lo cual puede ser explicado si se tiene en cuenta que la elección del alcalde se constituye en una oportunidad para mejorar las condiciones del municipio o la calidad de vida de los ciudadanos. Los planteamientos teóricos de la descentralización que plantean que una relación más próxima entre gobernantes y gobernados o entre elegidos y electores promueve la participación más directa de los ciudadanos cuando existe una real posibilidad de incidir en la toma de decisiones sobre la constitución del gobierno y, por esta vía, en la política local.

De otro lado, esta participación por medio del voto se convierte en un mecanismo efectivo de control de los votantes sobre las acciones de los gobernantes. En este sentido puede ser entendida la relación entre altos niveles de NBI y altos niveles de participación, indicando un descontento electoral sobre administraciones anteriores incapaces de modificar condiciones de vida en la localidad.

En tercer lugar, las variables de violencia y conflicto armado incluidas en el modelo resultaron significativas. Tanto las acciones bélicas de las guerrillas (FARC, ELN, EPL) como la tasa de homicidios, se relacionan negativamente con la participación electoral. En relación con esto es importante considerar que la intervención de los actores armados en los procesos electorales ha ido ganando fuerza como una estrategia política, bien sea mediante presiones a la población para que vote por un candidato específico o mediante la obstrucción a la participación.⁵²

⁵² Miguel García & Gary Hoskin, *Political participation and war in Colombia: An analysis of the 2002 elections*, Bogotá: Universidad de los Andes, 2003. Sobre este aspecto Hoskin y García sostienen que en las elecciones de 2002 para cámara de representantes “a parte de las acciones de los actores armados ilegales (guerrilla y paramilitares) en contra de candidatos y sus organizaciones de campaña, se sumaron múltiples intimidaciones a la ciudadanía. Estas acciones se manifestaron de dos maneras: obligar a la ciudadanía a orientar su voto por determinado candidato, o simplemente impedir a los ciudadanos el ejercicio del sufragio”. Por otro lado, uno de los resultados encontrados en el estudio de estos autores es que existe una relación entre presencia y acciones de los actores armados y los niveles de participación electoral (García y Hoskin, 2003, p.233).

Tabla 4: Modelo Explicativo de la Participación Electoral

Variables Explicativas	Total Periodo (1988-2000)
Constante	0.70884*** 0.02627
Variabes de Esfuerzo Fiscal Ingresos tributarios como porcentaje de los ingresos totales	0.08059*** 0.02859
Variabes de Descentralización PICN como porcentaje de las transferencias	-0.04261*** 0.01570
Variabes Socioeconómicas Gini de concentración de la propiedad privada	-0.01525 0.03040
Indice de Necesidades básicas insatisfechas (NBI)	0.00032** 0.00018
Variabes de Violencia y Conflicto Armado Actividad de los actores armados (FARC, ELN, EPL) (ABG)	-0.00339*** 0.00051
Tasa de homicidios (TH)	-0.00027*** 0.00004
Variabes de Control Categorización poblacional	-0.04518*** 0.00347
Región Pacífica	0.01958* 0.00916
Región Caribe	0.08466*** 0.00960
Región Oriental	-0.04488*** 0.01386
Metodología	Datos de Panel (Efectos aleatorios)
Número de Observaciones	3011
Número de Observaciones por grupo	688
R²	0.3208

En la columna derecha se presenta el valor del coeficiente para cada variable y se indica si el coeficiente es significativo (***) el coeficiente es significativamente diferente de 0 al 99% de confiabilidad; ** el coeficiente es significativamente diferente de 0 al 95% de confiabilidad; * el coeficiente es significativamente diferente de 0 al 90% de confiabilidad; sin estrellas el coeficiente no es significativamente diferente de 0). El valor que se presenta debajo de cada coeficiente corresponde al error estándar.

