

Proceso electoral y democracia en Colombia: las elecciones de marzo y mayo de 1990

ANDRÉS DÁVILA LADRÓN DE GUEVARA *

MIL NOVECIENTOS ochenta y nueve y 1990 han sido años electorales en América Latina. En casi todos los países de la región ha habido un relevo en el poder por cauces democráticos. En la mayoría (Argentina, Perú, Chile, Nicaragua, para mencionar algunos), los partidos y sectores que estaban en el gobierno fueron sustituidos, en medio de gran desprestigio y del agotamiento de su capital político. En Colombia, a pesar de la grave crisis política y social que ha atravesado el país, fue elegido César Gaviria, ministro del gobierno anterior y candidato del Partido Liberal, que estaba en el poder. A pesar del relevo generacional, sectores que se pueden considerar tradicionalmente dominantes mantuvieron el control político del país y demostraron una vez más esa inmensa capacidad de reproducción del poder.

No obstante el aparente continuismo, que rompe con la tendencia predominante en el continente, el proceso electoral de 1990 en Colombia presenta otras características. El desarrollo de los comicios estuvo enmarcado por la dramática convivencia de un orden institucional que se mantiene en funcionamiento y una violencia persistente que al agravarse, actuó como factor desestabilizador. Su realización confirmó, por ello, la fortaleza institucional de un régimen político de estable y duradera tradición democrática y cumplió también la labor legitimadora que los ha distinguido. Pero, simultáneamente, la intensidad con que se vivió el desafío a la democracia colombiana y los diversos factores novedosos —de carácter político unos, y de mecánica electoral, otros— que afectaron su tradicional funcionamiento, produjeron un efecto político de singular contenido. Quedó demostrado que no se pueden ignorar por más tiempo las exigencias de reformas institucionales que puedan favorecer la redefinición de las reglas del juego político en el país. Al final del proceso hay hechos políticos que, si bien han combinado continuismo y cambio en dosis mayores, permiten pensar en un reordenamiento del panorama político. Al ser elegido un nuevo gobierno se ha abierto una tregua a la violencia y espacios a la tramitación pacífica de los conflictos. A pesar de la limitada credibilidad en las elecciones, estos

* Politólogo, investigador del Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales de la Universidad de Colombia.

comicios tuvieron un inesperado significado rearticulador y renovador del acontecer político colombiano.

La intención de este artículo es, por tanto, examinar analíticamente el desarrollo del proceso electoral del primer semestre de 1990 en Colombia. La finalidad es evaluar, a partir de la comparación con las tendencias predominantes en los comicios realizados con posterioridad al Frente Nacional, su incidencia en la continuidad del régimen democrático, su papel como catalizador para la construcción de cambios en su normatividad y funcionamiento, y su capacidad de desarticulación de las formas de violencia que amenazan su permanencia. Para ello, en una primera parte se señalan los rasgos básicos que definen el régimen y el sistema político colombiano. Después, se caracteriza el sistema electoral y se precisa el papel que ha cumplido. A continuación se indican algunas claves de interpretación del contexto de violencia, crisis y estabilidad del régimen político, escenario en el cual se adelantó el proceso electoral. Enseguida se analiza lo sucedido en los comicios de marzo, sus características particulares, su desarrollo y la evaluación de sus resultados comparativamente con los de años anteriores. Luego, se indaga lo sucedido el 27 de mayo y se hace un análisis de características y resultados. Finalmente, se plantean algunas ideas, a modo de conclusión y perspectivas, respecto del significado político de los comicios para el futuro del régimen democrático y la violencia en Colombia.

1. CARACTERIZACIÓN DEL RÉGIMEN POLÍTICO COLOMBIANO

El régimen político colombiano ha sido definido como bipartidista. La permanente competencia por el poder entre los partidos liberal y conservador desde mediados del siglo pasado ha copado prácticamente el proceso político y ha tenido incidencia central en la configuración de la democracia. Además de haber monopolizado el poder, en un cíclico relevo de hegemonías de partido, guerras civiles y coaliciones, los partidos tradicionales han jugado un papel fundamental. Hasta mediados de este siglo encarnaron los principales conflictos sociales. Por su participación en el desarrollo de la sociedad, fueron factores clave en la formación de la nación, han sido "subculturas" arraigadas en lo profundo de la sociedad civil, han sustituido a un Estado débil en el papel integrador y han sido factores de articulación en una sociedad dispersa, diferenciada regionalmente y llena de desigualdades. No obstante, aunque gozan de presencia en todo el territorio, nunca han tenido estructura organizativa permanente. Han dependido de líderes y agrupaciones regionales y locales. Han sido factores fundamentales en la reconocida estabilidad democrática colombiana, pero también han sido partícipes de los procesos de violencia que la han acompañado.¹

