

Lima, del 27 al 29 de noviembre 2014

## II Congreso Internacional de Estudios Electorales "REPRESENTACIÓN Y PARTICIPACIÓN POLÍTICA NACIONAL Y SUBNACIONAL"



Escuela  
Electoral y de  
Gobernabilidad



### Reformas políticas, diseño institucional sub-nacional y representación política partidista en Colombia

**Clara Rocío Rodríguez Pico**

PhD en Ciencia Política, Universidad San Clemente de Ojrid, Sofía Bulgaria. Profesora asistente del Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Colombia, participante en grupos de seguimiento a las reformas políticas realizadas en Colombia desde el año 2004.

**Palabras claves:** Colombia, reforma política, representación sub-nacional, partidos políticos, sistemas de partidos, municipios, departamentos

Trabajo preparado para su presentación en el **II Congreso Nacional de Estudios Electorales**, organizado por la Escuela Electoral y de Gobernabilidad, Lima, 27 al 29 de noviembre de 2014

Correo electrónico: [crrodriguezp@unal.edu.co](mailto:crrodriguezp@unal.edu.co)

# **Reformas políticas, diseño institucional sub-nacional y representación política partidista en Colombia\***

## **Resumen**

Partiendo de la identificación de dos ciclos de reformas políticas adoptadas desde la institucionalización de la democracia en Colombia y de la forma como el tema sub-nacional ha sido considerado en estas reformas, la presente ponencia analiza: 1) el diseño institucional que posibilita la representación política territorial y 2) los efectos derivados de las reformas, específicamente en relación con los vínculos entre política y actores ilegales y las transformaciones en los partidos y el sistemas de partidos en el nivel territorial. Se concluye con la necesidad de promover una agenda investigativa y de incidencia política en la materia.

## **Introducción**

La presente ponencia busca revisar la trayectoria colombiana en materia de reformas políticas en la perspectiva de la organización territorial del Estado. En la medida en que estas reformas pretenden mejorar los diseños institucionales de la democracia a través de cambios de orden constitucional o legal, las disposiciones de ellas emanadas en términos del sistema electoral, el sistema de partidos y el sistema de gobierno suelen ser de carácter general y no siempre responden a las lógicas y dinámicas políticas sub-nacionales. En este sentido se intenta, por un lado, indagar hasta dónde los procesos de reforma política más importantes que se han dado en Colombia desde la institucionalización de su régimen político de democracia liberal representativa han considerado las dinámicas políticas de las entidades territoriales y qué diseño de organización del Estado se ha derivado de ellas. De otro lado se busca aproximarse a analizar la incidencia de las disposiciones aprobadas en términos de la representación política partidista en los niveles territoriales del ordenamiento del Estado.

Para desarrollar estos objetivos la ponencia se estructura en torno a cuatro apartados. En primer término se describe de forma general el proceso de democratización colombiano, los diversos ciclos de reforma política que se han presentado y las medidas más destacadas en materia de representación política en las entidades sub-nacionales. Al respecto se plantea que existen dos ciclos ya cumplidos de reformas, uno primero, de apertura o de re-fundación democrática, comprende las reformas efectuadas con la descentralización política a mediados de los años ochenta del siglo pasado y consolidadas con la Constitución Política de 1991. Claramente en este primer ciclo de reformas el tema territorial estuvo en el centro de las definiciones políticas, si bien no se tocaron muchos de los aspectos esenciales para garantizar procesos de democratización en los niveles departamentales y municipales.

Pese a la importancia de este momento histórico, muy pronto empezaron a presionarse cambios normativos derivados sobre todo, de los problemas de funcionamiento del sistema de partidos. Estas demandas, que pueden ser identificadas desde 1994, solo logran concretarse una década después y dan origen a un segundo ciclo reformista, que tiene como referente modificaciones de diverso tipo a lo dispuesto en la Carta Política

---

\* La autora agradece la colaboración del politólogo Jaime Andrés Segura en la asistencia y documentación efectuada para la elaboración del presente texto.

de 1991. A diferencia del ciclo anterior, en este el tema de territorial no necesariamente estuvo presente en el debate, aunque las definiciones adoptadas afectan indudablemente, la representación política local y seccional.

Un segundo apartado se concentra en presentar el diseño institucional resultante de la normatividad señalada. Es, de alguna forma, un esfuerzo por delimitar el objeto de estudio incluido en lo “sub-nacional”, analizando las autoridades y entidades que soportan hoy el poder territorial en Colombia. Como se concluye, pese a que la Constitución Política preveía una variedad de entidades territoriales, finalmente y a falta de los desarrollos y la reglamentación correspondiente, la representación política se concentra en la posibilidad de elección de ediles para juntas administradoras locales, alcaldes y concejales para municipios y distritos y gobernadores y diputados a asambleas para el nivel departamental. El apartado muestra la heterogeneidad existente al respecto en el nivel sub-nacional.

Una vez identificados estos ciclos de reforma, la forma en que lo sub-nacional fue considerado en ellos y la estructura sub-nacional de representación existente, un tercer apartado intenta acercarse, a identificar posibles efectos de los cambios normativos. Teniendo en cuenta la temporalidad de las reformas, las posibilidades de aproximación y las conclusiones al respecto son diferenciales. En este sentido, la reflexión se aglutina en torno a dos temas que son centrales para la cuestión de análisis: las relaciones entre actores políticos y sectores ilegales de diversa factura, por una parte, y lo relacionado con los partidos y organizaciones políticas como canales de representación, así como con el sistemas de partidos, por otra.

Con base en lo anterior, un apartado final presenta, a manera de conclusiones, algunas ideas para una agenda de temas en materia tanto de investigación como de incidencia política que deberían ser considerados frente a la representación local y seccional en el país.

## **1. Democracia y ciclos reformistas en Colombia**

El auge en las reformas políticas en América Latina se ha ligado a los procesos de democratización vividos desde fines de los años setenta del siglo pasado, en el marco de la denominada tercera ola de democratizaciones. Dicho auge estaría caracterizado “por un fortalecimiento de la institucionalidad democrática para la elección de representantes, transformaciones del sistema de partidos políticos y, en algunos países, la inclusión de reforma de segunda generación que buscaron ampliar los márgenes de participación política de nuevos sectores de la ciudadanía en general” (Zovatto y Orozco, 2008: xix).

En el caso de Colombia y considerando su particular trayectoria política, la institucionalización de la democracia, con todas sus restricciones y dificultades, tendría que ubicarse en una fase anterior a esta ola democratizadora. En efecto, el establecimiento del Frente Nacional en 1958, no solo constituye un retorno a la democracia después del quiebre del régimen oligárquico y el periodo de violencia y autoritarismo de los años anteriores (Wilde, 1982), sino que es a partir de este momento en el que se cumplen los criterios mínimos de inclusión a través del sufragio universal, exigidos para considerar al régimen como democracia (Doorenspleet, 2000).

En este sentido las reformas políticas en el caso colombiano deben analizarse a partir de este periodo, comprendiendo los dos ciclos que se identifican a continuación.

## **Primer ciclo de reformas: Las reformas al régimen político del Frente Nacional**

Si bien, la transición y el establecimiento del Frente Nacional fueron vistos como necesarios y acordes al proceso político colombiano (Hartlyn, 1993) y algunos autores le reconocen importantes logros en diversos ámbitos (Gutiérrez, 2007) la forma en que se institucionalizó la democracia, excluyendo la posibilidad de participación de terceras fuerzas políticas y eliminando la incertidumbre propia de la competencia política (Przeworski, 1986), generó también todas las condiciones para calificarlo como un sistema cerrado y excluyente y para demandar diverso tipo de reformas políticas. Al respecto aplica bien lo planteado por O'Donnell y Schmitter (1986) en el sentido de que situaciones donde irónicamente se transita hacia la democracia a través de medios no democráticos, como son los pactos entre élites, tienen consecuencias futuras en cuanto a limitar la agenda de temas a contemplar, restringir la participación de opositores, distribuir beneficios exclusivamente entre los pactantes y, en últimas, perpetuar en el poder a los actores que hicieron el acuerdo incluso aunque los peligros y conflicto que le dieron origen hubiesen desaparecido.

Lo anterior explica por qué el periodo previo a las reforma se asoció a crisis de legitimidad del régimen y a su incapacidad de responder a agudos problemas sociales de diverso tipo. Explica también por qué las reformas demandadas fueron de difícil concreción y los intentos de alcanzarlas se prolongaron prácticamente hasta la década de los noventa, pese a que el Frente Nacional terminaba formalmente en 1974. No solo la alternancia en el poder estaba garantizada para el bipartidismo por 16 años consecutivos, sino que las normas y las fracturas internas del régimen hacían inviable una modificación constitucional<sup>1</sup>. Adicionalmente la oposición interna en el Congreso dificultaba adoptar cualquier cambio constitucional (Hartlyn, 1993), a la vez que se excluía la posibilidad de acudir a plebiscitos, consultas populares u otro tipo de mecanismos de participación ciudadana para modificar la Carta. El cierre del régimen político se concretaba así no solo en las limitaciones para la competencia de opciones políticas diferentes al bipartidismo sino en la imposibilidad de modificar las reglas que consentían esta situación.

El registro de las iniciativas promovidas en el período, realizado por Dugas (s.f) da cuenta de nueve proyectos de reforma política presentados durante el Frente Nacional y casi el doble de intentos entre 1974 y 1990, destacándose la denominada “Pequeña Constituyente” impulsada en el gobierno del presidente Alfonso López Michelsen (1974-1978) y el acto legislativo 01 de 1979 sancionado por el presidente Julio Cesar Turbay (1978-1982). Por su parte, durante el gobierno de Virgilio Barco Vargas (1986 – 1990) se presentaron tres intentos fallidos de reforma. En todos los casos los fracasos estaban explicados bien fuese por la imposibilidad de obtener las mayorías exigidas en el Congreso, bien porque la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia los declaraba inconstitucionales, bien como sucedió en una de las iniciativas promovidas en el último caso, porque se intentaron incluir temas polémicos como la prohibición de la extradición de narcotraficantes.

---

<sup>1</sup> En términos normativos el candado para bloquear las reformas al régimen fue ratificado en el plebiscito de diciembre de 1957, que estableció el Frente Nacional. Se trataba del artículo 218 de la Constitución, que rezaba: “La Constitución... sólo podrá ser reformada por un acto legislativo discutido primeramente y aprobado por el Congreso en sus sesiones ordinarias; publicado por el gobierno para su examen definitivo en la siguiente legislatura ordinaria; por ésta nuevamente debatido y últimamente, aprobado por la *mayoría absoluta* de los individuos que componen cada cámara” (Resaltado añadido).