La relación negativa entre el nivel de participación y la violencia, medida a partir de la actividad de los actores armados, concuerda con los resultados encontrados por García y Hoskin, de acuerdo con los cuales existe relación positiva entre las acciones guerrilleras y los niveles de abstención electoral.⁵³ Así mismo, estos autores encontraron que la violencia

⁵³ García y Hoskin (2003).

homicida también tiene incidencia sobre la participación electoral. Sobre esto último, como se muestra en la tabla 4, se observa una relación negativa entre la tasa de homicidios y la participación electoral, siendo significativa esta variable explicativa.

De acuerdo con lo anterior, podría decirse que la violencia estaría afectando las reglas del juego democrático, no sólo porque constriñe directamente al votante, sino también porque genera condiciones adversas para el ejercicio de derechos civiles y políticos. Por ejemplo, características de la intensificación del conflicto y de la polarización política que vive el país, tales como los señalamientos hacia ciertos sectores organizados de la sociedad civil o hacia habitantes de determinados territorios, bloqueos por parte de todos los actores armados a la libre circulación de personas, amenazas, confrontación armada, entre otros.

Finalmente, las variables utilizadas como de control, es decir, categorización poblacional y la pertenencia a una determinada región (Pacífica, Caribe, Oriental y Andina) también resultaron significativas. Respecto a la población se encontró que los municipios que pertenecen a las categorías con menor población presentan mayores niveles de participación, mientras los que pertenecen a las categorías con mayor población son los que registran los niveles más bajos

Una posible hipótesis para este comportamiento es que en los municipios pequeños existe un contacto más directo entre gobernantes y gobernados, y esto genera mayores incentivos para la participación y el involucramiento en los asuntos públicos. Sin embargo, también podría sugerirse que es en los municipios pequeños donde las relaciones clientelistas asociadas a formas tradicionales de hacer política en Colombia tienen un mayor arraigo, lo que constituye un motor para la mayor participación.

La fórmula de la participación electoral estimada está dada por:

$$PE_{i,t} = \hat{\beta}_0 + \hat{\beta}_1 EF_{i,t} + \hat{\beta}_2 D_{i,t} + \hat{\beta}_3 NBI_{i,t} + \hat{\beta}_4 ABG_{i,t} + \hat{\beta}_5 TH_{i,t} + \hat{E}_{i,t}$$

Donde

- b_0 representa la constante
- EF es la variable que representa el esfuerzo fiscal
- D representa la descentralización fiscal la cual esta medida como el porcentaje de los ingresos corrientes de la nación que recibe el municipio sobre ingresos por transferencias
- NBI necesidades básicas insatisfechas
- ABG actividad armada de las guerrillas
- TH Tasa de Homicidios
- i indicador de municipio
- t indicador de tiempo

En síntesis, los resultados del modelo explicativo para el nivel de participación electoral en la elección popular de alcaldes, muestran que la violencia y el conflicto armado interno están afectando las garantías para el ejercicio de derechos civiles y políticos en los municipios colombianos. No sólo porque el derecho a votar está siendo coaccionado por parte de los actores armados sino porque en muchas regiones, sobre todo en las áreas rurales hacia donde se repliega la guerrilla, este derecho está vetado.

De otro lado, la intensificación del conflicto armado y las actuales políticas de seguridad aplicadas por el gobierno al nivel nacional, están generando condiciones adversas al libre ejercicio de derechos civiles y políticos. La configuración de una crisis humanitaria con muchas dimensiones hace más difícil el desarrollo de procesos participativos en escenarios locales.

La importancia del INBI revela el interés de sectores con difícil acceso a derechos económicos, sociales y culturales, de incidir en las decisiones de política que les afectan directamente. Puede ser entendido como un proceso de control social sobre las acciones de los gobernantes en municipios donde el alcalde tiene un margen más amplio para decidir sobre la destinación de los recursos, o donde hay menos dependencia de las transferencias del nivel central. La descentralización fiscal parece haber beneficiado a la participación electoral cuando ha permitido una mayor autonomía de los gobiernos locales en la captación y distribución de recursos públicos.