¹ Para una caracterización de los partidos políticos colombianos dominantes y del papel que han desempeñado, véase Daniel Pecaut, "Introducción", *Orden y vio-*

A pesar de su permanencia, el régimen ha sufrido transformaciones. Una de singular importancia fue el acuerdo al que llegaron en 1957 las élites de los dos partidos. Conocido como el Frente Nacional, la repartición exclusiva del poder entre los dos partidos adquirió carácter de mandato constitucional y se inició en 1958. Sus contenidos básicos fueron: paridad en la burocracia estatal, acceso exclusivo de candidatos del bipartidismo a las corporaciones públicas y alternancia presidencial durante dieciséis años. El Frente Nacional buscó, también, modernizar el aparato estatal y las instituciones políticas para adecuarlos a nuevas condiciones sociales y económicas predominantes, propias de una sociedad en proceso de transformación estructural.² A la industrialización y urbanización del país se sumó la aparición de capas medias, la extensión del sistema educativo, la pérdida de poder de la Iglesia, la desarticulación y desaparición progresiva de estructuras sociales, económicas, políticas e ideológicas que, hasta entonces, habían jugado un papel determinante en la conformación de la sociedad colombiana.³

El acuerdo frentenacionalista fue un viraje sustancial en el funcionamiento del régimen. La dominación política, alimentada hasta entonces por la división sectaria de la sociedad entre liberales y conservadores, tuvo que recurrir a otros mecanismos para su reproducción. El clientelismo, modernizado y alimentado crecientemente por un Estado con mayores recursos, fue la relación política que progresivamente sustituyó los mecanismos tradicionales de adhesión a los partidos. Estos perdieron el papel de mediadores y catalizadores de conflictos sociales. Afectados por fenómenos como el faccionalismo, el peso creciente de poderes regionales y divisiones insolubles como la que ha marcado al partido conservador, recurrieron a esta relación.

Ella, a pesar de ser una fórmula políticamente eficiente de intermediación entre el Estado y la comunidad, se caracterizó por una racionalidad de beneficio de intereses privados que limitaba su cobertura. Sirvió para que los partidos sustituyeran y “modernizaran” los elementos tradicionales de control de la población, desbordados por la nueva realidad social y política instaurada. Las dos colectividades mostraron capacidad para adecuarse a circunstancias cambiantes y desafiantes y lograron recomponer continuamente sus condiciones de dominación. Pudieron, también, incorporar transformaciones internas como la multiplicación de facciones regionales, la convivencia de viejas élites con proyección nacional con una nueva

lencia: Colombia 1930-1954, vol. I, Bogotá, Siglo XXI Editores, 1987 y Francisco Leal Buitrago, *Estado y política en Colombia*, Bogotá, Siglo XXI Editores, 2ª ed., 1989.

² Para consideraciones sobre este complejo proceso véase Francisco Leal, “Democracia oligárquica y rearticulación de la sociedad civil: el caso colombiano”, en *Pensamiento Iberoamericano*, núm. 14, Madrid, julio-diciembre de 1988.

³ Al respecto véase *ibid*, y Jorge Orlando Melo, “Algunas consideraciones sobre ‘modernidad’ y ‘modernización’ en el caso colombiano”, en *Análisis Político*, núm. 10, Bogotá, mayo-agosto de 1990.

clase política de líderes regionales que acumulaba cada vez mayor poder. Gracias a su dinámica básica de intercambio de votos por favores y prebendas, el clientelismo en manos de estos sectores en ascenso consiguió mantener la legitimidad indispensable de los dos partidos y su monopolio del poder. Sin embargo, no logró que, prácticas todavía enraizadas en una cultura política atrasada, fueran suficientes para ganar la aceptación de toda una sociedad que en un breve lapso había cambiado sustancialmente. Se generó así una red cerrada de beneficiarios, se marginó de la atención estatal a sectores crecientes de la población y se mantuvo la debilidad estructural del Estado para hacer presencia efectiva en la sociedad. Estos factores se sumaron al carácter excluyente del régimen, y a la inexistencia de competencia política por la repartición casi milimétrica del poder y del Estado, lo que aceleró la pérdida de credibilidad de la población en quienes poseían el poder político.⁴