Dentro del diagnóstico que permitía explicar los fenómenos socio-políticos mencionados, obtenía un peso relevante la hiper-centralización reinante, derivada de la fórmula adoptada en la Constitución de 1886 vigente en la época y resumida en la idea de “centralización política y descentralización administrativa”. Dicha centralización, que abarcaba los planos políticos, fiscal y administrativos y que explicaban “buena parte del abandono, atraso y marginamiento de extensas regiones de la patria” (Rinde, 2007: 114), se evidenciaba tanto en el porcentaje de recursos manejados por la nación<sup>2</sup> como en el volumen de competencias atribuidas a este nivel, que permitía concentrar en el gobierno nacional la toma de decisiones sobre cualquier tipo de asunto de orden local. De otro lado no era de índole menor la potestad del ejecutivo nacional de nombrar los gobernadores y de éstos de designar a los alcaldes, lo que llevaba a continuos cambios de autoridades territoriales, que afectaban los alcances de la gestión de las respectivas entidades, generando, en últimas, descrédito de la institucionalidad local.

Así, una de las más importantes reformas políticas del periodo, considerada como el punto de partida del proceso de redemocratización, fue la elección popular de alcaldes que se instauró con el Acto Legislativo 01 de 1986 y que empezó a aplicarse en marzo de 1988, durante el gobierno del presidente Virgilio Barco (1986-1990). Puede decirse que a través de esta medida se buscó transformar por la base un régimen político que se negaba a reformarse por la cúpula (Rodríguez, 2008) de tal forma que la elección de mandatarios locales fue una válvula de escape para fomentar la transformación y propiciar la apertura política. Adicionalmente, Gutiérrez (2010) ha argumentado que la descentralización logra desbloquearse debido a que poderes regionales, ligados sobre todo al partido Liberal, ganan fuerza y consiguen debilitar el centro del poder político, a la vez que se presenta un contexto internacional favorable, derivado especialmente del apoyo de agencias multilaterales como el Banco Mundial.

Pese a los avances en el nivel territorial donde empezaron a participar nuevas fuerzas políticas, siguieron vigentes acuciantes problemas sociales y fenómenos de violencia y narcotráfico, por lo cual la presión para democratizar el régimen político en el nivel central no paró. El asesinato del líder político y candidato a la presidencia Luis Carlos Galán Sarmiento, el 19 de agosto de 1989, se considera como la gota que rebosó la copa del descontento ciudadano y el detonante que motivó un proceso social liderado por movimientos estudiantiles y luego apoyado por los medios de comunicación y la clase política. De manera excepcional se convoca una Asamblea Nacional Constituyente, que expide una nueva Carta Política, con la cual se adopta el paso de una democracia representativa a una participativa, se fortalece la descentralización y se facilita la apertura política y la creación de nuevas organizaciones partidistas, entre otras medidas tendientes a socavar las bases del sistema bipartidista que hasta ese momento había tenido en sus manos el manejo del país.

En este sentido, la constitución de 1991, fue, por supuesto, la segunda gran reforma a través de la cual se transformó el régimen del Frente Nacional. La nueva carta y el proceso político que se dio para su definición constituyeron un nuevo pacto político de refundación democrática. Esta fue la forma en que Colombia se inscribió en el contexto internacional de transiciones a la democracia en la denominada tercera ola de democratización.

---

<sup>2</sup> Mientras en 1951 al gobierno central le correspondía un 58,4% del total, para 1981 esta cifra representaba un 79,6%. En este último año solo un 10,6% y un 9,8% correspondían respectivamente al departamento y al municipio (Castro, 1984).

La categoría de refundación democrática utilizada por Garretón (1997) y por Pizarro (1997) implica que no hubo un momento formal de cambio de régimen o de inauguración democrática. Colombia se ubica así dentro del grupo de países donde los cambios democráticos “implican una transformación institucional, ya sea para incorporar actores excluidos del juego democrático, ya para configurar un sistema efectivamente poliárquico y pluripartidario, ya para eliminar trabas al ejercicio de la voluntad popular, o para combinar todas esas dimensiones” (Garretón, 1997: 21). Similar aproximación puede encontrarse en los planteamientos de Dahl, (citado por Guzmán, 2005) según los cuales Colombia entraría en la categoría de profundización del sentido democrático, en países ya democráticos. “De él derivan, en términos de Dahl, tanto una más justa distribución de los recursos y posibilidades políticas entre los ciudadanos, como una extensión del proceso democrático a instituciones importantes, gobernadas antes por un proceso no democrático. No democrática era, por ejemplo, la designación discrecional de alcaldes, por parte de gobernadores, y de éstos, por parte del presidente de la República; igualmente no democrática resultaba la exclusión política de sectores sociales tales como los movimientos regionales, cívicos, religiosos y étnicos” (Guzmán, 2005: 240).

### **La representación política a nivel sub-nacional en el primer ciclo de reformas**

La descentralización estuvo en el centro de las preocupaciones del primer ciclo de reformas políticas. Antes de la reforma que permitió la elección de alcaldes se habían ya adoptado una serie de medidas orientadas al fortalecimiento fiscal<sup>3</sup> y administrativo de los entes territoriales, durante el gobierno del presidente Belisario Betancur (1982-1986). Al lado de estas disposiciones se buscó garantizar la participación ciudadana en asuntos públicos, con medidas tales como la participación de los usuarios en las juntas directivas de las empresas de servicios públicos o la posibilidad, de realizar consultas populares locales. Este conjunto de medidas otorgó un carácter integral al proceso, que ha sido reconocido por otros países de América Latina, pese a las deficiencias que se han evidenciado internamente en el desarrollo del mismo.

La Constitución Política de 1991 intentó profundizar el proceso descentralista. En el artículo primero se definió que “Colombia es un Estado Social de Derecho, organizado en forma de república unitaria, *descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista*, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general” (cursivas añadidas). A la vez que se definió al municipio como “entidad fundamental de la organización político-administrativa del Estado” (art. 311) se ordenó la elección popular de gobernadores, se convirtieron en departamentos las antiguas intendencias y comisarías y se constitucionalizó y amplió en el tiempo el régimen de transferencias vigente, los cuales se definían en relación con los ingresos corrientes de la nación. Se organizó, así mismo, el sistema nacional de planeación y se estableció el carácter obligatorio de los planes de desarrollo municipales y departamentales. La participación adquirió un estatuto destacado dentro de ordenamiento constitucional colombiano. Se la consideró un eje central de la nueva

---

<sup>3</sup> La Ley 14 de 1983 modernizaba y ampliaba las bases gravables de varios impuestos municipales y la Ley 12 de 1986 estableció que el porcentaje de IVA cedido a los municipios fuera creciente. En 1968 ya el expresidente Carlos Lleras Restrepo (1966-1970) había creado mediante reforma constitucional, el situado fiscal, a través del cual se transfirieron recursos de la nación a los departamentos para atender servicios de educación y salud. Así mismo se expidió la Ley 33 de ese año que consagró la sesión a los municipios de parte del impuesto a las ventas.

organización del Estado y de la sociedad, un principio rector y un fin esencial del Estado, un deber constitucional y un derecho fundamental de los colombianos. A la vez que se acoge la democracia participativa, se establece el derecho de todo ciudadano “a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político” (art. 40).

La Constitución estableció, igualmente, la posibilidad de crear provincias y regiones y autorizó la constitución de entidades territoriales indígenas, lo que generó importantes expectativas sobre el trámite de un problema que, como el reordenamiento territorial, ha estado pendiente históricamente en Colombia. Sin embargo, fue precisamente este tema el principal de los asuntos relacionados con la descentralización, que permaneció sin desarrollo constitucional en los años posteriores a la adopción de la Carta. Entre otras razones, la imposibilidad de expedir la ley de ordenamiento territorial acorde con las expectativas generadas, radicó en el desinterés de los congresistas de crear entidades que pudiesen generar nuevas formas de representación política y que les disputaran el poder acumulado<sup>4</sup>. Como lo señalaba Adolfo Meisen: “dadas las dificultades que plantea el tener simultáneamente departamentos y regiones, no se ha logrado un consenso de intereses que permita la expedición de la LOOT” (Rinde, 2007: 163).

El lapso comprendido entre 1992-1995 fue rico en desarrollos legislativos, a tal punto que Barberena afirma que durante el periodo “la tarea se cumple casi toda” (Barberena, 2011: 84). Entre otras se expidieron leyes sobre competencias y recursos de los municipios, sobre diversos sectores de competencia territorial, sobre planeación del desarrollo y sobre participación ciudadana.

## **Segundo ciclo de reformas: Las reformas a la Constitución de 1991**

El segundo ciclo de reformas contempla un conjunto de reformas constitucionales y sus respectivos desarrollos, las cuales modifican disposiciones adoptadas en la constitución de 1991. Se pueden al respecto identificar tres momentos de reforma en 2003, 2004 y 2009, todos los cuales respondieron a motivaciones y dinámicas diferentes. Sin embargo, se analizan solo dos de ellos, en tanto el intermedio correspondió a la adopción de la reelección presidencial inmediata, que no afecta directamente a las entidades territoriales, pese a que la denominada Ley de Garantías (Ley 996 de 2005) tiene algunas disposiciones que se han extendido a otras elecciones sub-nacionales<sup>5</sup>.

---

<sup>4</sup> La Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, LOOT, solo se expidió 20 años después de sancionada la Constitución Política y después de 17 esfuerzos fallidos. Sin embargo la Ley 1454 del 2011, “*por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial*”, se considera una ley de “mínimos” que no resuelve las expectativas en la materia y que puede convertirse en una “nueva frustración para el país” tal y como lo señala de Velásquez (2011) en un análisis en donde además hace una síntesis del contra-proyecto elaborado por los gobernadores de la región Caribe durante el trámite de la norma. Otros muchos analistas coinciden en esta mirada crítica. Lerma (2011) la considera “Una causa perdida para la autonomía regional” (<http://www.razonpublica.com/index.php/recomendado/2034-la-ley-organica-de-ordenamiento-territorial-loot-una-causa-perdida-para-la-autonomia-regional-.html>). Barberena, por su parte señala que la LOOT “podría describirse ... como una ley de asociatividad que ignora de manera flagrante lo que había dejado sentado la CN sobre la materia, que era el establecimiento de entidades territoriales como la provincial, la región y las ETIS” (2011: 87).