Conclusiones

Este estudio pretendió dar cuenta de algunas de las tendencias del comportamiento electoral en relación con la descentralización, la violencia y con otros factores socioeconómicos de los municipios colombianos. En este sentido, fue posible contrastar a partir de información empírica para la década de los noventa, algunos planteamientos teóricos y hallazgos de los estudios sobre descentralización y comportamiento electoral.

De manera específica, el análisis estadístico tuvo como propósito explicar las variables nivel de participación electoral y número efectivo de partidos en función de factores de diversa índole: indicadores de descentralización, de tipo socioeconómico, de violencia y los relacionados con normativo electoral. La tesis principal del estudio plantea que estas variables electorales no pueden ser explicadas únicamente por la descentralización en Colombia, sino que esta, junto con los otros factores, tienen una incidencia relativa sobre las tendencias observadas en el sistema político formal.

En un nivel descriptivo el estudio mostró que durante la década de los noventa los niveles de participación más altos se registraron en 1988, cuando se implementó la elección popular de alcaldes y que no se recuperaron a pesar del incremento observado en el año 2000. El éxito relativo de las reformas descentralistas de 1986 en el primer año, se refleja principalmente en los niveles de participación electoral, indicando la incorporación de una proporción significativa de ciudadanos a los mecanismos formales de elección de gobierno, sobre todo al principio del proceso. Sin embargo, esta tendencia no se mantiene en el tiempo.

De otro lado, se observa un impacto positivo de las reformas de la Constitución de 1991 en la incorporación de distintas fuerzas al sistema político, ya que a partir de 1992 hay un incremento en el número efectivo de partidos que indica el paso de un sistema bipartidista a uno con más de 2 partidos. El acceso de las distintas fuerzas políticas a cargos de elección popular (alcaldías) es un patrón constante a lo largo del periodo y común a la mayoría de los municipios de mayor tamaño poblacional. Sin embargo, es necesario tener en cuenta que esto podría estar acompañado de una creciente desinstitucionalización del sistema de partidos en la última década. También es preciso notar que a pesar de los cambios observados en la década, el promedio nacional del número efectivo de partidos para el periodo es aproximadamente de

dos partidos y medio, lo cual indica que el sistema colombiano sigue siendo más próximo al esquema bipartidista que al multipartidismo.

En un nivel explicativo, los resultados del modelo para el número efectivo de partidos muestran que en el grueso de los municipios colombianos no se comprueba la hipótesis de acuerdo con la cual la descentralización fiscal funciona como incentivo para la conformación de nuevos movimientos políticos, los cuales estarían compitiendo por una incidencia directa sobre la distribución de los recursos públicos (ya sea para beneficio personal o de un sector social específico).

En contraste, factores asociados a las características de la cultura política del electorado tales como el contexto regional y la proximidad geográfica con otros municipios de comportamiento similar, mostraron un mayor peso para explicar el número de partidos. Así, tal vez la existencia de una tradición política en las zonas rurales y en determinadas regiones tiene una gran influencia en el tamaño del sistema de partidos.

De otro lado, los resultados mostraron que los niveles de violencia común influyen directamente en el número efectivo de partidos. El peso explicativo de la tasa de homicidios sobre esta variable, parece indicar que no existen condiciones plenas para el ejercicio de la diferencia en entornos violentos y que eso se está reflejando en el campo político. A más largo plazo, la relación entre la tasa de homicidios y el número efectivo de partidos da cuenta de un contexto que se constituye en una amenaza para el ejercicio de los derechos civiles y políticos relativos a la constitución del gobierno y que hacen parte de las dimensiones básicas del régimen democrático.