En un proceso que se desarrolló paulatinamente, la combinación de tales factores coadyuvó al desarrollo de la crisis de legitimidad del régimen. Diversos sectores manifestaron su descontento mediante distintas formas de oposición. Una primera forma fueron las disidencias dentro de los partidos en la década de los años sesenta. El Movimiento Revolucionario Liberal, MRL, en el partido liberal, y la Alianza Nacional Popular, ANAPO, en el partido conservador, llegaron a amenazar el control político acordado por la dirigencia bipartidista. Sin embargo, los partidos, especialmente el liberal, mostraron gran capacidad para absorber tales manifestaciones y evitar que se consolidaran sus significativos logros electorales. En la década de los años ochenta fue el Nuevo Liberalismo, disidencia encabezada por Luis Carlos Galán, la que puso en aprietos a su propio partido. Sin embargo, la historia se repitió. Una segunda forma fueron los movimientos por fuera del bipartidismo. Las agrupaciones de izquierda fueron incapaces de ganar espacio político y electoral significativo para cuestionar decididamente al régimen. Las guerrillas se convirtieron en un desafío más radical a las instituciones, aunque nunca alcanzaron el suficiente poder desestabilizador. Su permanencia en el panorama político a lo largo de las tres décadas del Frente Nacional y el post Frente Nacional, sin un triunfo o una solución negociada definitiva, recrearon en la confrontación el ambiente propicio a las condiciones de violencia.

Los conflictos sin resolver crecieron a la sombra de un manejo fundamentalmente represivo, mientras los partidos ignoraban los problemas básicos de una sociedad cuya transformación fue demasiado rápida e inconclusa. Nuevos factores como el narcotráfico se introdujeron en todos los resquicios de la actividad social. El gran poder económico, la injerencia

⁴ La definición de la crisis en términos de problemas de legitimidad del régimen, es desarrollada por Francisco Leal. "La crisis del régimen bipartidista", en *Estado . . . Sobre el papel del clientelismo véase del mismo autor "El sistema político del clientelismo"*, en *Análisis Político* núm. 8, Bogotá, septiembre a diciembre de 1989.

en vastos sectores sociales, la infiltración en el Estado y en las élites y los entronques en líderes regionales y sectores fundamentales de los partidos, fueron factores que adquirieron una importante capacidad para alterar el proceso político. El recrudecimiento de la violencia y el estado de zozobra y caos que acompañaron el desarrollo del proceso electoral de 1990, fueron manifestaciones explícitas de la injerencia que estos sectores habían logrado y la magnitud que la crisis de legitimidad había alcanzado. Sin embargo, junto con tales situaciones, el régimen mostraba también signos de fortaleza. A pesar de los desafíos, el funcionamiento de las instituciones y, en general, de la mecánica política se mantuvo sin sobresaltos. Dentro de ella, el proceso electoral ocupaba un lugar definitivo.

2. PAPEL Y CARACTERÍSTICAS DEL SISTEMA ELECTORAL COLOMBIANO

El sistema electoral colombiano ha servido de fundamento al monopolio político de los partidos tradicionales. La estabilidad del régimen democrático se ha sustentado en procesos electorales periódicos. Las normas y procedimientos electorales fundamentales tienen tal importancia para las instituciones que están incluidos en la constitución y sujetos a sus requerimientos para ser reformados. Varios tipos de elecciones los constituyen y hay un singular encadenamiento entre ellas en cuanto a organización, campañas y resultados, que obliga a mirarlas en conjunto. Desde el Frente Nacional, los procesos electorales han mostrado continuidad, pero han sufrido cambios y han visto surgir nuevas prácticas.

*Las elecciones*⁵

Las elecciones presidenciales se realizan cada cuatro años mediante votación directa.⁶ Por los problemas surgidos de la violencia, el país se ha mantenido en estado de sitio, lo que da al presidente vastos poderes. No obstante, la Corte ejerce su papel constitucional de control y para sacar adelante programas de gobierno es necesario negociar con el Congreso. Si sabe utilizar el capital electoral y político que las elecciones le otorgan y si negocia cierta autonomía con partidos desarticulados, puede ganar cierta autonomía en sus decisiones. Implica, además, el acceso a la dirección

⁵ Para los aspectos formales de las elecciones véase Manuel José Cepeda, *Cómo son las elecciones en Colombia, Guía del votante*, Bogotá, FESCOL-CEREC-CIDER, 1986.