<sup>5</sup> Aunque la reelección de alcaldes y gobernadores ha estado en múltiples ocasiones en la agenda de debate en el Congreso, hoy éste discute una iniciativa del ejecutivo para eliminar la reelección presidencial en todas sus modalidades, así como la prohibición de esta figura para altos cargos del Estado, incluyendo las autoridades electorales (Proyecto de Acto Legislativo 018 de 2014). En este sentido se pensaría que no hay ambiente para tramitar reelecciones sub nacionales.

La primera de estas reformas (Acto Legislativo 01 de 2003), tuvo claras motivaciones relacionadas con los partidos y la representación política. Los análisis de la época previa señalaban como pese a la importancia del cambio constitucional de 1991, no se logró la ruptura del bipartismo y por el contrario, el sistema se caracteriza por la hiperfragmentación y el personalismo, que atacaba tanto a los partidos tradicionales como a las nuevas opciones políticas, ninguna de las cuales logra consolidarse como alternativa al bipartidismo (Pizarro, 2001, 2002, Gutiérrez, 2007).

En este contexto la idea de reforma política surge solo unos pocos años después del proceso de refundación democrática y se mantiene vigente durante varios periodos presidenciales. El gobierno del presidente Ernesto Samper Pizano (1994-1998) crea la Comisión de Estudios de Reforma los Partidos, sin embargo sus conclusiones no logran traducirse en una reforma política porque la iniciativa se liga en la opinión pública a intentos del mandatario de cubrir el escándalo del denominado proceso 8.000, que lo vinculó con la recepción de dineros del narcotráfico durante su campaña (Alvis, 1997, Giraldo, 2001, Rodríguez, 2005). Durante el gobierno de Andrés Pastrana (1998-2002), se presentan cuatro proyectos de reforma, incluyendo un referendo revocatorio del Congreso, propuesta que deterioró las relaciones entre el ejecutivo y el legislativo, ocasionando la ruptura de la coalición de apoyo al mandatario. Finalmente, dentro de las promesas de campaña del primer gobierno de Álvaro Uribe (2002-2006) se incluye la realización de una gran reforma política, que entre otras iniciativas contemplaba un congreso unicameral, con la consiguiente reducción de miembros, cambios en las circunscripciones y otras medidas para la moralización y para el mejoramiento del funcionamiento del Congreso, todo lo cual implicaba “la autorización al presidente para revocar al congreso elegido en el 2002 y la anticipación de elecciones para conformar de nuevo la Corporación” (Rodríguez, 2005: 225).

Durante el periodo del mandatario se dan una serie de choques entre el ejecutivo y el legislativo para la aprobación de la reforma, que son bien documentados por Quinche, (2004). Mientras el presidente Uribe opta por someter a consideración de la población un referendo, que al final no contempla casi ninguno de los puntos planteados en sus promesas de campaña y que es mayoritariamente rechazado<sup>6</sup>, el Congreso expide en el año 2003, la que puede ser considerada la principal reforma política a las normas establecidas en la Constitución Política de 1991. Ossa y Vélez, (2006), presentan un interesante análisis sobre las condiciones políticas, así como transformaciones en la correlación de fuerzas y en las motivaciones de los actores, que propiciaron la adopción, como una situación excepcional, de este cambio de reglas por parte de los legisladores.

La reforma adoptada combina una serie de medidas de tipo electoral para incentivar la unificación partidista (listas únicas, umbral, cifra repartidora), con otras tendientes a fomentar su fortalecimiento y a mejorar su funcionamiento en las corporaciones públicas (régimen de personerías jurídica, consultas, financiación, creación de bancadas, prohibición de la doble militancia, etc.). Como suele ocurrir en materia de transacciones entre actores políticos, al lado de las disposiciones que respondían al diagnóstico de hiperfragmentación partidista, se incluyen otras que, como el voto preferente opcional, permiten manejar la política de manera personalista, o que incluso no parecen ir en el

---

<sup>6</sup> Como lo señala De La Calle, al referendo se le introdujeron “normas destinadas a hacer un fuerte ajuste fiscal, tales como la congelación de salarios de algunos trabajadores oficiales, tope máximo a las pensiones de jubilación y, en general, recortes al gasto público” (De la Calle, 2008: 421). Esto ocasionó una campaña a favor de la abstención activa que llevó a que de las 18 preguntas incluidas en la consulta solo una, que no estaba relacionada con la reforma política, alcanzara el umbral.



sentido de mejorar el funcionamiento del sistema político como un todo, como fue la forma adoptada para elegir el Consejo Nacional Electoral que contribuyó a su politización y a la exclusión de la oposición de su seno.

Aunque existió un cierto consenso en que las medidas adoptadas eran necesarias, la reforma del 2003 no fue, como lo insinuaba un importante libro de la época “la salvación de los partidos políticos” (Hoskin y García, 2006). Solo unos años después grandes escándalos sacudirían la política colombiana al hacerse evidentes los vínculos entre grupos ilegales y partidos políticos<sup>7</sup>. Esta situación motivó de nuevo la participación activa de la sociedad civil en la demanda de una nueva reforma política, orientada a buscar castigos para los involucrados en actos delictivos, a romper este tipo de relaciones y a garantizar mecanismos de responsabilidad política de los partidos y sus organizaciones frente a esta problemática.

En este sentido, después de un intento reformista que implicaba fuertes sanciones y que fue hundido por el gobierno del presidente Uribe<sup>8</sup>, en 2009, se logra tramitar otro proyecto de reforma constitucional que tiene en el centro el problema de los partidos políticos y las elecciones. Se trata del Acto Legislativo 01 del 2009, mediante el cual se definen principios y normas más estrictas para la creación y funcionamiento de las organizaciones políticas, medidas de responsabilidad política (faltas y sanciones), y otra serie de temas relacionados. Es de señalar que aunque esta fue una reforma bastante seguida por los medios de comunicación y sectores interesados de la opinión pública, el texto aprobado es utilizado por los congresistas para tramitar sus propios intereses, disponiendo la posibilidad transitoria de burlar de manera legal disposiciones de la reforma del 2003 en relación con la doble militancia. Se permite así, por una vez el transfuguismo que facilitó reacomodos, en ese momento entre uribistas y contradictores con miras a las elecciones del año 2010. De la misma forma, aunque se establecen sanciones políticas, como la silla congelada y la silla vacía, se dispone que éstas solo se hagan efectivas cuando haya una sentencia ejecutoriada y cuando dicha sentencia se produzca durante el periodo en que se efectuó la falta. En la práctica las sanciones se difieren y se hacen inviables.

La reforma mencionada da las bases para la expedición de un nuevo estatuto de partidos políticos que actualiza lo establecido en la Ley 130 de 1994. En efecto, la ley estatutaria 1475 de 2011, se convierte en el estatuto vigente, el cual permite, en líneas generales, una intervención mayor en estas organizaciones y la demanda de un funcionamiento democrático tanto a su interior como en relación con la sociedad en la cual están inmersos.

Aunque es imposible hacer un recuento detallado de la reforma, se puede señalar que en materia de partidos se ha pasado de una legislación poco restrictiva frente a estas

---

<sup>7</sup> Según la Misión de Observación Electoral, 86 congresistas electos para el período 2006 - 2010, 48 senadores y 38 representantes a la Cámara, se vieron afectados por este tipo de vínculos. Durante ese período hubo partidos en que tanto los representantes electos como los suplentes que los reemplazaron, se vieron vinculados a procesos judiciales.

<sup>8</sup> Las propuestas de este proyecto incluían el establecimiento de la figuras de la silla congelada (inexistencia del reemplazo para representantes con vínculos a procesos judiciales) y la silla vacía (pérdida de la curul del partido) la devolución de recursos percibidos por reposición de votos para aquellos que fueren condenados, la pérdida de personería jurídica para partidos implicados y la imposibilidad de presentar candidatos a elecciones.

organizaciones<sup>9</sup>, a una normatividad más exigente, en términos no sólo de la actuación del Estado frente a ellos, sino de las exigencias de democratización interna y de transparencia ante la ciudadanía. Este proceso se ha dado, de manera simultánea al aumento en beneficios por parte del Estado (financiación, acceso a medios, etc.) a quienes son considerados actores centrales de la representación política a través del reconocimiento de la personería jurídica. Estas normas operan, en general, para los partidos en todos los niveles territoriales del Estado.

## **2. El diseño institucional sub-regional en Colombia**

En vista de que ni en la Constitución de 1991, ni en los desarrollos posteriores se dieron las bases para un reordenamiento territorial del Estado colombiano que fomentara nuevas formas de representación política, estas últimas se encuentran actualmente circunscritas a la posibilidad de elección de ejecutivos y de cuerpos colegiados en tres entidades territoriales<sup>10</sup>: municipios, distritos y departamentos. Adicionalmente, la Constitución y la ley facultan a los concejos municipales y distritales a subdividir en comunas y corregimientos o en localidades, el territorio sometido a su autoridad. Estas subdivisiones, que no son propiamente entidades territoriales en los términos en que han sido descritas, cuentan a su vez, con Juntas Administradoras Locales, JAL, de elección popular.

Las autoridades territoriales derivadas de esta organización: alcaldes y concejales municipales y distritales, gobernadores y diputados a las asambleas departamentales y ediles de las JAL, son elegidas para periodos de cuatro años<sup>11</sup> y para ellas existe la posibilidad de reelección después de un periodo de gobierno.

La autoridad municipal está constituida por el alcalde electo, jefe de la administración y representante legal del municipio. Al ser la autoridad más cercana a los ciudadanos, las elecciones de alcaldes son –junto con las presidenciales– las que mayor participación política convocan, aunque hay que mencionar que los importantes niveles alcanzados en la primera contienda fueron disminuyendo progresivamente, encontrándose que la abstención es también importante en algunos municipios.

La autoridad municipal incluye también una corporación político- administrativa de entre 7 y 21 miembros, el concejo municipal, encargada, entre otras de ejercer control político sobre la administración municipal. De acuerdo con la tipología presentada por Nohlen (1995) las circunscripciones para concejo municipal en Colombia son de tamaño mediano o grande, destacándose un porcentaje bastante alto de municipios que

---

<sup>9</sup> Que se expresaba incluso en la prohibición de la ley les estableciera exigencias en relación con la organización interna o que les exigiera contar con afiliados para participar en elecciones. Esta norma que se encontraba consignada en el artículo 108 de la Constitución Política, fue modificada por el Acto Legislativo 01 de 2003.

<sup>10</sup> Además del derecho a gobernarse por autoridades propias, las entidades territoriales están facultadas para ejercer las competencias que les corresponden, administrar los recursos que les pertenecen, establecer tributos conforme a la constitución y a la ley y participar de las rentas nacionales.