Respecto a la participación electoral, el modelo explicativo mostró los efectos negativos y directos de la violencia y del conflicto armado interno sobre el ejercicio del derecho al voto. Lo anterior puede significar que el control político por la vía armada se consolida mediante una coacción directa sobre los votantes o que está degenerando en contextos de confrontación entre los distintos grupos armados que impiden la participación política en canales institucionales. En cualquier caso, esa relación entre violencia, conflicto y participación electoral, muestra que las formas de control político por la vía armada están incidiendo sobre la democracia y el gobierno local.

Los anteriores resultados plantean retos en la interpretación de los cambios producidos dentro del sistema de partidos colombiano. Primero, porque refleja la importancia de factores como la cultura política o los patrones regionales que no han sido explorados con suficiente rigor. Segundo, porque pone en evidencia la dificultad que enfrentan las reformas descentralistas en contextos violentos, donde es precario el control estatal del territorio nacional, donde las prácticas clientelistas han mediado las relaciones entre electores y elegidos, y donde los grupos armados irregulares están cooptando las instituciones mediante diferentes mecanismos de regulación que apuntan a garantizar el control político en el ámbito local.

De otro lado, respecto del análisis del comportamiento electoral, los resultados muestran que es complejo el significado de los distintos indicadores (respaldo electoral, nivel de participación electoral y número efectivo de partidos) ya que se hace necesario siempre contextualizar estos resultados a la luz de análisis cualitativos y de caso. Combinar técnicas cualitativas con técnicas cuantitativas puede hacerla diferencia con una interpretación más completa del comportamiento electoral.

Finalmente, la discusión sobre los sentidos de la democracia en Colombia requiere un análisis profundo, más allá de la necesidad de promover una apertura del sistema político formal. Los datos aquí presentados son una aproximación a estos últimos aspectos, pero es necesario examinar otros relacionados con la debilidad de las instituciones para garantizar el ejercicio de la ciudadanía en la esfera social, civil y política; sobre todo en los derechos referidos a la constitución del gobierno. El debate sobre el sentido de la democracia en Colombia debe plantear respuestas para enfrentar la debilidad de las instituciones locales, cuando están permeadas o constreñidas por acciones de los grupos armados y por actores políticos que reproducen prácticas como el clientelismo. En este contexto es importante el desarrollo de mecanismos de control tales como la veeduría o el acompañamiento a procesos de participación electoral por parte de organismos internacionales.

