

Local political systems, post-constitution changes, Bucaramanga (Colombia) 1991- 2007

Sumario

Referentes previos a la Constitución de 1991 y Gestión Pública local (1990-2007). Evolución del Sistema Electoral y de Partidos 1990-2007. Comportamiento Electoral - Elecciones Municipales. Reforma Política de 2.003 y Elecciones. Perspectivas de Cambio: Coyuntura Electoral 2007. ¿Hacia dónde va el sistema político local de Bucaramanga?. Conclusiones

Resumen

A partir de la Constitución Política de 1991 y posteriormente con la Reforma Política de 2003 se sentaron las bases para la consolidación de la democracia en Colombia; primero, a través de la ampliación de los mecanismos de participación ciudadana y comunitaria soportada en gran parte sobre el control social a la gestión pública, y segundo, con el fortalecimiento del sistema de partidos bajo la pretensión de superar el multipartidismo atomizado imperante en el país desde los años noventa. Bajo este nuevo escenario, se pretende a partir de un estudio de caso, analizar el impacto político que dichas reformas han tenido tanto en la gestión pública, como sobre el sistema de partidos a nivel local.

Palabras Claves: *Gobernabilidad, Partidos Políticos, Participación Ciudadana, Gestión Pública, Liderazgo.*

Abstract

Since the 1991 Constitution and more recently, with the political reform of 2003, the foundations for the consolidation of democracy were laid in Colombia; first, through the extension of the mechanisms for citizen and community participation, relying in large part on the social control of public management, and second, through the strengthening of the party system, justified by the need to overcome the atomized multipartism prevailing in the country since the 1990s. Under this new scenario, the political impact of these reforms is analysed, on the basis of a case study, both on public management and on the party system at the local level.

Key words: *governance, political parties, citizen participation, public management, leadership.*

Artículo: *recibido; marzo 23 de 2010. Aprobado, abril 29 de 2010*

Lya Fernández de Mantilla: *Maestría en Ciencia Política para Iberoamérica- Universidad Internacional de Andalucía; Maestría en Estudios Políticos, Pontificia Universidad Javeriana- Bogotá. Docente UNAB. Investigadora del Grupo de Investigación Instituciones políticas y Opinión Pública, Instituto de Estudios Políticos UNAB- Colombia.*

Esther Parra Ramírez: *Maestría en Estudios Políticos Pontificia Universidad Javeriana- Bogotá. Doctorando en Ciencia Política Universidad de Barcelona. Docente ESAP. Investigadora del Grupo de Investigación Instituciones políticas y Opinión Pública, Instituto de Estudios Políticos UNAB- Colombia.*

Sistemas políticos locales, cambios postconstitucionales en el municipio de Bucaramanga (Colombia) 1991-2007

Lya Fernández de Mantilla

Esther Parra Ramírez

Introducción

La crisis de representación política que en las últimas décadas ha afectado a gran parte del sistema de partidos en América Latina, llevó al replanteamiento de algunos diseños institucionales que permitieran superar la dispersión partidista con bajo o nulo nivel de institucionalización característico de los multipartidismos atomizados que empezaron a emerger y afectar negativamente al sistema político, en la medida en que como afirman Mainwaring y Zoco (2007), un sistema de partidos relativamente cohesionado y estable tiene repercusiones importantes al favorecer una representación democrática más efectiva dado que en los partidos políticos recae la responsabilidad tanto de la formulación de políticas públicas como de la labor de gobierno.

En el caso colombiano es necesario analizar este fenómeno a partir de la centralidad histórica que los dos partidos (Liberal y Conservador) tuvieron desde mediados del Siglo XIX, pues aunque funcionaron en determinados periodos bajo la forma de partido hegemónico¹, consolidarían hasta finales de los años noventa un sistema bipartidista² constituyéndose en el pilar de definición del régimen político y protagonistas de la dinámica política nacional. Los cambios constitucionales (1991) gradualmente impactarían en la transformación partidista, con el desbordamiento de número de listas inscritas³ tanto para las elecciones de Senado como para Cámara reflejando la apertura del sistema de forma tal que hacia 1998 si bien existía un sistema de partidos con predominio bipartidista ya se evidenciaba la ampliación significativa de las opciones en juego.

El impacto de la modernización de los mecanismos de representación local ha empezado a ser analizado y constituye el objetivo de este artículo ya que a partir del análisis del comportamiento político de las terceras fuerzas en un Municipio tradicionalmente liberal como Bucaramanga, es posible determinar las tendencias en términos de alianzas, fuerzas emergentes, transfuguismo, volatilidad electoral e institucionalización y/o atomización partidista, fenómenos que han incidido en la

1Según Nohlen (2004), a través de elecciones semicompetitivas se permite la existencia de partidos menores opositores al régimen pero el partido hegemónico, controla la neutralidad del juego hacia su favor; se logra así esa fachada democrática que se mantiene con la regularización de procedimientos verticales de dominio.

2 El sistema bipartidista se caracteriza porque sólo dos partidos están en capacidad real de acceder al poder, existe una posibilidad real de alternancia entre los dos partidos, los dos partidos mayoritarios obtienen alrededor del 90% del total de los sufragios y, finalmente, uno de los dos partidos puede alcanzar por sí solo la mayoría parlamentaria.

3 En las elecciones de 1994 por ejemplo, en "los partidos liberal y conservador, en la AD M-19, en los movimientos cristianos e indígenas, el número de aspirantes aumentó significativamente. En total se presentaron 254 listas para el Senado y 674 para la Cámara (incluyendo 12 planchas de las comunidades negras para su circunscripción especial), para un gran total de 928 listas". Pizarro, E. (1994, mayo- agosto). Elecciones, partidos y Nuevo Marco Institucional: ¿En qué estamos? *Revista Análisis Político*, (22), p. 92.

relación de los gobiernos municipales desde 1990 hasta el 2007 con el legislativo municipal.