<sup>11</sup> Vale la pena señalar que se han presentado modificaciones progresivas en el período de los mandatarios locales, municipales y departamentales desde la reforma descentralista que permitió la elección de los alcaldes. Inicialmente y hasta las elecciones de 1992 fueron elegidos por dos años. En virtud de la nueva norma constitucional todos los períodos fueron aumentados a tres años, correspondiendo a la realización de tres contiendas electorales entre 1994 y el año 2003. A partir de allí son elegidos para periodos de cuatro años. La norma establece también que la elección de autoridades departamentales y municipales se hará en fecha diferente a la de Congreso.

cuentan con una circunscripción menor de 10 curules, lo que da cuenta del carácter de la competencia que puede presentarse allí, acogiendo la regla que señala que “a menor tamaño de la circunscripción electoral, menor el grado de proporcionalidad del sistema electoral y, por lo tanto, menores las posibilidades de obtener escaños para los partidos pequeños” (Nohlen, 1995: 65). A la luz de esta situación y si se tienen en cuenta que la mayor parte de los estudios electorales se enfocan a analizar los municipios y ciudades de mayor tamaño, salta a la vista el vacío que existe en torno al conocimiento de las dinámicas políticas de más del 90% de los municipios colombianos (tabla 1). A su vez, aunque las circunscripciones son solo una de las variables del sistema electoral, sería importante ahondar en la relación entre la forma como este último se expresa en los municipios y el sistema político local en su conjunto.

**Tabla 1. Tamaño de las circunscripciones a concejos municipales en Colombia\***

Datos Municipios	Número de curules								
	7	9	11	13	15	17	21	23	Total
<b>Población</b>	Hasta 5.000	5001 a 10.000	10.001 a 20.000	20.0001 a 50.000	50.001 a 100.000	100.001 a 250.000	250.001 a 1'000.000	Mayor a 1'000.000	
<b>Total municipios</b>	156	268	331	233	57	30	16	2	1093
<b>Porcentaje</b>	14,27	24,51	30,28	21,31	5,21	2,74	1,46	0,18	100

\* Se excluyen los distritos, que son analizados a continuación. Fuente: Ley 136 de 1994 e información de la Registraduría Nacional del Estado Civil

El ordenamiento territorial vigente establece también como entidades territoriales a los Distritos, los cuales tienen las mismas competencias que los municipios y departamentos para efectos de distribución de recursos del sistema general de participaciones (art. 356 de la Constitución Política), aunque se diferencian de los demás municipios del país en que tienen régimen político, administrativo y fiscal propio. Al respecto es necesario hacer una diferenciación entre el Distrito Capital y el resto de los municipios que han sido reconocidos como Distritos hasta el momento.

El carácter de capital del país y sede de los poderes públicos que sustenta Bogotá, ha implicado un ordenamiento normativo especial para la ciudad, que incluso en algunos momentos le ha ocasionado dificultades. Por ejemplo, Bogotá no pudo desarrollar las medidas de descentralización definidas al inicio del proceso, en tanto se consideraba que la legislación ordinaria no le era aplicable. Este “limbo jurídico” -como lo llamaron muchos estudiosos de la época-, solo vino a resolverse en la Constitución de 1991 (arts. 322-327), que la convierte en Distrito Capital y hace explícita la aplicación a Bogotá del régimen municipal. La Constitución de 1991 no sólo desembrolla el lío jurídico en el que se hallaba la capital, sino que también establece un plazo al Congreso para expedir el estatuto orgánico de la ciudad, determinando que en caso de que el legislador no cumpliera esta tarea pudiera ser el ejecutivo quien lo hiciera, como efectivamente sucedió, mediante la expedición del decreto 1421 de 1993, el cual a la fecha ya se encuentra desactualizado.

La condición particular de Bogotá tiene diversas implicaciones en términos de la representación política, de las cuales vale la pena resaltar dos. En primer término se establece que los ciudadanos inscritos en el censo electoral de la ciudad no pueden participar en las elecciones de gobernador ni en las de diputados a la Asamblea Departamental de Cundinamarca, lo cual resulta del todo lógico teniendo en cuenta las distorsiones que el volumen de población de Bogotá causaría en la elección de autoridades del departamento<sup>12</sup>. A su vez, en diversos momentos ha sido planteada –sin mucho eco- la posibilidad de que otro de los municipios del departamento, por ejemplo Girardot, se convierta en su capital.

En segundo término, en el caso de la corporación de elección popular, Bogotá cuenta con una circunscripción electoral de tamaño muy superior al número máximo permitido para el resto de municipios, encontrándose que en el 2007, el Acto Legislativo 03 de ese año puso freno al crecimiento del tamaño de la Corporación capitalina<sup>13</sup>, cambiando el texto inicialmente aprobado por los constituyentes, que establecía que habría un concejal por cada ciento cincuenta mil habitantes o fracción mayor a setenta y cinco mil habitantes. Hoy el número de concejales electos por Bogotá se mantiene en 45.

Por su parte, existen siete distritos especiales establecidos constitucionalmente hasta el momento<sup>14</sup>. Dos de ellos, el Turístico y Cultural de Cartagena de Indias y el Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta, son previos a la Constitución de 1991, mientras que la constitución política incluye a Barranquilla también como Distrito Turístico, Cultural e Histórico. Una reforma constitucional realizada en el año 2007, adiciona a Buenaventura, Tumaco, Popayán y Tunja a la lista. Todos estos distritos tienen características diferentes entre ellos, a la vez que en cuanto al tamaño de las circunscripciones establecidas para sus respectivos concejos municipales oscilan entre 17 y 21 miembros, lo que da cuenta de que en su establecimiento no necesariamente prevaleció un criterio de carácter político vinculado a su papel en cuanto a la representación política.

**Tabla 2. Distritos especiales reconocidos constitucionalmente y tamaño de su circunscripción electoral para concejo**

Municipio	Departamento	Norma de creación	Carácter del Distrito	Tamaño de la circunscripción para concejo
Cartagena de Indias	Bolívar	A.L.* 1 de 1987	Turístico y cultural	19
Santa Marta	Magdalena	A.L. 3 de 1989	Turístico, cultural e histórico	19
Barranquilla	Atlántico	A.L 01 de 1993	Turístico, cultural e histórico	21
Buenaventura	Valle	A.L 02 de 2007	Industrial, Portuario Biodiverso y	21

<sup>12</sup> Solo a manera de ejemplo se puede mencionar cómo mientras que el censo electoral de Bogotá, para las últimas elecciones de alcaldes efectuadas en el 2011 fue de 4'904.572, el del departamento de Cundinamarca para gobernador fue tan solo de 1'576.109.

<sup>13</sup> ver <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-3272455>

<sup>14</sup> Artículos 328 y 356 de la Constitución Política.

			Ecoturístico	
Tumaco	Nariño	A.L 02 de 2007	Industrial, Portuario Biodiverso y Ecoturístico	19
Popayán	Cauca	A.L 02 de 2007	Ecoturístico, Histórico y Universitario	21
Tunja	Boyacá	A.L 02 de 2007	Histórico y cultural	17

\* A.L.: Acto legislativo Fuente. Registraduría Nacional del Estado Civil.

Como se mencionó, en el ordenamiento territorial vigente, se presenta la posibilidad para los municipios y distritos de que, a iniciativa del Concejo municipal, se subdivida el territorio para garantizar una mejor prestación de los servicios y para asegurar la participación ciudadana en el manejo de los asuntos públicos de carácter local. Estas subdivisiones del territorio, denominadas comunas en las áreas urbanas y corregimientos en zonas rurales de los municipios, y localidades en el caso del distrito capital y de otros distritos, deben contar como mínimo con 10.000 habitantes en municipios de categoría especial, primera y segunda y con 5.000 en municipios de categoría tercera y cuarta. Estos territorios se convierten en circunscripciones electorales para la elección de las denominadas Juntas Administradoras Locales, JAL.

Es de señalar que la figura de las JAL fue creada mediante al Acto Legislativo No. 1 de 1968 (art. 61), pero que solo se reglamentan en el marco de las reformas descentralizadoras de 1986, mediante la ley 11 de ese año. Esto explica que en diversos municipios del país se hayan efectuado elecciones para estas corporaciones incluso antes de la primera elección de alcaldes en 1988, aunque no tenían un carácter de representación política. Posteriormente, en 1991 se les da rango constitucional y se define su alcance y funciones específicas. Desarrollos legislativos posteriores, especialmente ley 136 de 1994, definen el número de integrantes de las JAL y otros asuntos relacionados con sus funciones principales, forma de elección, inhabilidades e incompatibilidades, reglamento y organización, etc. Pese a la existencia de esta posibilidad a nivel nacional, en la última elección de octubre de 2011 solo en 110 municipios se eligieron JAL.

En relación con las entidades seccionales, en la actualidad el territorio nacional está dividido en 32 departamentos, en los cuales se eligen los correspondientes gobernadores y asambleas departamentales. Los departamentos son a su vez, circunscripciones electorales para escoger representantes a la Cámara de Representantes. Según la Constitución Nacional, las Asambleas estarán conformadas por no menos de 11 ni más de 31 diputados (art. 299). Aunque este número se pretendió disminuir en la reforma política del 2003 (artículo 16) y el gobierno del presidente Uribe, expidió el decreto 2111 del 29 de julio de 2003, que redujo de 502 a 398 el número de diputados, esta norma fue declarada inconstitucional por la Corte Constitucional (Sentencia 668 de 2004) y demandada ante el Consejo de Estado y ante tribunales de 21 departamentos (El Tiempo, 2004).

Siguiendo las subcategorías de circunscripciones plurinominales planteadas por Nohlen (1995), se encuentra que en el caso departamental en Colombia, todas las

circunscripciones son grandes, de más de 10 escaños, en ellas se eligen en total 418 diputados y se encuentran distribuidas de la siguiente manera:

**Tabla 3. Tamaño de las circunscripciones departamentales en Colombia**

Departamentos	Número de curules de la circunscripción
Amazonas, Arauca, Archipiélago De San Andrés, Providencia y Santa Catalina, Caquetá, Casanare, Cesar, Choco, Guainía, La Guajira, Meta, Putumayo, Quindío, Sucre, Vaupés, Vichada.	11
Huila, Risaralda	12
Cauca, Córdoba, Magdalena, Norte Santander	13
Atlántico, Bolívar, Caldas, Nariño	14
Tolima	15
Boyacá, Cundinamarca, Santander	16
Valle del Cauca	21
Antioquia,	26

Fuente: Ministerio del Interior y de Justicia Decreto 2989 del 19 de agosto del 2011 “Por el cual se determina el número de diputados que puede elegir cada departamento para las elecciones del 30 de octubre de 2011”.