Referencias

- Ahmad, Junaid, *Rethinking Decentralization in Developing Countries*, Washington DC: World Bank, 1998
- Bird, Richard, 'Colombia: the central role of the central government in fiscal decentralization', en Richard Bird y François Vaillancourt (comps), *Fiscal Decentralization in Developing Countries*, Cambridge: Cambridge University Press, 1998
- Bejarano, Ana María, 'La constitución de 1991: un proyecto de construcción institucional', en Gandour Miguel y Mejía Bernardo (comps), *Hacia el rediseño del Estado*, Bogotá: Tercer Mundo Editores, Departamento Nacional de Planeación, 1994, pp.197-224
- Crook, Richard and Manor, James, *Democracy and Decentralisation in South Africa and West Africa. Participation, accountability and Performance*, Cambridge: Cambridge University Press, 1998
- Departamento Nacional de Planeación (DNP), *Evaluación de la descentralización municipal en Colombia: balance de una década*, Tomo I, Bogotá: DNP, 2002
- Departamento Nacional de Planeación, Dirección de Desarrollo Territorial 'Evaluación de la descentralización municipal en Colombia: balance de una década', en *Documento Territorial* N° 53, Bogotá: DNP, 2001.
- Departamento Nacional de Planeación, Dirección de Desarrollo Territorial 'Modelo de Jerarquización y Categorización de los Departamentos y Municipios', en Documento Territorial No. 44, Bogotá: DNP, 2001.
- Departamento Nacional de Planeación, "¿Qué hicieron los alcaldes entre 1995-1997?", en Planeación y Desarrollo Volumen XXIX, N° 4., Bogotá: DNP, 1998.
- Departamento Nacional de Planeación, "Problemas y Prioridades de los alcaldes electos Periodo 1998-2000", en Planeación y Desarrollo Volumen XXIX, N° 4, Bogotá: DNP, 1998.
- Departamento Nacional de Planeación, "Resultados de la Encuesta a los alcaldes en 1999", en Boletín N° 19, Bogotá: DNP, 1999.
- De Vries, Michele, 'The rise and fall of decentralization: A comparative analysis of arguments and practices in European countries', *European Journal of Political Research*, 38 (2000), pp.193-224
- Foster, Andrew D. and Rosenzweig, Mark R., 'Democratization, Decentralization and the Distribution of Local Public Goods in a Poor Rural Economy', *PIER working paper* 01-056, Philadelphia: Penn Institute for Economic Research, Economics Department, University of Pennsylvania, 2001
- Gaardsted Frandsen, Annie, *Size and electoral participation in local elections*, Department of Political Science and Public Management: University of Southern Denmark, 2003.
- Gaitán, María del Pilar, 'La elección popular de alcaldes: un desafío para la democracia', *Revista Análisis Político*, 3 (enero-abril 1988), pp.94-102
- García, Miguel y Hoskin, Gary, *Political participation and war in Colombia: An analysis of the 2002 elections*, Bogotá: Universidad de los Andes, 2003
- Gutiérrez, Francisco, '¿Se ha abierto el sistema político colombiano? Una evaluación de los procesos de cambio (1970-1998)', *América Latina Hoy*, 2 (2001), pp.198-215
- Harmel, Robert and Robertson, John D, 'Formation and Success of New Parties', *International Political Science Review*, 6:4 (1985), pp.501-523

- Hug Simon, *Altering Party Systems. Strategic Behavior and the Emergence of New Political Parties in Western democracies*, Michigan: University of Michigan Press, 2001
- Leal Buitrago, Francisco, 'La Crisis Política Colombiana: Alternativas y Frustraciones', *Análisis Político*, 1 (mayo-agosto 1987), pp.76-88
- Leal, Francisco y Dávila, Andrés, *Clientelismo, el sistema político y su expresión regional*, IEPRI, Bogotá: Tercer Mundo, 1991
- Lijphart, Arendt, *Sistemas electorales y sistemas de Partidos. Un estudio de veintisiete democracias 1945-1990*, Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1994
- Maldonado, Alberto, 'Avances y resultados de la descentralización política en Colombia', *Documento Territorial*, 52, Bogotá: Departamento Nacional de Planeación, 2001
- Manor, James, *The political Economy of Democratic Decentralization*, Washington: The World Bank, 1999
- Molinar, Juan, 'Counting the Number of parties: alternative index', *American Political Science Review*, 85:4 (1991)
- Mueller, Dennis y Stratman, Thomas, 'The Economic Effects of Democratic Participation', *CES-Ifo Working Papers* (Münich), *Working Paper* 656:2 (2002)
- Musgrave, Richard y Musgrave B. Peggy, *Public Finance in Theory and Practice*, New York: MacGraw Hill, 1989
- Oates, Wallace, *Fiscal Federalism*, New York: Harcourt Brace Jovanovich, 1991
- Orjuela, Luis Javier, 'La descentralización en Colombia: paradigma para la eficiencia y legitimidad del Estado', en John Dugas y Angélica Ocampo, *et al.*, *Los caminos de la descentralización. Diversidad y retos de la transformación municipal*, Bogotá: Universidad de Los Andes – Departamento de Ciencia Política, 1992
- Ordeshook Peter y Shvetsova Olga, 'Ethnic heterogeneity, district magnitude, and the number of parties', *American Journal of Political Science*, 38:1 (febrero 1994), pp.100-123
- Pinard, Maurice, 'Third Parties in Canada Revisited: Arejoinder and Elaboration of the Theory of One Party Dominante', *Canadian Journal of Political Science*, 6 (1973), pp.439-460.
- Pizarro, Eduardo, 'Democracia Restringida y desinstitucionalización política', en Pedro Medellín (comp.), *La Reforma del Estado en América Latina*, Bogotá: Fescol, 1989
- Pizarro Leongómez, Eduardo, '¿Hacia un sistema multipartidista? Las terceras fuerzas en Colombia hoy', *Análisis Político*, 31 (Mayo-Agosto 1997), pp.82-103
- Presidencia de la República-Departamento Nacional de Planeación, Colombia, *Descentralización y Federalismo Fiscal. Informe Final de la Misión para la Descentralización*, Bogotá, 1992
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), 'La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos', abril 2004, p.24, ver www.pnud.org
- Ramírez Tobón, William, *Estado, Violencia y Democracia*, Bogotá: Tercer Mundo Editores, 1990
- República de Colombia, Comisión de Racionalización del Gasto y de las Finanzas Públicas, *Informe Final*, Bogotá: Ministerio de Hacienda, 1997