⁶ Hasta 1974 los comicios presidenciales se realizaban simultáneamente con los de corporaciones públicas. Desde 1979 se realizan separadamente. Entre 1958 y 1970 la participación estuvo restringida a candidatos adscritos a los partidos tradicionales, para cumplir el requisito de la alternancia presidencial. Desde 1974 fuerzas distintas al bipartidismo han participado en el debate.

del Estado de uno de los dos partidos, es decir, el control básico de la burocracia, sustancial para la reproducción política.

Las elecciones para corporaciones públicas incluyen al Congreso de la República, conformado por Senado y Cámara, asambleas departamentales, consejos intendenciales y comisariales y concejos municipales.⁷ En las corporaciones públicas se ha asentado el poder de los partidos tradicionales que, consolidados como máquinas electorales, han visto fortalecer sus huestes regionales a costa del poder de sus jefaturas nacionales. El esquema electoral existente ha favorecido el faccionalismo y el encadenamiento de las elecciones. La interrelación electoral entre las distintas corporaciones, que corresponden a los niveles local, regional y nacional de la estructura política, ha generado un entramado complejo de aspirantes que comparten campañas y electores, en una distribución piramidal de poder político. Asambleas y concejos son los escalones básico e intermedio de este jerarquizado mundo. En la práctica, el sistema ha derivado en circunscripciones uninominales informales, donde cada candidato con verdaderas aspiraciones busca encabezar su propia lista y obtener una curul aunque sea por residuo.

Recientemente se incorporó la elección popular de alcaldes. El Acto Legislativo núm. 1 de 1986 le dio vida a esta importante reforma del sistema institucional y electoral colombiano, a efectuarse cada dos años a partir de 1988. Formó parte de una serie de transformaciones tendentes a la descentralización y al desarrollo de mecanismos de participación popular. Al transformar la jerárquica y estática estructura institucional, ha abierto espacios para desafiar al bipartidismo, pero éste puede también utilizarla para reacondicionar sus mecanismos de dominación.

El proceso electoral de 1990 se encontró con dos mecanismos novedosos: la consulta popular del partido liberal y la séptima papeleta para convocar a una asamblea constituyente. Sobre ellas se hablará en el análisis de lo sucedido el 11 de marzo.

⁷ En todas se utiliza un sistema de listas y se aplica el mecanismo de cociente y residuos en la definición de curules. Sus miembros son elegidos en circunscripciones regionales que corresponden a los departamentos. Las elecciones para el Senado se efectúan cada cuatro años, paralelamente con las de presidente. Las de la Cámara se efectuaron cada dos años hasta 1970. De allí en adelante se han realizado conjuntamente con las del Senado. Asambleas departamentales, consejos intendenciales y comisariales y concejos municipales son las versiones regionales y locales de lo que representa el Congreso en todo el país. Sus elecciones se realizan cada dos años. Hasta 1970, la elección para corporaciones tuvo la limitación impuesta por el Frente Nacional de sólo permitir aspirantes adscritos a los dos partidos. Desde 1972 fuerzas políticas externas al bipartidismo han participado en la contienda electoral.

Las campañas

Este esquema electoral ha señalado los límites en que se desarrolla la contienda por cargos de elección popular. El clientelismo y los procesos de modernización, al existir simultánea y contradictoriamente, han llevado a que coexistan formas arcaicas de adelantar el proselitismo político y técnicas modernas para atraer votantes. La utilización privilegiada de unas u otras dependen del cargo al que se aspire y de la región en que se lleve a cabo el debate. Mientras en elecciones de zonas rurales y municipios pequeños, priman todavía mecanismos tradicionales de manipulación del electorado, combinados con la compraventa de votos como paradójica expresión “modernizadora”, en las grandes ciudades y en las campañas presidenciales ha adquirido importancia el uso de medios de comunicación y técnicas de mercado y publicidad.