Aunque la división política territorial basada en departamento, tiene una raíz histórica que no se puede desconocer, en muchos casos no obedece a realidades geográficas, sociales y culturales. Existen en el territorio otras formas de organización que en ocasiones son más cercanas al interés de sus respectivos pobladores y que podrían constituirse en base para la representación política<sup>15</sup>.

### 3. Aproximación al análisis de los efectos de las reformas

El apartado anterior muestra la diversidad de entes territoriales que están incluidos en la categoría de lo sub-nacional en Colombia y la dificultad para hacer afirmaciones generalistas sobre sus dinámicas electorales y partidistas. En este sentido la aproximación a lo que ha sucedido con la representación política en los niveles sub-nacionales se reduce a considerar líneas gruesas sobre dos temas: De un lado, la relación que se ha evidenciado entre el poder político sub nacional y actores ilegales de diverso tipo. De otro, algunas reflexiones sobre cambios en materia de partidos y sistemas de partidos. Es de aclararse que la posibilidad de análisis del tema es diferenciada en los dos ciclos de reforma, debido tanto a los estudios y la información disponible, como a la temporalidad de las mismas, pues se han realizado sólo tres elecciones territoriales (2003, 2007 y 2011) después de la reforma del 2003 y sólo una después de la reforma del 2009-2011.

<sup>15</sup> A manera ilustrativa y entre muchos ejemplos posibles, podría mencionarse el caso de los 15 municipios de Sucre y Bolívar que hacen parte de los Montes de María, la diferenciación entre municipios de la Costa o de la sierra en Nariño, o de toda la experiencia de lucha en pro de la Región Caribe, por parte de los ocho departamentos de la costa Atlántica.

## La toma del poder político por parte de actores ilegales ¿un efecto indeseado de las reformas de primer ciclo?

Muchos de los balances realizados sobre las reformas de primer ciclo y los desenlaces en materia política relacionan el proceso de descentralización del poder político y de transferencia de competencias y recursos desde el nivel central hacía los niveles más descentralizados del Estado con la exacerbación de vínculos entre actores ilegales y poder político, de problemas de corrupción, captura e incluso de la denominada por Garay y sus colaboradores (2007 y 2008) como reconfiguración cooptada del Estado, por otra<sup>16</sup>.

Existe una bibliografía importante sobre la forma en que diferentes actores ilegales -ya sean guerrillas, paramilitares, narcos, mafias o grupos delincuenciales- han visto en el proceso de descentralización una ventana de oportunidad para fortalecerse a nivel territorial. Entre otros se pueden registrar los trabajos realizados por el Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad (DeJusticia) en cabeza de Mauricio García, *Estado Alterado* (2010) y *Los Estados del país* (2011), que abordan desde una perspectiva institucional los efectos de la debilidad del Estado en el proceso de cooptación del poder local. La Corporación Nuevo Arcoíris, por su parte, ha documentado a través de varias publicaciones, la trayectoria del fenómeno paramilitar y los acuerdos con el poder local que permitieron el fortalecimiento de estos grupos en las regiones; uno de sus trabajos más destacados *Y refundaron la patria* (2010) en colaboración con diversas organizaciones (DeJusticia, MOE, Congreso Visible entre otras) contiene un compendio de trabajos monográficos que ilustran cómo han operado los actores armados ilegales en diversos departamentos. Francisco Gutiérrez (2007) en su libro “¿Lo que el viento se llevó? Los partidos políticos y la democracia en Colombia, 1958 -2002” incluye en su capítulo 8 un análisis académico sobre “La criminalización de la política: reconstruyendo las expresiones regionales del Estado”. Finalmente, es importante destacar entre otros estudios, el trabajo de la Fundación Foro Nacional por Colombia, coordinado por Fabio Velásquez, *Las Otras Caras del Poder* (2009) donde se identifican estrategias de control territorial, político y de toma de la administración local, utilizadas por diferentes actores ilegales para incidir en la gestión pública en 18 municipios del país.

Fenómenos ligados a la corrupción han motivado en diversas ocasiones iniciativas o declaraciones gubernamentales encaminadas a suprimir entidades territoriales o a manejar centralizadamente los municipios en dificultades<sup>17</sup>, sin embargo la situación ha tocado incluso ciudades como Bogotá, con el fenómeno conocido como “el cartel de la contratación”. Por su parte, más allá de las investigaciones judiciales, no parece existir

---

<sup>16</sup> La reconfiguración cooptada del Estado se da cuando actores con intereses particulares intentan “modificar el régimen político de manera sistémica e influir en (...) reglas de juego y (...) políticas públicas, con miras a obtener beneficios para su propio provecho y de manera sostenible (...) lograr que sus intereses sean validados política y legalmente y legitimados socialmente en el largo plazo, aunque éstos no obedezcan al interés rector del bienestar social” (Garay, Luis Jorge y otros, 2008: Pág. 57).

<sup>17</sup> Por ejemplo en los proyectos de ley 225 de 1998 y 41 de 2001 presentados respectivamente en las administraciones del Ernesto Samper (1994-1998) y Andrés Pastrana (1998-2002), se consideraba la posibilidad de suprimir municipios que no fueran viables. A su vez durante la administración de Álvaro Uribe, el vicepresidente Francisco Santos propuso un proyecto de ley para controlar el uso del dinero transferido por la nación a los municipios, y “vigilar” la ejecución eficiente de los recursos de modo que de presentarse casos de corrupción en las administraciones departamentales o municipales, el gobierno central estuviese habilitado para destituir a los alcaldes y/o gobernadores y asumir el control de esas administraciones (El Tiempo, 2006).

el mismo esfuerzo por parte del Estado en su conjunto para luchar contra la toma de la política por parte de la ilegalidad, lo que puede explicarse por la forma en que se relacionan y articulan los procesos políticos locales y seccionales con la política a nivel nacional. En todo caso, lo que resulta claro es que lo anteriormente planteado se convierte en un indicador de que el binomio descentralización - democracia territorial vive hoy un momento crítico en el país.

Dentro de las explicaciones a este fenómeno, es de señalar el hecho de que el potencial político ligado en sus inicios a la descentralización en Colombia fue desapareciendo paulatinamente, dando paso a un énfasis en los temas fiscales relacionados con el interés, planteado desde el nivel nacional, de mantener la estabilidad macroeconómica<sup>18</sup>. Paralelamente se desarrolla un proceso de recentralización, desde fines de los años noventa, que se argumenta con la necesidad de resolver problemas como los malos manejos de los recursos transferidos, el déficit fiscal y el endeudamiento local<sup>19</sup>. Acorde con estos desarrollos normativos, hoy se encuentra que a nivel gubernamental la responsabilidad sobre el tema ha pasado desde el Ministerio del Interior, hacía el de Hacienda y el Departamento Nacional Planeación, organismos orientados más a garantizar el cumplimiento de indicadores de eficacia y eficiencia y al control del déficit fiscal en las entidades territoriales, que a la democratización de estos entes. Adicionalmente no existe doliente dentro de la institucionalidad política colombiana, incluyendo los partidos políticos, para liderar desarrollos en materia de la democratización territorial. Lo mismo podría señalarse en los niveles municipal y departamental, donde el tema tampoco despierta demasiado interés.

Para muchos, la reforma política del 2003 contribuyó a acentuar la problemática en la medida en que el voto preferente operó como una puerta de entrada de recursos ilegales, de difícil control por parte de las directivas de los partidos. De otro lado aún no es posible hacer referencia a impactos de la reforma política del 2009 en relación con las sanciones a los partidos políticos y sus directivos por vínculos con actores ilegales a nivel local. No solo faltan reglamentaciones al respecto, sino que, como se mencionó, las sanciones solo operarán si las sentencias ejecutoriadas se dan durante el período de gobierno, por lo que el balance debe hacerse cuando culmine el periodo de las actuales autoridades locales en diciembre de 2015.

### **Partidos políticos y sistema de partidos en el ámbito territorial**

En la medida en que la representación política requiere de los partidos políticos para concretarse, a continuación se hace una breve presentación de cambios que se perciben en la materia en el nivel territorial del Estado, todos los cuales requieren mayor profundización a nivel académico. Como se sabe, el tradicional dominio bipartista en Colombia tenía una base fuertemente territorial. Pinzón (1989) demostró como este dominio se asentaba en identidades partidistas históricas fuertemente arraigadas en los municipios, que se fueron debilitando, entre otras, debido a las limitaciones en la

---

<sup>18</sup> Algunos indicadores: Castro, citando una tesis sobre el tema realizada para la Universidad de París señala cómo de las 46 decisiones más importantes sobre descentralización, entre 1992 y 2002, 42 tuvieron contenido y alcance fiscal y/o administrativo y apenas 4 fueron políticas (Rinde, 2007). Barberena (2011), por su parte, recoge datos sobre las normas más importantes expedidas entre 1997 y 2010, señalando que en este periodo se dictaron más de 35 normas que se relacionan con los entes territoriales, de las cuales aproximadamente el 90% tienen que ver con temas fiscales.

<sup>19</sup> Dicho proceso de centralización es analizado en detalle por Velásquez, 2006 y Barberena, 2011.



competencia política y al modelo clientelista de manejo del Estado que se “modernizó” y consolidó durante el Frente Nacional (Leal y Dávila 1994 y Dávila, 1999).

La elección popular de los mandatarios territoriales no solo amplía la posibilidad de participación política electoral al derivar del poder de los ciudadanos el mandato de sus autoridades más cercanas, sino que, simultáneamente, permite que fuerzas diferentes al bipartidismo accedan a estos cargos de representación y empiecen a romper el dominio férreo que liberales y conservadores habían mantenido sobre la vida política del país. En este sentido, en relación con los sistemas de partidos y la aparición de nuevas fuerzas políticas a nivel municipal y departamental como consecuencia del primer ciclo de reformas, merecen ser resaltados los balances realizados por Guzmán (2005) y Hoyos, (2005), el primero sobre asambleas departamentales y el segundo sobre sistemas de partidos locales y regionales. Aplicando diverso tipo de indicadores, ambos señalan las modificaciones en materia de aparición de terceras fuerzas y debilitamiento de los partidos tradicionales, la falta de estabilidad y de continuidad de las nuevas opciones y las diferencias regionales existentes.