Referentes previos a la Constitución de 1991 y gestión pública local (1990-2007)

La década del ochenta marcaría su importancia en la conformación del sistema político local debido a dos principales sucesos; en primer lugar, la iniciación del proceso de descentralización política y administrativa del Estado⁴, y en segundo lugar, la transformación de los partidos políticos tradicionales.

Después de un largo proceso de concertación, el fenómeno de la descentralización se evidencia con la aprobación de la elección popular de Alcaldes, el establecimiento de competencias fiscales y de planeación en 1988. Desde entonces el territorio bumangués se divide en comunas (zonas urbanas) y corregimientos (zonas rurales) con el fin de mejorar la prestación de servicios públicos y propiciar la participación ciudadana en el manejo de los asuntos públicos de carácter local. A partir de entonces el Municipio empieza a formar asociaciones para la prestación conjunta de determinados servicios públicos, la ejecución de obras y el cumplimiento de funciones administrativas. Posteriormente la Constitución Política de 1991 le dará autonomía al Alcalde y desde luego más estabilidad a la gestión municipal, unido a otros mandatos como los relacionados con la elaboración del Plan de Desarrollo y del Plan de Ordenamiento Territorial- POT.

No obstante, la autonomía que empezaba a manifestarse previa a la nueva carta política, no liberó a los alcaldes de Bucaramanga de las prácticas tradicionales de reparto de poder y de toma de decisiones. Se mantenía una presión permanente de parte del Concejo municipal no sólo para incidir en las decisiones del Alcalde, sino para exigir cuotas burocráticas y contratos que pudieran perpetuar la corrupción y el clientelismo.

En cuanto a la configuración del sistema político partidario y en correspondencia con la tendencia nacional (Giraldo, 2007, p.133), se observa a nivel local la fragmentación interna de las dos grandes fuerzas políticas tradicionales, fenómeno que en lo municipal surge con posterioridad al desmonte del Frente Nacional y se prolonga un poco más de la entrada en vigencia de la Carta del 91. Este sistema de partidos da cuenta de unas fracciones fuertes que determinaron por algo más de quince años la vida política tanto municipal como departamental.

Durante la década de los años ochenta y principios de la de los noventa, principalmente dos aspectos llaman la atención de la tipología partidaria en Santander: en primer lugar, la evidente autonomía de esas agrupaciones con respecto a los directorios y liderazgos nacionales y en segundo lugar, su contundente fuerza electoral y predominio durante un largo periodo. (Fernández; 2007). Estos años ochenta también presenciaron la conformación y la participación política irregular de los movimientos de izquierda como la Unión Nacional de Oposición UNO⁵, el Movimiento Obrero Independiente Revolucionario MOIR⁶, la Alianza Nacional Popular ANAPO⁷ y la Unión Patriótica, U.P.

En medio de los nuevos espacios de apertura democrática del renovado sistema político municipal, se inauguró este proceso, con la elección popular de alcaldes siendo elegido en Bucaramanga el candidato liberal Alberto Montoya Puyana (1988–1990). Durante su administración se dio vida a las Juntas Administradoras Locales⁸, JAL, y organizó un equipo especializado para redefinir y planificar el nuevo perfil urbano de la ciudad. A pesar del proceso de conformación de las JAL, estas no ejercieron un papel político efectivo como grupo de presión, papel que sí desempeñaron las organizaciones sindicales, como fue el caso de las que actuaban en las Empresas Públicas del municipio, que mediante distintas formas

4 Ver: "Una Nueva Gestión Pública Para América Latina". (1998) Documento del Centro Latinoamericano de Administración Para el Desarrollo CLAD. Recuperado de: <http://www.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/libros>

5 Este movimiento surge a principios de los años setenta conformado por distintas fuerzas de oposición. En 1974 la izquierda obtuvo su mayor fuerza mediante la victoria obteniendo dos escaños en el Concejo, conservándolos hasta 1978 cuando pierde uno de sus escaños, manteniendo sólo uno hasta 1982.

6 El MOIR alcanzó en 1976 una posición que no logró consolidarse a través de los años.

7 En la década de los setenta la ANAPO se proyectaba como alternativa a los partidos tradicionales; sin embargo, en posteriores elecciones no logra obtener representación y en otras no se presenta con listas propias, sino que entra a respaldar las listas de otros grupos.

8 En 1989 se inició el proceso comunero por medio del acuerdo 030 de 1988, el cual constituyó 14 Comunas y 3 corregimientos y se hace la primera elección de las Juntas Administradoras Locales -JAL. Con este Marco Jurídico funcionaron las JAL, hasta la finalización de la segunda elección popular de Alcalde. En 1991 las Comunas fueron elevadas a mandato Constitucional, a través del artículo 318 y posteriormente en 1994 se aprobó la Ley 136 que reglamentaría el funcionamiento de las JAL y el Plan de Ordenamiento Territorial que aprobó dos comunas más, la 16 y 17 correspondiente a la división de la comuna 7 o de la Ciudadela y la Comuna 12 o de Cabecera.



convencionales, ejercieron presión y resistencia a la administración local.

Esta administración municipal previa a la Constitución de 1991 se caracterizaría por hacer una gestión responsable y eficiente en el manejo del presupuesto, logrando fortalecer la institucionalidad y el liderazgo político regional

que permitiría abrir espacios en el contexto nacional, liderando una de las vertientes del Partido Liberal.

El siguiente cuadro muestra los aspectos destacados en términos de estilo de gobierno, apoyo político y resultados de la gestión municipal en Bucaramanga para el periodo 1990 - 2007.