- Romero, Marco, *Elecciones, reforma política y garantías electorales*, (mimeo) 2004
- Dennis Rondinelli, 'Government Decentralization in Comparative Perspective: Theory and Practice in Developing Countries', *International Review of Administrative Science* (1981)
- Salas González, Edgar, 'Evaluación de la descentralización: componente de capacidad institucional', en Departamento Nacional de Planeación, *Evaluación de la descentralización municipal en Colombia: balance de una década*, Tomo II, Bogotá: DNP, 2002
- Sánchez, Fabio, *Diagnóstico de la capacidad de los gobiernos locales en Colombia Bogotá*, Informe de Consultoría presentado al BID, 2000
- Santana, Pedro, 'El desarrollo desigual de las regiones y el movimiento cívico en Colombia', *Revista Controversia*, 107-108 (1983)
- Taagepera, Rein, 'The number of parties as a function of heterogeneity and electoral system', *Comparative Political Studies*, 32:5 (Agosto 1999), pp.531-548
- Willis, Eliza; Da C.B, Christopher and Haggard, Stephan, 'The politics of decentralization in Latin America', *Latin American Research Review*, 34:1 (1999), pp.7-55
- World Bank, *World Bank Experience with Rural development*, Washington, D.C.: World Bank, Operations Evaluation Department, 1987