Las campañas comparten tres características: el costoso financiamiento de inversión en publicidad; la movilización de votantes, la compra de votos que permita reproducir e incrementar un capital electoral; el acceso al Estado para sacar provecho de sus recursos, cargos y propiedades, y la ausencia de ideología, planteamientos programáticos y planes de gobierno de los candidatos. Ello ha llevado, entre otras cosas, a que se busque financiamiento indiscriminadamente, a que ciertas candidaturas sean ofrecidas como mercancías a la venta y a que los aspirantes ideen fórmulas de pura mecánica electoral y de *marketing* político para obtener ventaja frente a sus competidores. Desde 1986, el Estado ha intentado tímidamente institucionalizar los partidos, controlar e incluso financiar estos procesos y asegurar presencia en los medios a las distintas fuerzas políticas. Pero hasta 1990 ello sólo se había dado en forma bastante precaria.

El voto

El voto en Colombia ha tenido una interesante evolución.⁸ Las normas sobre sufragio universal tienen carácter moderno y democrático, y el procedimiento de votación se ha racionalizado y facilitado progresivamente.

⁸ El sufragio directo y universal tuvo una temprana aparición en 1853. En años posteriores hubo retrocesos. En 1910 se retornó al sufragio directo, en 1936 al sufragio universal masculino y a la mujer se le otorgó el derecho al voto en 1957. Desde 1975 se redujo de 21 a 18 años la edad mínima para obtener la ciudadanía y el derecho a voto. Para ejercer el derecho al voto, cualquier colombiano mayor de 18 años debe tener cédula de ciudadanía expedida por la Registraduría Nacional del Estado Civil, institución encargada de organizar lo referente al sistema electoral. Están excluidos de este derecho los militares en servicio activo, para evitar su participación en política. Sobre la evolución del sufragio en Colombia véase Augusto Hernández Becerra, *Derecho electoral. La elección popular de alcaldes*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 1988, capítulo I.

Sin embargo, esto contrasta con los métodos atrasados que han prevalecido en el manejo de los electores y en el uso de diversos mecanismos para inducir la decisión de los votantes. La falta de información de la ciudadanía, los problemas de la Registraduría en el manejo de las medidas tendentes a hacer más sencillo y cómodo el acto del sufragio y su utilización a favor de las prácticas clientelistas, han generado efectos contradictorios. En ocasiones, tales regulaciones han funcionado como limitantes efectivos al amplio y universal derecho al sufragio.

Tradicionalmente, las votaciones se han hecho con papeletas elaboradas por los mismos aspirantes. Esto ha demandado altas inversiones y ha dado ventaja a quienes cuentan con más recursos, mejores sistemas de distribución de votos y presencia en mayor territorio. Han estado en desventaja agrupaciones nuevas, sin infraestructura electoral adecuada. A esto se suma la facilidad que da el método para manipular al elector y obligarlo a votar. Se ha desarrollado una compleja estructura organizativa encargada de conducir al elector y luego retribuirle el haber depositado su voto.

La urbanización y modernización del país y, por tanto, del voto, ha cambiado parcialmente el panorama. En ciertas elecciones y lugares ha adquirido peso el voto de opinión, pero en otros la manipulación se ha adecuado a las nuevas condiciones. En tal sentido, se podría establecer una diferenciación esquemática según la cual, el voto para corporaciones depende básicamente de la racionalidad clientelista y tiene, por ello, un mero carácter mercantil tendente a reproducir un capital electoral que da acceso a las corporaciones, mientras el voto para presidente y, posiblemente, también para alcaldes da juego a factores de opinión. Desde 1990 la elección presidencial incorporó el sistema del tarjetón⁹ para modernizar y democratizar el desarrollo concreto del rito electoral. Este mecanismo ataca el factor arcaico que permite dirigir la conducta del elector y genera equidad para los aspirantes, pues logran presencia en todo el territorio y para todos los electores.

El comportamiento electoral

El comportamiento electoral colombiano muestra sorprendente continuidad en los resultados y en la adhesión de regiones y poblaciones al mismo partido. A pesar de las transformaciones económicas, del paso de un predominio rural a una mayoritaria población urbana y de la inserción del país en unas relaciones sociales modernas, la geografía electoral colombiana ha variado muy poco. Se ha mantenido la adhesión de la mayoría de

⁹ El tarjetón fue aprobado para las elecciones presidenciales en 1989. En él se incluyen los nombres, fotos y banderas de todos los candidatos. El elector, ubicado en un recinto semicerrado, debe marcar el candidato elegido con una X. La Registraduría lo imprime y distribuye a cada mesa de votación y no cada campaña como sucede con las papeletas.