Tabla 1. Gestión Local Bucaramanga 1990 – 2007

ALCALDE	RESPALDO POLÍTICO	ESTILO	ACCIONES
Alfonso Gómez Gómez⁹ 1990-1992	Fue elegido con el respaldo del partido Liberal, que logró también mayoría en el Concejo Municipal.	Se destacaría su estilo democrático, de respeto por las instituciones a pesar del convulsionado contexto político y social que tuvo que afrontar.	Mejoramiento de la calidad de vida en los sectores más deprimidos - Minuto de Dios -. Construcción de la plaza cívica Luis Carlos Galán. Embellecimiento urbanístico y mejoramiento de vías.
Jaime Rodríguez Ballesteros. 1992-1994	Partido Liberal: Consenso entre el Sindicato Liberal y la Confederación Liberal.	Propició la apertura al diálogo con la comunidad, hizo efectiva la participación ciudadana en la planeación del desarrollo, no obstante más que por la inversión en desarrollo humano se destacó por la inversión en infraestructura física para la ciudad.	Creación de la Secretaría de Desarrollo Social. Planeación participativa: Su "Plan Social Integral" fue concertado con las JAL y las JAC. Construcción de la Transversal Oriental, el Viaducto La Flora, CENFER y el Colegio Minuto de Dios. Ampliación del Viaducto García Cadena, la carrera 21 y la avenida González Valencia. Prolongación de la carrera 9 ^a y la calle 45. Diseño del intercambiador Puerta del Sol y el Centro Metropolitano de Mercadeo.
Carlos Ibáñez Muñoz. 1995-1997	Aunque elegido por el Partido Liberal no contó con el apoyo de la clase dirigente tradicional local.	Estuvo más preocupado por la construcción de obras de infraestructura programadas en el periodo anterior que por la inversión en la solución de los problemas sociales. Durante su mandato se hizo evidente la correspondencia entre la debilidad de las organizaciones comunitarias y el interés político de los gobiernos municipales por clientelizarlas.	Construcción del Hospital del Norte.
Luis Fernando Cote Peña. 1998-2000	Sus relaciones con el Concejo se expresaron en términos de favores mutuos	Se destacó por la recuperación de las finanzas del municipio con la venta de empresas públicas, en tanto que para el desarrollo social se disminuyó	Venta de las Empresas Públicas de Bucaramanga ¹⁰ , con lo que supera el déficit fiscal que traía el municipio.

⁹Al igual que Alberto Montoya Puyana, Alfonso Gómez Gómez fue reconocido como el mejor Alcalde de Colombia en sus respectivos periodos.

ALCALDE	RESPALDO POLÍTICO	ESTILO	ACCIONES
	de contratos y cuotas burocráticas	significativamente el presupuesto. Dio inicio al proceso de planeación al incorporar elementos que le permitieron en la fase de formulación plantear una visión sistémica del territorio e incluir y vincular a la comunidad en dicho proceso.	Creación del Instituto de la Recreación y el deporte INDERBU. Reemplazo del la Secretaría de Planeación por la Oficina de Planeación. Proyecto “Ciudad Digital” y parque interactivo Neomundo.
Iván Moreno Rojas. 2000-2003	Elegido por la ANAPO, movimiento dirigido por María Eugenia Rojas. En sus relaciones con el Concejo preserva la coalición de gobierno e individualiza las relaciones con los ediles y demás miembros de la comunidad	Ha sido sin duda uno de los gobiernos con mayor carga populista, -fortalecida por la presencia de su madre María Eugenia Rojas como Primera Dama -fundamentada en el asistencialismo a los pobres y la burocracia a los estratos medios de la población. Esta política degeneró no solo en unos presupuestos deficitarios a pesar de haber recibido las finanzas saneadas y con un superávit mayor a los veinte mil millones de pesos, también en un fuerte endeudamiento.	Establece “los Cepos” en su proyecto de recuperar el espacio público y mejorar la movilidad vial. Remodelación de la carrera 33. Programa “Municipio Saludable”. Creación del Instituto Municipal del Empleo. Aplicación de la ley 617 del 2000 sobre saneamiento fiscal, sin éxito.
Honorio Galvis Aguilar. 2004-2007.	La mayoría de concejales se va a la oposición ¹¹ por considerarlo que era solo un instrumento de la ANAPO, lo que lo obligó a distanciarse de dicho movimiento y adherirse a las filas liberales	Se destacó por su estilo gerencial, el cual lo alejó de su predecesor en términos de prácticas populistas, impulsando mega proyectos para la ciudad como Metrolínea y por su notable visión futurista y realista en torno al desarrollo de Bucaramanga. Se reconoce como una gestión responsable en el manejo de las finanzas públicas.	Recuperación de las finanzas municipales y desmontes de subsidios. Programas de vivienda de interés social. Estudios para la construcción del embalse con el que proyecta atender el suministro de agua para los próximos 20 años.

Elaboración Propia

Si se analizan los nuevos diseños hacia la participación política, se encuentra que en la ciudad de Bucaramanga algunos de estos mecanismos han venido tomando fuerza lentamente como espacios de discusión y concertación, tal es el caso del Consejo Municipal de la Juventud, el Consejo Municipal de Atención a los Desplazados, las veedurías ciudadanas, las asociaciones de tenderos, mecánicos, y madres

comunitarias que se constituyen “coyunturalmente” en los más activos en la ciudad. La debilidad en la gestión de los diferentes gobiernos consiste en que dicho programa no ha contribuido a generar autogestión en las comunidades organizadas, pues aún estas siguen esperando de la administración local políticas asistencialistas, en tanto que la aplicación de programas relacionados con la participación

¹⁰ Acto que a juicio de muchos analistas lo eclipsaría políticamente hasta el presente.

¹¹ Desde que existe la elección popular de alcaldes, el mandatario bumangués contaba con el apoyo y la colaboración de la mayoría de concejales, tradición que solo se rompió en esta administración.



ciudadana guarda relación con el papel discrecional que siguen teniendo los alcaldes en la promoción de la opción participativa. (Parra, 2006).