Ahora bien, dichos estudios son anteriores a la reforma del sistema de partidos efectuada en el segundo ciclo, por lo que interesa presentar, así sea brevemente modificaciones de fondo ocurridas después del 2003. Al respecto es posible hacer algunas apreciaciones de carácter hipotético, las cuales deberían estar sujetas a verificaciones posteriores.

En primer lugar, hay que reconocer que las reformas de descentralización permiten el surgimiento de una serie de experiencias importantes tanto en materia de participación ciudadana como de representación y de gestión gubernamental, donde participan fuerzas alternativas –ligadas o no a los partidos políticos reconocidos-, las cuales hubieran sido imposibles de desarrollar sin el establecimiento de las condiciones de carácter institucional y normativo previstas en esas reformas<sup>20</sup>. Como lo señala Gutiérrez (2007), el gran nicho electoral de los nuevos partidos han sido los ejecutivos sub-nacionales.

En segundo término, la norma que establece la vinculación de la obtención o mantenimiento de la personería jurídica a un umbral de orden nacional ligado al número de votos obtenidos en las elecciones al senado o a la cámara, tiende a desincentivar las iniciativas partidistas de carácter local o regional<sup>21</sup>. En la práctica esto implica que cualquier opción de orden territorial diferente a los partidos reconocidos por la autoridad electoral, debe optar por la figura conocida como “grupo significativo de ciudadanos”, la cual, en general, muestra poca continuidad, y la consiguiente imposibilidad de proyectarse a nivel nacional. El uso de esta medida ha venido siendo cada vez más restrictivo según se deriva de la reglamentación expedida por el Consejo Nacional Electoral para las últimas elecciones locales<sup>22</sup>, lo cual implicó que solo en las gobernaciones aumentaron los electos a través de candidaturas independientes,

---

<sup>20</sup> Entre otras se podrían mencionar algunas administraciones indígenas, ciertos períodos de gobierno en la ciudad de Bogotá, Medellín y otras ciudades y regiones del país, o ejercicios como las constituyentes municipales o la planeación y presupuestación participativa.

<sup>21</sup> Este umbral fue establecido en el 2% del total de votos válidos en senado o cámara, por la reforma política del 2003. La reforma del 2009 aumento el umbral al 3%

<sup>22</sup> La Resolución 03 de enero de 2011 implicó aumentos en los topes de las pólizas de seriedad exigidas para inscribir las candidaturas, los cuales fueron calculados por la Misión de Observación Electoral entre un 150% y un 1.900% para gobernaciones, asambleas, alcaldías y concejos y hasta de 9.990% para las JAL, en comparación con los montos exigidos en las elecciones de 2007 (MOE, 2011).

mientras en los otros cargos de representación esta cifra disminuyó considerablemente (ver tabla 4).

**Tabla 4: Candidatos elegidos a nombre de Grupos Significativos de Ciudadanos**

Cargo	Elecciones de 2007	Elecciones de 2011
Alcaldía	329	163
Gobernación	7	14
Concejo	3775	750
Asamblea	85	17
JAL	905	83

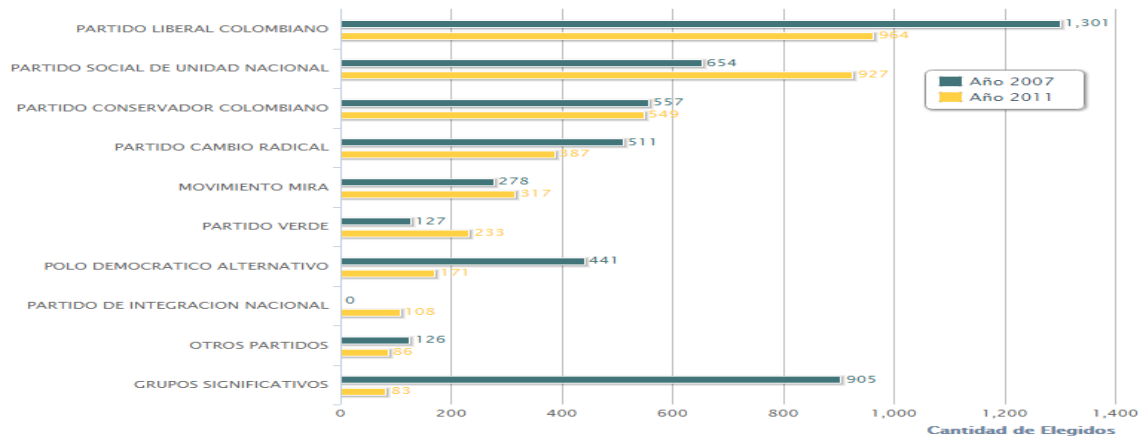
Fuente: Registraduría Nacional del Estado Civil

Sin la posibilidad de crear opciones políticas regionales con proyección o de usar abiertamente la figura de candidaturas independientes, los candidatos a las elecciones territoriales tienen que privilegiar, en tercer término, la oferta partidista que se define a nivel nacional, la cual incluye no sólo a los partidos que logran personería jurídica en la forma mencionada, sino aquellos que la obtienen en las circunscripciones especiales indígena o afro. Existe claridad en que se ha disminuido paulatinamente el número de partidos que compiten a nivel nacional como efecto de las medidas electorales de la reforma del 2003, a la vez, se ha demostrado que el sistema ha caminado hacia un multipartidismo que se replica a nivel regional (Ávila y Velasco, 2012). Sin embargo, se observan simultáneamente importantes cambios entre las organizaciones partidistas que se mantienen, cambios que están ligados, sobre todo a la desaparición de organizaciones políticas que entre el 2006 y el 2010 se vieron ligadas a la parapartidista o que se vieron obligadas a mutar hacia otras organizaciones para evitar el descrédito público.

En este sentido, los partidos que más o menos aparecen estables, tal y como se muestra en las gráficas 1 al 5 -donde se incluye el número de electos en cada cargo de representación sub-regional- son los tradicionales liberal y conservador; los denominados por Gutiérrez (2007) transicionales, que incluyen a agrupaciones conformadas por políticos que se formaron y crecieron en el bipartidismo, pero que se alejaron de ellos para consolidar sus propias organizaciones (Cambio Radical, Unidad Nacional); partidos surgidos de la apertura de la Constitución de 1991 como la agrupación de carácter religioso MIRA y las agrupaciones indígenas ASI y AICO; y otras opciones tales como el Partido Verde o el PDA que recoge agrupaciones de izquierda.

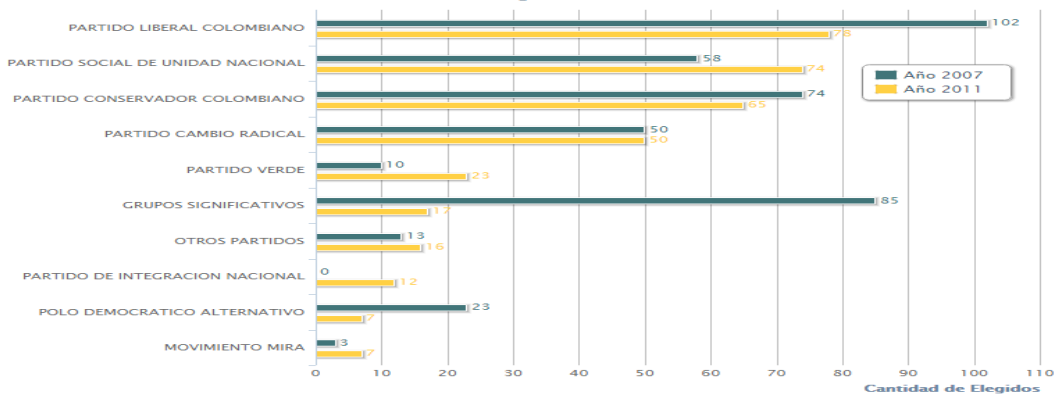
**Gráficos 1 a 5 Candidatos electos por partido político en Juntas Administradoras Locales, Concejos Municipales, Asambleas Departamentales, Alcaldías y Gobernaciones. Elecciones de 2007 y 2011**

### Cantidad Elegidos JAL



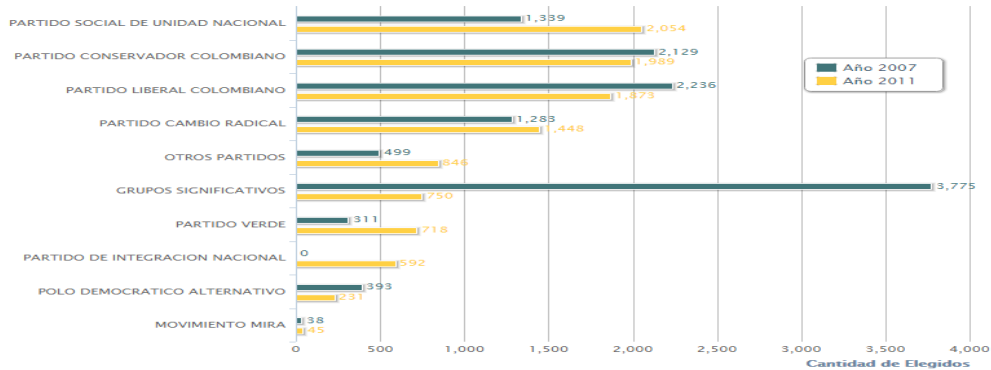
Otros Partidos 2007 (Movimiento Autoridades Indígenas de Colombia, Movimiento Alianza Social Indígena) y 2011 (Movimiento Autoridades Indígenas de Colombia, Movimiento Afrovidas, Movimiento de Inclusión y oportunidad)

### Cantidad Elegidos Asamblea

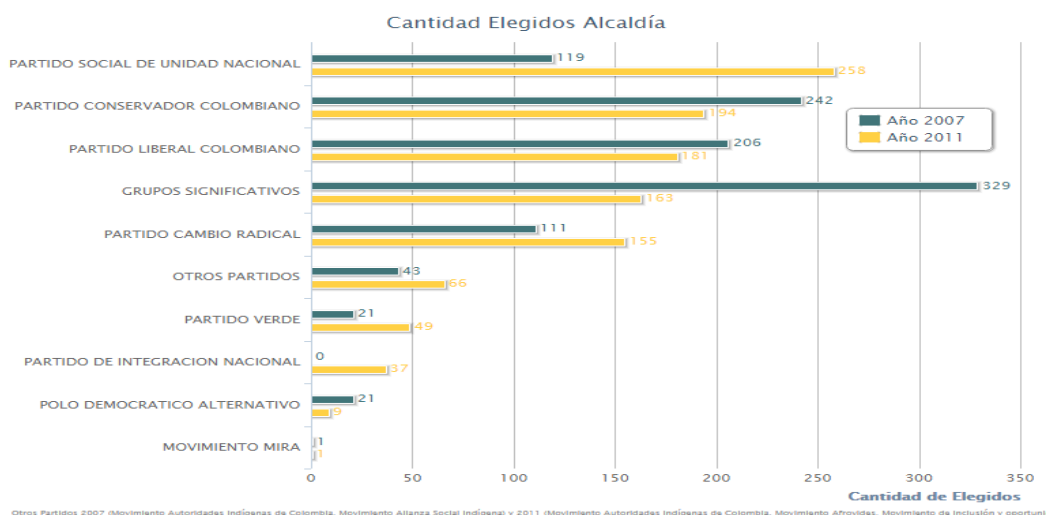


Otros Partidos 2007 (Movimiento Autoridades Indígenas de Colombia, Movimiento Alianza Social Indígena) y 2011 (Movimiento Autoridades Indígenas de Colombia, Movimiento Afrovidas, Movimiento de Inclusión y oportunidad)