los municipios a los dos partidos tradicionales y, curiosamente, durante el Frente Nacional y en las elecciones posteriores, se ha consolidado la tendencia a un mayor número de municipios adscritos al mismo partido. El partido liberal ha conservado y consolidado su carácter mayoritario. En las corporaciones este hecho es indiscutible, aunque permanecen importantes regiones fieles al conservadurismo y existen algunas que han pasado a ser controladas por agrupaciones de izquierda. En elecciones presidenciales y de alcaldes, las divisiones, las coaliciones y otras combinaciones han permitido que candidatos de partidos y agrupaciones minoritarias obtengan triunfos, cuestionen las mayorías tradicionales y ganen, gracias a votaciones significativas, un espacio en el proceso político.¹⁰

Durante la época del Frente Nacional, el monopolio bipartidista explicaba parcialmente la permanencia del predominio electoral y político. A partir de 1972 se abrió el espacio político a nuevas fuerzas. Sin embargo, fue allí donde se constató la fortaleza electoral de los partidos. Sustentados cada vez más en las “modernas” prácticas clientelistas, lograron reeditar el control sobre las corporaciones públicas, actualizar el predominio sobre regiones y localidades tradicionalmente adscritas a sus huestes y recuperar algunos lugares que habían caído en manos de disidencias.

A pesar de que en Colombia no hay un manejo de información confiable y homogénea sobre la abstención, ésta se ha mantenido después del Frente Nacional entre el 32 y el 60%.¹¹ Con excepción de 1978, desde 1966 hasta 1986 la votación absoluta en las elecciones para corporaciones paralelas a las presidenciales y que incluyen la renovación del Congreso, creció. Tal situación se repitió en los resultados de los comicios presidenciales, con incremento en la votación respecto de la de corporaciones. El crecimiento de la población tenía un reflejo inmediato en el ámbito electoral. Para 1990 se esperaba una continuación de la tendencia (véanse cuadros 1 y 2).

La abstención en Colombia se ha ubicado en límites funcionales para el sostenimiento de la formalidad democrática. Aunque indica una falta de aceptación de las reglas de juego del régimen y refleja la despolitización sufrida por vastos sectores de la población luego del Frente Nacional, no tiene ni motivaciones ni efectos políticos determinantes. La participación electoral, incluso en sus momentos más exiguos, ha sido suficiente para la reproducción del poder político.

3. EL CONTEXTO

La Colombia posterior al Frente Nacionalista vio en la década de los años ochenta el resurgimiento de la violencia. Ésta puso de manifiesto las

¹⁰ Para un análisis del comportamiento electoral véase Patricia Pinzón, *Pueblos, regiones y partidos*, CIDER-CEREC-Ediciones Uniandes, Bogotá, 1989.

¹¹ Los datos sobre abstención se tomaron de los libros de estadísticas electorales

dificultades que atravesaba el régimen político y la sociedad en su conjunto. Si el Frente Nacional había servido de paliativo al conflicto bipartidista de la década de los años cincuenta, había generado efectos contradictorios. La crisis de legitimidad sintetizaba esos factores de ausencia de apoyo a los sectores que mantenían el manejo del poder político. La violencia guerrillera se había convertido en expresión de descontento y oposición a un régimen estrecho, poco dado a generar canales de participación e incorporar nuevos sectores sociales y políticos. Al actuar por fuera de los límites del régimen, lo confrontaban y obligaban a respuestas represivas y cuya eficacia era cuestionable.

La "guerra sucia", el asesinato de magistrados y funcionarios gubernamentales, fueron las primeras manifestaciones de descomposición. El gobierno de Virgilio Barco vio cómo se desarrollaba una violencia de carácter multipolar y complejo. El narcotráfico fue un factor que, luego de incorporar poder económico y buscar aceptación social y política, se convirtió en este período en impulsor de fenómenos críticos de violencia. Es verdad que no fue el exclusivo generador de éstos, pero por su poderío y por la interacción con otras fuerzas, fue un actor que ganó desde 1984 protagonismo creciente e hizo que se concretaran situaciones hasta entonces potencialmente conflictivas. Su principal escenario de acción fueron las zonas rurales, donde los jefes de los carteles se convirtieron en grandes propietarios de tierra, pero en 1988 introdujeron sus acciones en las ciudades a través del terrorismo.¹²