Evolución del sistema electoral y de partidos, 1990-2007

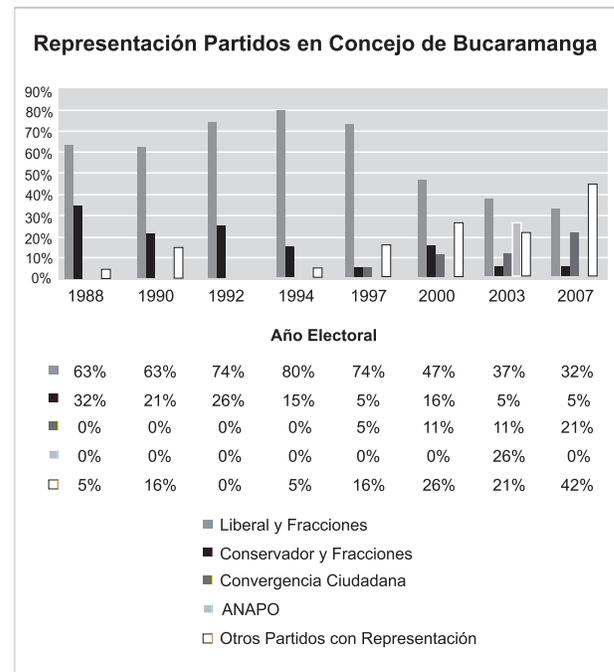
En el marco político, la Constitución de 1991 representa un paso importante en la perspectiva de la transformación democrática de la sociedad y el Estado, contrario a todas las restricciones heredadas del Frente Nacional, cuyas principales características fueron la negación de la oposición dentro del sistema político, el desarrollo del clientelismo como sistema de control del Estado y del proceso electoral (Romero; 2007, p. 2) y la aparente consolidación de un sistema bipartidista, o más bien la entronización de la dictadura de dos partidos bajo un esquema normativo de juego democrático.

De tal suerte que, al contrario de las décadas anteriores, a partir de 1991 se expresaron transformaciones en los procesos electorales nacional, regional y local, propiciadas por una parte, por las nuevas reglas del juego que estableció la Constitución Política, por la transformación interna de los partidos políticos tradicionales así como también por el surgimiento de nuevas fuerzas de representación en el ejercicio del poder. Sin embargo, su efecto inmediato fue el proceso de fragmentación de los partidos políticos, observado en todos los niveles, fenómeno que se presentó en Santander con las distintas expresiones partidarias reflejadas en las elecciones para corporaciones de elección popular. Fragmentación que marcó un nuevo esquema, caracterizado por agrupaciones débiles cuya supervivencia estaba limitada por los resultados electorales.

La Constitución de 1991 posibilitó la ampliación del abanico de partidos en las contiendas electorales constituyendo un permisivo sistema electoral que condujo a la proliferación de una gran cantidad de listas menores que aspiraban a obtener escaños así fuese por residuo, lo cual provocó una pobreza de representación por parte de estas minorías, cuando no a su desaparición de la escena política, ya fuese por su propia inercia en los resultados, o porque ellas fueron absorbidas por otros partidos más fuertes (Fernández; 2004).

Al trazar las dinámicas de la participación electoral de los bumanguenses a partir de la entrada en vigencia de la Constitución de 1991 y

hasta las elecciones para Concejo en el año 2007, se ha observado que este municipio se ha caracterizado por una clara definición e inclinación política hacia el Partido Liberal, lo cual lo hace mayoritario en todas las contiendas electorales, sin embargo, esta situación se presenta en forma diferente a partir de las elecciones del 2003, año en el que entra a aplicarse la Reforma Política que influenciaría el sistema electoral y por tanto, la repartición del poder por reconfiguración de la representación partidaria en los cargos de elección popular. (Fernández; 2004).



Comportamiento Electoral - Elecciones Municipales

En la elección para Concejo 1990-1992 el Partido Liberal con 21 listas inscritas logró 8 escaños y sus fracciones como Nuevo Liberalismo y la Confederación Liberal con una lista cada una obtienen 2 curules respectivamente. El Partido Conservador presentó 11 listas y logró 4 escaños; la Unión Patriótica con una lista logró 2 escaños; las otras 12 listas que se inscribieron, se distribuyeron los 3 escaños restantes entre tres diferentes agrupaciones políticas minoritarias (Fernández; 2004).

En el periodo 1992-1994, en las elecciones para Concejo se agudiza la estrategia de la inscripción y participación mayoritaria de los partidos tradicionales, mediante la concesión de avales a listas de candidatos diferentes a esos partidos; así que de las 16 listas, 11

correspondieron al Partido liberal obteniendo en un total 10 escaños; una lista perteneciente al Nuevo liberalismo que logró 4 escaños, se completa con las 4 listas del Partido Conservador con 5 escaños.

Para el año 1994 el panorama afianzaba elementos normativos del sistema político renovado, se promulgaron las leyes 130, que regula los estatutos de los partidos y movimientos políticos; la 131, referente al voto programático; la 134, que versa sobre los mecanismos de participación; y la 136 que dicta normas tendentes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios.

Estas nuevas reglas del juego provocaron un impacto inmediato en las estrategias que asumieron los partidos tradicionales para mantener una participación mayoritaria en las urnas; esto se observa, cuando con respecto al periodo anterior el número de listas al Concejo se cuadruplicó al inscribirse 86 en total de las cuales 67 se encontraban avaladas por los partidos tradicionales.

En este nuevo entorno los resultados fueron contundentes, el Partido liberal con 55 listas inscritas logró 16 escaños; el Partido Conservador de las 12 listas alcanza los restantes 3 escaños. La ANAPO y otros movimientos se presentaron con 10 listas en total pero ninguno logra representación.

Para las mismas elecciones de 1997, en el Concejo se siguió incrementando el número de listas avaladas por los partidos tradicionales, no obstante empiezan a ceder terreno, especialmente el partido conservador, frente a nuevos movimientos como el C-4 y Convergencia Ciudadana, o ante el resurgimiento de grupos ya establecidos, el caso de AD-M19 y la ANAPO. Los resultados destacan que el Partido liberal con 78 listas obtiene 14 escaños; el Partido Conservador presentó 12 listas sólo logra un escaño; Movimiento C-4 con 2 listas, obtuvo un escaño; Convergencia Ciudadana se presentó por primera vez con 4 listas y alcanza una representación; la AD-M19 con una lista y un escaño.