### Cantidad Elegidos Concejo



Otros Partidos 2007 (Movimiento Autoridades Indígenas de Colombia, Movimiento Alianza Social Indígena) y 2011 (Movimiento Autoridades Indígenas de Colombia, Movimiento Afrovidas, Movimiento de Inclusión y oportunidad)



Fuente: Registraduría Nacional del Estado Civil <http://w3.registraduria.gov.co/escrutinio/estadisticas>

Otra característica encontrada es, en cuarto lugar, la gran volatilidad que se presenta no solo entre elección y elección sino entre instancias de representación, pues las etiquetas partidistas no se respaldan de la misma manera para todos los cargos en competencia. Se presentan también diferencias en relación con la competencia para cargos uninominales y para corporaciones públicas, tal y como se muestra en el cuadro incluido a continuación, donde se detalla el número de candidatos y candidatas inscritos en las dos últimas elecciones de 2007 y 2011 y la variación porcentual que se presenta entre una elección y otra.

**Tabla 5: Cargos a proveer en las elecciones territoriales y candidatos y candidatas inscritos en las elecciones 2007 y 2011**

Corporación	Cargos a proveer	Candidatos y candidatas inscritos			Relación cargos / inscritos 2011
		2007	2011	Porcentaje de Variación	
Gobernador	32	151	153	1,32	4,7
Asamblea	418	2.693	3.356	24,6	8,0
Alcalde	1.102	4.638	4.662	0,5	4,2
Concejo	12.061	65.895	80.661	22,4	6,6
JAL	4.958	13.074	13.034	-0,3	2,6
<b>Total</b>	<b>18.571</b>	<b>86.451</b>	<b>101.866</b>	<b>17,8</b>	<b>5,4</b>

Tomado de: Registraduría Nacional del Estado Civil. [www.registraduria.gov.co](http://www.registraduria.gov.co)

Tal y como puede observarse tanto el crecimiento del total de inscritos como el número de competidores para los cargos en juego son evidencia del interés que presentan estos cargos para los actores políticos y para sus partidos y movimientos. Se destaca principalmente lo ocurrido en las corporaciones públicas, en donde el número de candidatos a diputados y a concejales inscritos creció en un 24,6 y un 22,4%

respectivamente, lo que puede ser un indicativo de que las corporaciones públicas siguen siendo nichos importantes para los partidos políticos tradicionales y para la clase política en general, contrario a lo que ocurre frente a los ejecutivos municipales y departamentales, más proclives a propiciar el acceso a iniciativas independientes. Las responsabilidades que deben asumir y las dificultades de orden financiero, administrativo y de contexto para desarrollar su gestión, son factores que podrían eventualmente desincentivar las aspiraciones de posibles interesados a cargos del ejecutivo.

La relación cargos / inscritos en las elecciones del 2011 indica que, en promedio, por cada curul a asamblea departamental aspiran ocho candidatos, mientras que en el caso de los concejos municipales esta misma relación es de 6,6 candidatos por curul. El caso de las JAL es el único donde el número de candidatos disminuye en relación con la elección anterior y donde la relación curules- inscritos es notoriamente más baja. Esta situación muy seguramente está explicada en el hecho, de que, a excepción de Bogotá y Barranquilla, los ediles o comuneros no reciben honorarios por el desempeño de sus funciones. Adicionalmente, en el año 2011 fue la corporación más afectada por el incremento en los topes que estableció el Consejo Nacional Electoral para las pólizas de seriedad que respaldan a los candidatos inscritos a nombre de grupos significativos de ciudadanos, que como ya se mencionó tuvieron un aumento del 9.900%.

La competencia política que se presenta en corporaciones públicas, combinada con las reglas electorales que imponen la lista única y el número de candidatos que es posible incluir en la misma, podría haber aumentado el número de partidos tanto en competencia como electos en muchos municipios y departamentos, contraria a la tendencia que se observa a nivel nacional. De esta forma, la necesidad de los políticos locales de ubicarse en una lista para competir haría que se acuda a la mayor parte de personerías jurídicas disponibles, independientemente de la trayectoria de estas organizaciones en el municipio y de la propia tradición partidista local. Este aspecto de mecánica electoral ligado a las reglas de juego existentes, no tendría necesariamente que ver con mejoras en la representación política.

De otro lado, hay que señalar cómo si se contrastan las transformaciones en el sistema de partidos y los procesos de parapolítica, se observa que en muchos casos el partido político se ha instrumentalizado para cumplir los objetivos de los actores interesados en acceder a través de ellos al poder político. Los cambios en materia partidista, han llevado, como otro aspecto a destacar -en quinto lugar- a plantear la necesidad de complementar el estudio de la representación partidista con una mirada en la cual se involucren “redes políticas en competencia” entendidas como actores políticos, de orígenes familiares, sociales, partidistas y económicos diversos, que se agrupan en torno a ciertos liderazgos conectados con las burocracias locales y que a su vez adquieren un poder de negociación frente a elites nacionales (Ávila y Velasco, 2012). Esta mirada ha permitido otras perspectivas para el análisis.

Habría que señalar, por último, que las dinámicas políticas locales y regionales, tal y como se vienen presentando, abren muchas preguntas en relación sobre qué tanto medidas que buscaron la modernización, la democratización y el mejor funcionamiento de los partidos pueden operar con las condiciones institucionales existentes en la materia a nivel territorial. Estas preguntas se materializan, por ejemplo, en términos de la democracia interna en partidos no institucionalizados y que se activan en muchos municipios o departamentos solamente en tiempos electorales, o en la falta de

condiciones para garantizar la operación en bancadas en muchas corporaciones públicas colombianas, entre otros temas que ya empiezan a analizarse.

#### **4. Una agenda de investigación y de reflexión sobre reforma política en el nivel subnacional en Colombia, a manera de conclusiones**

La presente ponencia registró la forma diferenciada en que el tema de la representación subregional fue incluido en los dos grandes ciclos de reformas políticas que se han dado en el país. Mientras en el primero de ellos el tema de la descentralización política de los entes territoriales estuvo en el centro del debate, en el segundo las medidas respondieron a procesos de carácter nacional y no tuvieron en cuenta de manera específica las instancias uninominales y plurinominales a través de las cuales se ejerce la representación política en los entes territoriales.

Una vez presentado el diseño institucional para la representación política que se derivó de las reformas, se analizaron tanto el tema de la vinculación entre actores ilegales y política que ha afectado particularmente a los territorios, como algunos cambios en los partidos y el sistema de partidos que se pueden derivar de lo ocurrido en las últimas elecciones. En la medida en que la información existente al respecto es aún muy parcial y que las reformas políticas, unas más que otras, son bastante recientes, el presente análisis quiere apuntar a la necesidad de constituir una agenda de trabajo sobre el tema, la cual necesariamente debe contemplar dos dimensiones. De un lado ahondar en la investigación sobre representación política partidista en las diversas instancias subnacionales. Esta agenda debería considerar, tanto las propias dinámicas territoriales, como la forma diferenciada en que se expresan diversos propósitos y disposiciones de las reformas en el nivel nacional y en las instancias territoriales. Temas como las transformaciones de los sistemas partidistas, el funcionamiento de los partidos en bancadas, las medidas de democracia interna, entre otros, ameritan la reflexión y el análisis académico, teniendo como eje la diferenciación del universo de estudio que constituye “lo sub-nacional” y que se pretendió describir en este documento<sup>23</sup>.

De otro lado resulta importante ahondar en una agenda de incidencia que empieza por preguntarse si el ordenamiento territorial y el diseño institucional existente facilitan o dificultan la representación política en los niveles sub-nacionales. Esta agenda debería intentar poner el tema de la política a nivel territorial en el centro del debate político, en la perspectiva de pensar como un todo la democracia territorial. Lo anterior implica recuperar una serie de situaciones problemáticas que se han dejado sin resolver y que, al no ser tramitadas aparecen reiterativamente en el debate nacional. Entre ellas se puede mencionar la conveniencia o no de crear otras entidades territoriales, el análisis de la pertinencia de las circunscripciones actuales y de su conformación<sup>24</sup>, el fortalecimiento del rol del departamento o la necesidad de equilibrar los poderes entre ejecutivos municipales y departamentales fuertes y sus correspondientes corporaciones públicas que son bastante débiles. Castro (2011) ha planteado un decálogo de reformas en este sentido, que ameritaría ser considerada.

---

<sup>23</sup> Hay diversos avances en esta dirección sobre todo en materia de análisis de casos o de temáticas específicas, pero la realización de una recopilación sistemática de los mismos desborda los objetivos de este análisis. A modo de ejemplo se pueden mencionar a Losada (2009) y Wills y Battle (2011)

<sup>24</sup> Por ejemplo se ha planteado la necesidad de que se mejore la representación municipal en las asambleas departamentales o que haya una representación territorial en concejos municipales, al menos de algunas ciudades.

Ahora bien, el ejercicio analítico realizado invita también a reflexionar sobre la necesidad de combinar transformaciones normativas con procesos sociales y con mecanismo de fortalecimiento del estado. En este sentido se comparten las siguientes apreciaciones de García y Revelo: “De nada sirve cambiar las reglas de juego electoral o modificar las normas que regulan la administración de justicia cuando las instituciones operan en contextos de debilidad institucional como los que muchas veces existen en Colombia. Pero esta afirmación no supone que todo debate sobre los cambios institucionales que deben adoptarse sea fútil. Por el contrario, los cambios sociales están íntimamente relacionados con los cambios institucionales. Entre ambos existe una relación de recíproca incidencia que debe ser tomada en cuenta por quienes diseñan instituciones. Dicho en términos más específicos: las reformas institucionales deben ir acompañados de un aumento efectivo de la capacidad del Estado para oponerse frente a las organizaciones criminales, y esa capacidad requiere de diseños institucionales que garanticen esos propósitos (García y Revelo, 2010:205).