A medida que pasaba el tiempo y las soluciones se veían más lejanas, la violencia ya no tenía dos polos en conflicto, sino múltiples polos y dinámicas regionales superpuestas. El Estado se veía aún más incapacitado para mantener el monopolio de las armas y del uso de la fuerza, pues ya no eran sólo las guerrillas los grupos armados ilegalmente. Su debilidad estructural se expresaba dramáticamente en este aspecto, mientras el gobierno no lograba definir políticas de acción, pues en muchas regiones sus representantes y los jefes políticos locales eran los promotores de la violencia. Con una justicia desbordada, las modalidades se desplazaron de los asesinatos de miembros de la Unión Patriótica, UP, (grupo político de izquierda surgido en 1985 de las negociaciones de paz entre la guerrilla comunista de

de la Registraduría Nacional del Estado Civil. Véase, también, Manuel José Cepeda. *Cómo son...*

¹² El desarrollo de la crisis política y de los procesos crecientes de violencia han sido analizados por diferentes autores, desde distintas perspectivas. Los planteamientos hechos se basan en argumentos desarrollados por Daniel Pecaú, "Introducción", "Crisis, guerra y paz" y "Más allá del punto de no retorno", en *Crónica de dos décadas de política colombiana, 1968-1988*, Siglo XXI Editores, Bogotá. s.f. Luis Alberto Restrepo, "La guerra como sustitución de la política", en *Análisis Político*, núm. 3, Bogotá, enero a abril de 1988, Iván Orozco Abad, "La guerra del presidente", en *Análisis Político*, núm. 8, septiembre a diciembre de 1989 y Eduardo Pizarro, "Escenarios posibles de Colombia en los 90", en *Análisis Político*, núm. 10, Bogotá, mayo a agosto de 1990.

CUADRO 1

ELECCIONES PARA CORPORACIONES PÚBLICAS

Votación nacional y porcentajes, 1972-1990

Año	Oficialismo	Partido Liberal Disidencias	Total	Partido Conservador	Izquierda	Otros ¹	Total votación
1972	1 383 486	0	1 383 486	917 576	43 083	630 108	2 980 373
(2)	46.4%		46.4%	30.8%	1.4%	21.1%	100.0%
1974	2 835 245	0	2 835 245	1 631 926	155 855	465 862	5 100 099
(3)	55.6%		55.6%	32.0%	3.1%	9.1%	100.0%
1976	1 741 573	0	1 741 573	1 291 068	151 841	131 973	3 330 730
(2)	52.3%		52.3%	38.8%	4.6%	4.0%	100.0%
1978	2 302 230	0	2 302 230	1 645 496	178 524	44 825	4 180 121
(3)	55.1%		55.1%	39.4%	4.3%	1.1%	100.0%
1980	2 299 172	0	2 299 172	1 611 843	174 561	112 421	4 204 626
(2)	54.7%		54.7%	38.3%	4.2%	2.7%	100.0%
1982	2 560 356	581 074	3 141 430	2 248 796	138 157	45 090	5 578 945
(3)	45.9%	10.4%	56.3%	40.3%	2.5%	0.8%	100.0%
1984	2 497 128	610 101	3 107 229	2 229 790	137 783	171 450	5 656 870
(2)	44.1%	10.8%	54.9%	39.4%	2.4%	3.0%	100.0%
1986	3 290 980	455 554	3 746 534	2 558 050	137 134	443 210	6 909 838
(3)	47.6%	6.6%	54.2%	37.0%	2.0%	6.4%	100.0%
1988	3 532 689	314 124	3 846 813	2 457 653	62 467	760 121	7 167 501
(2)	49.3%	4.4%	53.7%	34.3%	0.9%	10.6%	100.0%
1990	4 500 985	0	4 500 985	2 529 944	26 682	544 782	7 631 694
(3)	59.0%		59.0%	33.2%	0.3%	7.1%	100.0%

FUENTE: Registraduría Nacional del Estado Civil, Estadísticas Electorales, Bogotá, 1972-1990.

NOTAS: (1) En 1972 y en 1974, votación correspondiente a la ANAPO, anterior disidencia del Partido Conservador. En 1986, 1988 y 1990, votación por coaliciones y otras listas.

(2) Votación correspondiente a asambleas departamentales, concejos intendentales y comisariales.

(3) Votación correspondiente a Cámara de Representantes.