En cuanto a las elecciones de Concejo para el 2000-2003 la situación que se evidenció fue la inclusión o consolidación de movimientos nuevos o revitalizados, y la disminución de listas avaladas por los partidos Liberal y Conservador. Del total de 96 listas inscritas su distribución y resultado fue el siguiente:

El Partido liberal con 48 listas inscritas de las cuales, 8 sólo logran representación por residuo.

El Nuevo Liberalismo 4 listas y sólo obtiene un escaño por residuo. El partido Conservador presentó 7 listas y logro 3 escaños por residuo. Convergencia Ciudadana con 5 listas alcanza 2 escaños. Partido Social Demócrata Colombiano de 5 listas, 2 lograron escaños. Movimiento C-4, Movimiento Independiente Frente de Esperanza (FE), Movimiento Crear Ciudad cada uno con una lista y obtuvo un escaño. Las 28 listas restantes corresponden a fracciones de los partidos tradicionales y otros movimientos.

Reforma Política de 2003 y Elecciones

El esquema del Concejo municipal 2003-2007, cambia significativamente debido a la entrada en vigencia del Acto Legislativo 1 de 2003 con el cual se reformaría el sistema electoral colombiano con el objetivo de *“reducir el personalismo y fomentar la agrupación alrededor de los partidos políticos”* (Ossa, 2006, p.183). Para lograr esta consigna se implantaron básicamente cuatro mecanismos de regulación electoral: el umbral, la cifra repartidora, el voto preferente y la lista única por partido para cada elección y de acuerdo con la correspondiente circunscripción electoral.

En las elecciones 2003 se observó que la colectividad que más votos obtuvo fue el Partido Liberal con 35.573 logrando 6 escaños, perdiendo dos en relación con las elecciones anteriores; en tanto, Convergencia Ciudadana con 22.985 votos logra 2 escaños. Por su parte, el Partido Conservador obtiene un escaño y pierde dos en relación a la elección anterior y ANAPO gana cinco puestos. Mientras tanto, otras agrupaciones como el Nuevo liberalismo, el Movimiento Cívico Independiente, Colombia Viva, Político Comunal y Nuevo Partido logra cada uno un escaño, estas últimas cuatro agrupaciones políticas incursionaron en estas elecciones por primera vez.

Es de señalar cómo el Partido Liberal de forma recurrente elección tras elección, fue cediendo espacios en el Concejo Municipal, al contar con tan solo seis curules en este Concejo de las dieciséis que alcanzó a ocupar en épocas pasadas. Pero mientras esto le sucede al Partido Liberal, el partido Conservador no logra recuperar la posición tan importante que tenía en esta corporación al entrar en vigencia la Constitución de 1991.

En los comicios de octubre de 2007 en el Concejo se presentó una significativa renovación, debido a que, en primer lugar, de los 19 escaños,



14 fueron ocupados por personas que anteriormente no habían estado en esta misma corporación y sólo 5 de aquellos fueron reelegidos. En segundo lugar, ocho son las agrupaciones políticas que están representadas en el Concejo frente a las nueve que tenía esta corporación en el periodo anterior. El predominio del Partido Liberal con seis puestos y del movimiento que le sigue, Convergencia Ciudadana con cuatro concejales, constituyen la cara opuesta del partido Conservador que ha ido debilitándose logrando solamente una representación. Por su parte, el Polo Democrático Alternativo aparece con dos curules, de dos ex miembros de la ANAPO, movimiento que desapareció en esta contienda en razón a que la mayoría de quienes lo conformaban se vincularon al partido de la oposición. El resto de los escaños fueron distribuidos entre los partidos que por primera vez incursionan en las lides electorales municipales Cambio Radical, Partido de la U, cada uno con dos escaños y Autoridades Indígenas de Colombia y Verde Opción Centro con un escaño respectivamente.

Tanto en las elecciones del 2003 como en las de 2007 se mantiene la representación del Partido Liberal (en descenso) y aumentan las agrupaciones políticas como Convergencia y ANAPO, entre otras emergentes como Colombia Viva, Movimiento Político Comunal, Cívico Independiente y Nuevo Partido que para las elecciones de 2007 se abstienen de participar y se consolidan otras como Polo Democrático Alternativo, Cambio Radical, Partido de la U, Partido Verde Opción Centro y Autoridades Indígenas de Colombia.

Efectos de la Reforma Política de 2003 sobre el Concejo

Para una mejor visualización de los dos sistemas electorales y sus efectos más sobresalientes, al realizarse hipotéticamente un ejercicio aplicado del sistema electoral anterior de cociente electoral se encuentra, en primer lugar, que en las elecciones 2003 el número de partidos que conforman el Concejo sería inferior al número de partidos que resulta de aplicar el sistema de cifra repartidora. En este caso el resultado sería Partido Liberal con 7 escaños, ANAPO con 4 escaños, Convergencia con 5, Conservador con 2 y Cívico Independiente con 1, los cuales en total sólo muestran cinco banderas partidarias en

representación de la ciudadanía, en contraste con la reforma que permitió la consolidación de 8 fuerzas.

Otro efecto importante es que sin la reforma se necesitarían, tanto en las elecciones 2003 como en las de 2007, más votos para obtener un escaño Dentro del esquema de la reforma política el candidato elegido que menos votos obtuvo en 2003 fue Edwin Herrera con 1.134, en contraste el último que pasaría en esa ocasión con el antiguo sistema sería Julio Plata Castilla con 2.300, equivalente a más del doble de los votos para alcanzar una curul. Por este hecho, cobra importancia la integración de las listas en las que cada partido pueda obtener simpatizantes que arrastren al electorado para así ganar representación en el cuerpo colegiado y con esto lograr el fortalecimiento de partido.