Finalmente, es de señalar que es necesario hacer el seguimiento a la forma como el tema sub-nacional se involucra en proyecto de reforma presentado por el actual gobierno, denominado “Equilibrio de poderes y reajuste institucional”, bajo el cual y al lado de la prohibición de la reelección presidencial y de otros cargos del Estado, se pretenden modificar diversos aspectos de orden político. De otro lado, en el marco de las negociaciones de paz que se están efectuando en La Habana, el tema político constituye uno de los acuerdos ya adoptados, que estará en el centro de las definiciones para la incorporación de la guerrilla a la vida civil. En este sentido el posible fin del conflicto armado y la refrendación de los acuerdos llevarían necesariamente a un nuevo ejercicio de reforma política, en el cual el tema territorial tendría un papel destacado. Cualquier agenda que se plantee al respecto debería considerar las experiencias en materia de reforma política sub-nacional que se han realizado hasta el momento y que esta ponencia pretendió sintetizar.

## BIBLIOGRAFIA

Alvis Pinzon, William. 1997. “Crónica de una Contrarreforma Frustrada”. Revista Foro. 31: 37- 44.

Avila M, Ariel Fernando y Velasco Juan David. 2012. Democracias en venta: Partidos, corrupción electoral, violencia y crimen en Colombia (2007 - 2011). Arco Iris, Taller Edición Rocca, Investigación

Barberena, Viviana. 2011. Constitución y descentralización ¿Avance o retroceso? ¿Un paso adelante y dos atrás? Revista Foro.74-75: 77-90.

Castro, Jaime. 1984. La democracia Local. Ideas para un nuevo régimen departamental y municipal. Bogotá, Oveja Negra.

----- .1998. Descentralizar para pacificar. Bogotá: Ariel.

----- . Descentralización sin pueblo. Boletín Foro Municipal, 50, 2011.

Corporación Nuevo Arcoíris. 2010. Y refundaron la patria. Bogotá, Dejusticia, MOE, Congreso Visible.

De La Calle, Humberto. "Reforma electoral en Colombia". Zovatto, Daniel y Orosco, Jesús (coordinadores). 2008. Reforma política y electoral en América Latina 1978-2007. México: UNAM, IDEA: 419- 427.

Dávila Ladrón De Guevara, Andrés. 1999. "Clientelismo, intermediación y representación política en Colombia: ¿Qué ha pasado en los noventas?" Estudios Políticos. 15.

Doorenspleet, Renske. 2000. "Reassessing the Three Waves of Democratisation". World Politics 52: 384 – 406.

Dugas, John. s.f. Confrontando la crisis de los partidos políticos en Colombia: reformas intentadas y reformas deseables. Bogotá, mimeo.

El Tiempo. 2004. Las 32 asambleas del país pueden quedar en el limbo por fallo de la Corte Constitucional, 23 de julio.

-----2006. Retroceso Centralista. Julio 21.

<http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-2108800>

García, Mauricio y Revelo, Javier. 2010. Estado Alterado: Clientelismo, mafia y debilidad institucional en Colombia. Bogotá, colección Dejusticia.

García, Mauricio y otros. 2011. Los Estados del país. Bogotá, colección Dejusticia.

Garay Garay, Salcedo-Albarán, E., De León-Beltrán, I. & Guerrero, B. 2007. La reconfiguración cooptada del Estado: Más allá de la concepción tradicional de captura económica del Estado. Transparencia por Colombia-Fundación AVINA. Bogotá: Transparencia por Colombia. Disponible en <http://www.transparenciacolombia.org.co/Portals/0/Captura%20del%20Estad.pdf>

----- .2008. La Captura y Reconfiguración Cooptada del Estado en Colombia. Bogotá, Colombia: Método, Fundación Avina y Transparencia por Colombia

Garretón, Manuel Antonio. 1997. "Revisando las transiciones democráticas en América Latina". Revista Nueva Sociedad. 148.

Giraldo, Fernando. 2001. "Referendo, Corrupción y Elecciones". Giraldo, Fernando; Losada, Rodrigo y Muñoz, Patricia Eds. 2001. Colombia: Elecciones 2000. Centro Editorial Javeriano. Colección Biblioteca Personal. Pontificia Universidad Javeriana: 200 – 217.

Gutiérrez Sanin, Francisco. 1996. "Fuerzas no Bipartidistas y Desarrollo de las Instancias Participativas". Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales, IEPRI y Fundación Friedrich Ebert de Colombia, FESCOL. 1996. La Oposición Política en Colombia. Bogotá: IEPRI – FESCOL: 73-90.



------. 1997. ¿Lo que el viento se llevó?: Los partidos políticos y la democracia en Colombia 1958 – 2002. Bogotá: Grupo Editorial Norma Vitral, enero de 2007. P.P.459-498

------. 2010. Instituciones y territorio. La descentralización en Colombia. Konrad Adenauer Stiftung. 25 años de la descentralización en Colombia. Bogotá, KAS: 11-54.

Guzmán, Carlos. 2005. Política, Descentralización y subsistemas regionales de partidos en Colombia, 1988-2000. Ibagué: Universidad de Ibagué.

Hartlyn, Jonathan. 1993. La Política del Régimen de Coalición: La Experiencia del Frente Nacional en Colombia. Tercer Mundo Editores – Ediciones Uni- Andes- Cei. Colombia.

Honskin, Gary y Garcia, Miguel. 2006. ¿La Reforma Política del 2003 La salvación de los partidos políticos colombianos? Uniandes, CESO

Hoyos, Diana. 2005. “Evolución del sistema de partidos en Colombia, 1972 – 2000, una mirada local y regional”. Análisis Político. 55: 45-59.

Leal Buitrago, Francisco y Dávila Ladrón De Guevara, Andrés. 1994. Clientelismo: El Sistema Político y su Expresión Regional. Tercer Mundo Editores – Universidad Nacional IEPRI. Segunda edición.

Losada, Rodrigo. 2009. Consecuencias de la reforma política de 2003 a nivel local – estudio de caso. Bogotá, Documentos de trabajo No. 5 PNUD

Misión De Observación Electoral. 2011. “Comparativo pólizas de seriedad de las candidaturas de los grupos significativos de ciudadanos, 2007 a 2011”. [http://moe.org.co/home/doc/moe\\_juridica/comparativo\\_valores\\_polizas\\_GSC\\_2007\\_2011.pdf](http://moe.org.co/home/doc/moe_juridica/comparativo_valores_polizas_GSC_2007_2011.pdf)

Nohlen, Dieter. 1995. Elecciones y Sistemas Electorales. Caracas: Fundación Friedrich Ebert, Nueva Sociedad, 1995.

O'Donnell, Guillermo y Schmitter, Philippe. 1986. Transiciones desde un Gobierno Autoritario: Conclusiones Tentativas sobre las Democracias Inciertas. Tomo 4. Ediciones Paidós, Barcelona España. 1a. Reimpresión en España 1994.

Pinzón De Lewin, Patricia. 1989. “Pueblos, regiones y partidos”. La regionalización electoral. Atlas electoral colombiano. Cider Universidad de los Andes, Bogotá.

Pizarro, Eduardo. 1997. *Los Obstáculos Actuales para la Consolidación Democrática en América Latina*. En: *América Latina: entre el Desencanto y la Desesperanza*: 14 – 25 Santafé de Bogotá, Colombia Editorial Gente Nueva.

------. 2001. “¿Colombia: Renovación o Colapso del Sistema de Partidos?” Alcántara Sáez, Manuel e Ibeas Miguel, Juan Manuel (eds). Colombia ante los Retos del

Siglo XXI: Desarrollo, Democracia y Paz. Salamanca, España. Ediciones Universidad de Salamanca: 99 – 126.

-----2002. La atomización partidista en Colombia: El fenómeno de las microempresas electorales. En: GUTIÉRREZ, Francisco et. al. Degradación o cambio: Evolución del sistema político en Colombia. Bogotá: IEPRI – Editorial Norma

Przeworski, Adam. 1986. “Algunos Problemas en el Estudio de la Transición hacia la Democracia”. O`donnell, Guillermo, Schmitter, Philippe y Whitehead Laurence (comp.) Transiciones desde un Gobierno Autoritario: Perspectiva Comparada Tomo 3. Ediciones Paidós, Barcelona España. 1a. Reimpresión en España 1994: 79- 104.

Quinche, Manuel Fernando. 2004. Reformas políticas y referendo en Colombia dentro de los procesos de reforma ala Constitución de 1991. Bogotá: Centro Editorial de la Universidad del Rosario.

Red de iniciativas para la gobernabilidad, la democracia y el desarrollo territorial, RINDE. 2007. 20 Años de la descentralización en Colombia: Presente y futuro. Bogotá, RINDE.

Rodríguez, Clara Rocío. 2008. Descentralización y democracia: la transformación del panorama político del país. En: Memorias del Curso de Contexto. Descentralización, conflicto, participación y paz. Bogotá: Rinde, Priat, Universidad Nacional: 95-118.

Velásquez, Fabio. 2006. ¿Descentralizar o recentralizar?. Revista Foro. 58: 65 - 79.

-----2009. Las otras caras del poder. Territorio, conflicto y gestión pública en municipios colombianos. Bogotá, Foro Nacional por Colombia y GTZ.

-----2011. “La Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial: ¿Una nueva frustración?” Revista Foro. 74-75: 19 – 27.

Vélez. Cristina. Ossa, Juan Pablo. Montes, Paula. 2006. “Y se hizo la reforma.... Condiciones que permitieron el trámite exitosos de la reforma política del 2003”.

Honskin, Gary y Garcia, Miguel. 2006. ¿La Reforma Política del 2003 La salvación de los partidos políticos colombianos? Uniandes, CESO

Wilde, Alexander. 1982. *Conversaciones de Caballeros: La Quiebra de la Democracia en Colombia*. Bogotá, Colombia. Ediciones Tercer Mundo.

Wills O, Laura y Batlle, Margarita. 2011. Política y territorio. Análisis de las elecciones subnacionales en Colombia. Bogotá, NIMD, IDEA, PNUD.

Zovatto, Daniel, y Orozco, Jesús. 2008. *Reforma Política y Electoral en América Latina 1978 – 2007*. México, Universidad Autónoma de México, IDEA, PNUD.