Other Working Papers in Series

- WP1 Crisis States Programme, 'Concept and Research Agenda' (April 2001) – *Also available in Spanish*
- WP2 Crisis States Programme, 'Research Activities' (April 2001)
- WP4 Crisis States Programme, 'Research in Latin America' (April 2001) – *Also available in Spanish*
- WP6 Dennis Rodgers, 'Making Danger a Calling: Anthropology, violence, and the dilemmas of participant observation' (September 2001) – *Also available in Spanish*
- WP7 Hugh Roberts, 'Co-opting Identity: The manipulation of Berberism, the frustration of democratisation and the generation of violence in Algeria' (December 2001) – *Also available in Spanish*
- WP9 Benedict Latto, 'Governance and Conflict Management: Implications for donor intervention' (February 2002) – *Also available in Spanish*
- WP10 Jo Beall, 'The People Behind the Walls: Insecurity, identity and gated communities in Johannesburg' (February 2002) – *Also available in Spanish*
- WP11 Jo Beall, Owen Crankshaw & Susan Parnell, 'Social Differentiation and Urban Governance in Greater Soweto: A case study of post-Apartheid reconstruction' (February 2002) – *Also available in Spanish*
- WP24 Francisco Gutiérrez Sanín, 'Hyper-fragmentation and Traditional Politics in Colombia: Discussing Alternative Explanations' (March 2003, revised September 2004) – *Also available in Spanish*
- WP25 Francisco Gutiérrez Sanín, 'Los tiempos de las involuciones democráticas' (March 2003) – *English version forthcoming*
- WP27 Francisco Gutiérrez Sanín, 'Criminal Rebels? A discussion of war and criminality from the Colombian experience' (April 2003)
- WP28 Luis Eduardo Fajardo, 'From the Alliance for Progress to the Plan Colombia: A retrospective look at US aid to Colombia' (April 2003)
- WP29 Jean-Paul Faguet, 'Decentralisation and local government in Bolivia' (May 2003) – *Also available in Spanish*
- WP30 Maria Emma Wills & Maria Teresa Pinto, 'Peru's failed search for political stability' (June 2003)
- WP32 Carlos Medina & Hermes Martínez, 'Violence and drug prohibition in Colombia' (August 2003)
- WP35 Dennis Rodgers, 'Dying For It: Gangs, Violence and Social Change in Urban Nicaragua' (October 2003)
- WP37 David Keen, 'Demobilising Guatemala' (November 2003)
- WP38 Miguel García & Gary Hoskin, 'Political Participation and War in Colombia: An Analysis of the 2002 Elections' (November 2003)
- WP40 Ann C. Mason, 'Constructing Authority Alternatives in Colombia: Globalisation and the Transformation of Governance' (February 2004)
- WP41 Tobias Kelly, 'The Palestinian Legal System and the Fragmentation of Coercive Power' (March 2004)
- WP42 Andrew Martin Fischer, 'Urban Fault Lines in Shangri-La: Population and Economic Foundations of Inter-ethnic Conflict in the Tibetan Areas of Western China' (June 2004)
- WP43 Jacklyn Cock, 'Rethinking Militarism in Post-Apartheid South Africa' (June 2004)
- WP44 Debby Bonnin, 'Understanding the Legacies of Political Violence: An Examination of Political Conflict in Mpumalanga Township, Kwa-Zulu Natal, South Africa' (June 2004)
- WP45 Kenneth C. Shadlen, 'Representation, Participation and Development: Lessons from Small Industry in Latin America' (June 2004)
- WP46 Jonathan DiJohn, 'The Political Economy of Economic Liberalisation in Venezuela' (June 2004)
- WP47 Ana María Díaz & Fabio Sánchez, 'A Geography of Illicit Crops (Coca Leaf) and Armed Conflict in Colombia' (July 2004) – *Also available in Spanish*
- WP48 Jo Beall, Sibongiseni Mkhize & Shahid Vawda, 'Traditional Authority, Institutional Multiplicity and Political Transition in KwaZulu-Natal, South Africa' (July 2004)
- WP49 Sarah Mosoetsa, 'The Legacies of Apartheid and Implications of Economic Liberalisation: A Post-Apartheid Township' (July 2004)
- WP50 Laurie Nathan, 'The Absence of Common Values and Failure of Common Security in Southern Africa, 1992-2003' (July 2004)
- WP51 Antonio Giustozzi, '"Good" States vs. "Bad" Warlords? A Critique of State-Building Strategies in Afghanistan' (October 2004)
- WP52 Manorama Sharma, 'Critically Assessing Traditions: The Case of Meghalaya' (November 2004)
- WP53 Andries Bezuidenhout, 'Postcolonial Workplace Regimes in the Engineering Industry in South Africa, Swaziland, and Zimbabwe' (November 2004)
- WP54 Jo Beall, 'Decentralisation and Engendering Democracy: Lessons from Local Government Reform in South Africa' (November 2004)
- WP55 Laurie Nathan, 'Security Communities and the Problem of Domestic Instability' (November 2004)
- WP56 Angelika Rettberg, 'Business-led Peacebuilding in Colombia: Fad or Future of a Country in Crisis?' (December 2004)

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

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

Crisis States Programme collaborators

In India:

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

In South Africa:

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

In Colombia:

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

Research Objectives

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



crisis states programme

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