Esta misma comparación de sistemas en las elecciones de 2007 muestra el siguiente panorama: El Partido Liberal en el antiguo marco obtendría una representación claramente mayoritaria con 10 escaños, 4 más que en los resultados reales de la contienda, y, por el contrario, partidos pequeños como AICO y Opción Centro, que obtuvieron una mínima representación, desaparecerían de la escena política.

Vistos los dos periodos electorales se precisa que aunque la reforma pretendía el fortalecimiento de los partidos y agrupaciones políticas, este objetivo no se cumplió a cabalidad. Mientras en 2003 de los 22 partidos que se presentaron sólo 4 obtendrían representación en el antiguo sistema, en el 2007 de los 18 partidos postulantes 8 consiguen representación. De lo cual se desprende que continua existiendo una fragmentación de los partidos, debido a la incidencia del mecanismo del voto preferente, pues mediante éste se volatiliza la voluntad popular hacia los tantos aspirantes que integren las listas de cada uno de los partidos y los candidatos tienden a realizar campaña política para sí mismos y no por la lista-partido, afianzándose los intereses personalistas frente al fortalecimiento de los partidos que es el fin último de una democracia participativa, en donde prime el interés general.

Sobresale, para el periodo en estudio, el surgimiento y la fuerza electoral y política del Movimiento Convergencia Ciudadana, partido que nació en Santander y que en poco tiempo se proyectó a escala nacional, obteniendo en los dos

últimos periodos representación tanto en el Congreso, como en Asambleas, Concejos y Alcaldías de varios departamentos del país. En Bucaramanga, este movimiento registró un ascenso que le permitió irse posicionando en el Concejo a partir de las elecciones de 1997, hasta lograr superar en las elecciones de 2003 al Partido Conservador que subyace con una sola representación y en las elecciones de 2007 cuando de manera contundente logra el 21% de la representación acercándose al mayoritario Partido Liberal y consolidándose como una fuerza política importante en los comicios locales.

A excepción de Convergencia Ciudadana, casi la totalidad de los nuevos grupos políticos para elecciones municipales no tuvieron la persistencia y fuerza electoral que les permitiera alcanzar una representación significativa capaz de quebrar las fuerzas políticas tradicionales, en razón a que la mayoría de ellas no perduraron más de una elección.

Por tanto, a pesar de las transformaciones del sistema político, partidos tradicionales como el Liberal siguen ocupando significativo puesto, aunque no con la misma fuerza electoral, caso contrario al del Partido Conservador que a pesar de haber sido una fuerza política importante, actualmente es muy débil su presencia política en el Concejo de la ciudad. Estos hechos hacen poco probable que los partidos tradicionales se recuperen en términos de aglutinación de electores.

Perspectivas de Cambio: Coyuntura Electoral 2007

Se puede afirmar que las elecciones de 2007 han sido las más polémicas y agitadas que se recuerden en Bucaramanga. Un primer hecho que hay que destacar, es el alto número de candidatos a los diferentes cargos de elección popular; en total 287 personas fueron postulantes para obtener una curul en el Concejo municipal, en representación de 18 partidos (16 candidatos en promedio). Un segundo aspecto a resaltar, es el de que en estas elecciones salieron a competir 11 nuevas listas, de las cuales algunas pertenecen a partidos políticos con trayectoria nacional que por primera vez arman cuadros en la ciudad y una que fue conformada mediante recolección de firmas. Dentro de estos partidos aparecen como nuevos protagonistas los movimientos indígenas y de negritudes como

Autoridades Indígenas de Colombia -AICO y Alianza Social Indígena.

Las Juntas Administradoras Locales –JAL, estuvieron claramente opacadas por la desconfianza y la indiferencia, a pesar de la importancia que ellas soportan como mecanismo de participación en la toma de decisiones políticas. En Bucaramanga no tienen mucha aceptación y para una gran mayoría de ciudadanos son entes desconocidos y para otros, ellas no han cumplido con los objetivos para los cuales fueron creadas como son las de servir de 'puente' entre la comunidad y la Alcaldía para promover el plan de desarrollo por comunas.

Con una de las votaciones más bajas en la historia de las administraciones comunales, se eligieron los 140 líderes que conformarán a partir del 1 de enero del 2007 las JAL, menos de 200 votos fueron necesarios para que 59 de los candidatos consiguieran un cupo en ellas. Según la Registraduría Nacional, de los 358.656 potenciales electores, sólo 203.312, es decir el 56% sufragaron por estas listas que pasaron sin pena ni gloria en medio del derroche de dinero en publicidad y campaña política de candidatos a alcaldías, gobernación y concejo.

Las razones de tales resultados, radica en el desconocimiento por parte de los ciudadanos sobre estos canales de participación democráticos existentes y la pérdida de credibilidad en estos entes por su inercia e ineficacia. La apatía hacia estas corporaciones, revelada en las votaciones y su poca presencia en los diferentes ámbitos sociales demuestran que las JAL como instrumento de participación comunal están perdiendo legitimidad.

¿Hacia dónde va el sistema político local de Bucaramanga?

En cuanto la conformación del sistema político municipal es claro que con la nueva distribución de poder, en términos de cargos de elección popular Alcaldía, Concejo y JAL, se formarán múltiples alianzas estratégicas entre los actores políticos para la toma de decisiones, principalmente en el Concejo, en donde las minorías políticas serán las fuerzas decisorias y las que indiscutiblemente tendrán la última palabra en la aprobación de políticas locales, por cuanto es incuestionable que a partir de las elecciones del 2000 se empieza a vislumbrar la transformación del sistema de partidos existente, que pasa de un bipartidismo débil a un



multipartidismo de nueve partidos correspondiente al número de bancadas presentes en dicha corporación. Aquí, con esta nueva correlación de fuerzas, sólo los partidos Liberal y Convergencia Ciudadana, mediante alianzas con otros pequeños partidos, pueden lograr las mayorías necesarias para la toma de decisiones políticas cuyos resultados pueden ser favorables o desfavorables al nuevo alcalde, permitiéndole gobernar cómodamente y sacar adelante el programa con el cual se comprometió ante el electorado, o, por el contrario, los enfrentamientos serán permanentes obstaculizando sus proyectos, afectándose en últimas la gobernabilidad y en consecuencia, deteriorándose aún más, la democracia local.

Sin embargo, hasta este momento todo parece indicar que las propuestas y decisiones del Alcalde electo contaron con viabilidad política del Concejo municipal pues su campaña como aspirante estuvo apoyada por amplios sectores del Partido Convergencia Ciudadana, y por los Partidos Cambio Radical y de “la U” los cuales suman entre sí 14 curules, suficientes para ejercer con comodidad su administración y plan de gobierno. Por tanto, el futuro cercano de la ciudad de Bucaramanga muestra que su desarrollo estará fielmente influenciado por el enfoque que manejará la administración municipal dentro de sus competencias territoriales.

Las expectativas ciudadanas frente a la campaña para la Alcaldía de Bucaramanga fueron grandes y ello se evidenció en los resultados de un estudio exploratorio sobre los determinantes que inciden en la manera de votar de los ciudadanos¹², básicamente con el objetivo de indagar sobre el conocimiento que ellos poseen sobre el programa de gobierno de los candidatos a Alcaldía y su influencia sobre la decisión del voto. Las respuestas más destacadas por parte de los encuestados que motivaron su elección estaban relacionadas con aquellas que hacían parte del programa de gobierno del candidato Fernando Vargas y que apuntaban a la generación de empleo, incentivos para pequeños y medianos empresarios, la creación de una zona franca y la consolidación de la ciudad como Centro Internacional de Negocios.

Conclusiones

La inclusión de los mecanismos de participación en la gestión pública si bien ha generado algunos

avances en términos de difusión y promoción por parte de las administraciones municipales, presenta alcances limitados en cuanto a la participación efectiva de la comunidad en los espacios dispuestos para la concertación de los planes y proyectos de desarrollo municipal. El carácter discrecional del que gozan los respectivos alcaldes en esta materia y la dinámica clientelar con la que opera gran parte de estas organizaciones de base, desvirtúa el deber ser de los mecanismos de control social previstos en la normativa vigente.

Con relación al sistema de partidos, se puede concluir que con la entrada en vigencia de la Constitución de 1991, éste no se alteró, no obstante que algunas opciones políticas como fueron los casos del Nuevo Liberalismo, y ANAPO en distintos debates electorales lograron obtener un respaldo popular importante; sin embargo, las preferencias hacia las dos colectividades tradicionales sofocaron el crecimiento y la consolidación de estas opciones políticas.

De acuerdo con lo reflejado en los resultados electorales en Bucaramanga, la posibilidad que la Constitución del 91 brindó a las minorías de acceder a los cargos de elección popular, no surtió ningún efecto y antes por el contrario, su exclusión es acentuada y ha ido en crecimiento propiciada por las estrategias electorales de los partidos políticos tradicionales mediante la fragmentación y aval de listas para su inscripción, provocando que las curules se obtuvieran por residuos, resultados que son francamente favorables a esas colectividades tradicionales.

Con el sistema electoral vigente hasta las elecciones realizadas en el año 2000, la explosión de listas para conformar el Concejo de Bucaramanga, era de tal magnitud que hacía imposible al electorado el conocimiento de los candidatos e igualmente la dificultad del manejo del tarjetón en el momento de votar. En los 10 últimos años se observó el incremento de listas así: 1988: 20 listas; 1990: 48 listas; 1992: 66 listas; 1994: 85 listas, de las cuales 55 correspondían a candidatos del Partido Liberal o avalados por éste. 1997: 101 listas y en el 2000, 76 listas. Los escaños en el Concejo de Bucaramanga son 19.

El esquema bipartidista que había perdurado por tantos años en nuestro país, en Bucaramanga se fue deteriorando a partir de las

¹² En el marco de la investigación sobre Comportamiento Electoral 2007 en el Área Metropolitana de Bucaramanga, adelantada por el grupo de investigación en Ciencia Política del IEP-UNAB. Investigadora principal: Lya Fernández de Mantilla.

elecciones para Concejo realizadas en 1997 cuando las dos representaciones tradicionales perdieron las mayorías en esta corporación y en especial el Partido Conservador que termina siendo una fuerza minoritaria con una sola representación. El espacio que perdieron esas dos colectividades, lo fueron ganando por una parte, Convergencia Ciudadana que se perfila como tercera fuerza y otros partidos regionales, locales y nacionales de poca representación en esa corporación, pero que impiden que los mencionados logren las mayorías decisorias. Esta situación ha sido reiterativa en las tres últimas elecciones, lo cual permite afirmar que esta localidad, se está frente a un multipartidismo amplio.

También se puede concluir que la indisciplina, la carencia de una estructura sólida que permitiera una participación de las bases en la toma de algunas decisiones importantes, condujo al debilitamiento y prácticamente a la extinción de varios de los grupos políticos que se presentaban como alternativas a los tradicionales, situación que impidió su acceso a los cargos de elección popular que les permitiera una presencia en la vida política municipal, con la salvedad de Convergencia Ciudadana que a partir de su surgimiento en 1997, en las varias contiendas electorales se fue posicionando y consolidando en el escenario político municipal como una tercera fuerza política, entrando a disputar el poder a los partidos tradicionales que perdieron reiterativamente las mayorías en el Concejo.

Se observa cierto desafecto del electorado hacia los partidos políticos tradicionales y hacia sus representaciones locales, lo que ha llevado especialmente a partir de 1997 a la búsqueda de otras opciones políticas que representan a sectores pequeños de la comunidad o a intereses muy particulares como se ha visto en las elecciones para Concejo en Bucaramanga en donde aparecen varios movimientos cívicos, ecológicos, ambientalistas, cristianos, alternativos, educación y trabajo, entre otros.

En las últimas elecciones para Concejo de Bucaramanga, se evidenció en la inscripción de las listas para esta corporación así como para las Juntas Administradoras Locales, una desarticulación interna de los partidos políticos y un gran número de candidatos que hasta último momento definieron su vinculación partidaria¹³. Asimismo en la Alcaldía de

Bucaramanga, aunque era clara la afiliación partidaria de cada uno de los candidatos, se pudo observar que se les dieron respaldos en forma fraccionada por parte de representantes de otros partidos políticos.

Las elecciones de concejales de 2007 revelaron un panorama permeado por los efectos de la reforma política de 2003, que si bien busca el fortalecimiento de los partidos evitando la proliferación de listas, no ha impedido que a través de la figura del voto preferente se perpetúe la conformación de parcelas electorales tituladas a cada uno de los integrantes de las listas, quienes hacen campaña y buscan para sí mismos el favor de los electores.

Dos efectos inmediatos ha tenido la Reforma Política: por un lado, las fuerzas políticas que venían consolidándose desde la década de los noventa conservan su espacio político, pero este no les garantiza tener el poder de decisión necesario. En este marco, es importante predecir el papel crucial que desempeñarán los pequeños partidos políticos en el Concejo los cuales serán el centro de atracción de las fuerzas políticas consolidadas que, a pesar de obtener representación importante, no tienen la suficiente para alcanzar las mayorías y tener el poder de negociación en la toma de decisiones de esta corporación municipal.

Bibliografía

Barrera, F. & Higuera, L. (2004, febrero). Encuesta social de desarrollo: evolución de la situación social de Barranquilla, Bogotá, Bucaramanga y Cali. (Informe final). Bogotá: Fedesarrollo.

Centro Latinoamericano de Administración Para el Desarrollo –CLAD (1998). Una Nueva Gestión Pública Para América Latina. Recuperado de <http://www.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/libros>

Cámara de Comercio de Bucaramanga (2007, mayo). Informe de Actualidad Económica. Empleo en el Área Metropolitana de Bucaramanga. Primer Trimestre del 2007, N°. 55..

Fernández de Mantilla, L. (2003, diciembre). El Comportamiento Electoral en la elección de Alcaldes 2003- Bucaramanga y su Área Metropolitana- Colombia- Avance de Investigación. *Revista Reflexión Política*, (10), pp.152-169.

¹³ En total se inscribieron 18 listas; todas lo hicieron bajo la modalidad de voto preferente, para un total de 284 aspirantes.



Fernández de Mantilla, L. (2004, junio) Las Terceras Fuerzas en Santander- investigación. *Revista Reflexión Política*, (11), pp.178-190.

Flórez, C. (2000). *Las Transformaciones Sociodemográficas en Colombia durante el siglo XX*. Bogotá : Tercer Mundo.

Giraldo, F. (2007). Partidos y Sistemas de Partidos en Colombia. En: Roncagliolo R. & Meléndez C. (Eds). *La política por dentro Cambios y continuidades en las organizaciones políticas de los países andinos*. International Institute for Democracy and Electoral Assistance.

Mainwaring, S. Zoco, E. (2007). Secuencias Políticas y Estabilización de la Competencia Partidista: Volatilidad Electoral en Nuevas y Viejas Democracias. *Revista América Latina Hoy*, 46, pp. 147-171.

Moreno, C. Gaitán, P. (1996). *Poder local: realidad y utopía de la descentralización en Colombia*, Bogotá: Tercer Mundo.

Nohlen, D. (2004). *Sistemas Electorales y Partidos Políticos*. México: Fondo de Cultura Económica.

Parra, E. (2006). *Política Pública y Participación Ciudadana en Bucaramanga 2000 – 2006*. Tesis para optar el grado de Maestría en Estudios Políticos Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá, Colombia.

Pinto de Hart, M. (2007, agosto 8). *Iniciativa de Competitividad de Santander*. Comisión Regional de Competitividad de Santander. Presentación web.

Pizarro, E. (1994, mayo - agosto). Elecciones, partidos y Nuevo Marco Institucional: ¿En qué estamos? *Revista Análisis Político*, (22).

Plan Integral Único, Población Desplazada (2006). Área Metropolitana de Bucaramanga y Lebrija. *El PIU, construcción de un futuro digno para la población en desplazamiento. Aprendizajes, Logros y Retos*. ACNUR.

Registraduría Nacional del Estado Civil. (2007). *Base de datos Elecciones 2007. Autoridades Locales*.

Registraduría Nacional del Estado Civil. Delegación de Bucaramanga, Base de datos Instituto de Estudios Políticos (IEP). Elaborado por Lya Fernández de Mantilla.

Ossa, J. (2006). *Efecto de la Reforma Política 2003 sobre las Corporaciones de representación popular: el caso de Concejo de Bogotá*. Recuperado de: <http://www.scielo.org.co/pdf/rci/n64/n64a10.pdf>

Proyecto “Bogotá, Cómo Vamos” (2003). *Elementos para un programa de gobierno, retos de ciudad y prioridades ciudadanas*. Fundación Corona, Casa Editorial El Tiempo y Cámara de Comercio de Bogotá

Sartori, G. (1999). *Partidos y Sistemas de Partidos*. Madrid: Alianza.

Tavera, L. (2008, enero - julio). La Democracia en América Latina: Una Conversación con Scott Mainwaring. *Revista Perfiles Latinoamericanos – Flacso*, (31), pp.169-177.

Velásquez, F. González, E. (2003). *¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia?* Bogotá, Fundación Corona.

Urdaneta, L (2007). Comunicación y participación política. *Revista Actualidad Colombiana*. Recuperado de: <http://www.actualidadcolombiana.org/boletin.shtml?x=2251>

Seguimiento de Prensa

Vanguardia Liberal: octubre a noviembre de 2007

Periódico 15: Octubre 22 a noviembre 4

Periódico 15: Noviembre 5 a noviembre 11

Periódico 15: 22 de octubre al 4 de noviembre de 2007: Elecciones, página 12

Periódico 15: Noviembre 18 a diciembre 2 de 2007.