CUADRO 2

ELECCIONES PRESIDENCIALES

Votación nacional y porcentajes, 1974-1990

Año	Partido Liberal		Disidencia del Nuevo Liberalismo		Partido Conservador		Disidencia Movimiento de Salvación Nacional		Izquierda ¹		Total Votación
	Candidato	Votación	Candidato	Votación	Candidato	Votación	Candidato	Votación	Candidato	Votación	
1974	Alfonso López M.	2 929 719 56.2%		0	Alvaro Gómez H.	1 634 879 31.4%	María E. Rojas ²	492 166 9.4%	Hernando Echeverry	137 054 2.6%	5 212 133 100.0%
1978	Julio César Turbay	2 503 681 49.3%		0	Belisario Betancur	2 356 620 46.4%		0	Varios	99 663 2.0%	5 075 719 100.0%
1982	Alfonso López M.	2 797 672 40.9%	Luis Carlos Galán	745 738 10.9%	Belisario Betancur	3 189 278 46.6%		0	Gerardo Molina	82 858 1.2%	6 840 392 100.0%
1986	Virgilio Barco V.	4 214 510 58.3%		0	Alvaro Gómez H.	2 588 050 35.8%		0	Jaime Pardo Leal	328 752 4.5%	7 229 937 100.0%
1990	César Gaviria	2 891 808 47.9%		0	Rodrigo Lloreda	735 374 12.2%	Álvaro Gómez H.	1 433 913 23.8%	Antonio Navarro M.	754 740 12.5%	6 034 530 100.0%

FUENTE: Registraduría Nacional del Estado Civil, Estadísticas Electorales, Bogotá, 1974-1990.

¹ En 1974 fue candidato por la Unión Nacional de Oposición, UNO. En 1978 corresponde a tres candidatos de agrupaciones de izquierda. En 1982 representó al Frente Democrático. En 1986 a la Unión Patriótica. En 1990 a la Alianza Democrática M-19.

² Votación por la candidata de la ANAPO. Ya no era disidencia del Partido Conservador. Se incluye porque es significativa la votación para una agrupación diferente a los dos partidos.

las FARC y el gobierno de Belisario Betancur), de activista y líderes campesinos, de periodistas y magistrados, a las masacres colectivas en 1988. Finalmente, la eliminación de funcionarios del Estado y de candidatos presidenciales en 1988 y 1989 asumieron la forma de un desafío al régimen. Aunque en muchos casos era fácil inculpar al narcotráfico, el cruce de violencias dejaba entrever una causalidad más compleja tendente a la desestabilización.

A medida que se acercaban los comicios de 1990 la situación se agravó, aumentó la descomposición de los actores involucrados en las violencias y el uso de métodos más irracionales y crueles para atacar a los enemigos. Frente a problemas de tal dimensión no había decisiones, ni voluntad política, ni capacidad gubernamental o estatal para superar las gruesas derivaciones del fenómeno. Narcotraficantes y paramilitares, en posición cada vez más ofensiva, jugaron un papel sustancial en su aceleración. Fueron factores que multiplicaron la dinámica destructiva de la violencia.

A pesar de la grave situación de orden público y descomposición social, durante estos años el proceso político legal-formal había continuado. El esquema gobierno-oposición, desarrollado por la administración Barco desde que comenzó su gobierno, había cambiado algunas normas en la relación entre los partidos en todo el país y, al quitarle burocracia al partido conservador y olvidar la norma de la repartición milimétrica de cargos y prebendas estatales, lo había colocado en situación difícil ante su incapacidad para configurarse como alternativa desde la oposición. Sin embargo, el experimento no logró su cometido de recomponer el papel mediatizador de los dos partidos, pero sí sacó a flote las dificultades de éstos al carecer de estructura organizativa para respaldar o rechazar nacionalmente iniciativas presidenciales. Las instituciones, excepto las directamente involucradas en los conflictos, habían mantenido su marcha de acuerdo con sus posibilidades. Muchas de ellas estaban movidas por la fortaleza del régimen, traducida en inercia clientelista y burocrática. A pesar de que los sectores más poderosos del establecimiento reconocieron la existencia de una crisis política, el régimen se mantuvo impasible. Las elecciones de 1988 fueron muestra de esto, al igual que los abortados y postergados intentos de reformar la constitución, adelantados en 1988 y 1989. La situación económica, entretanto, ayudaba como paliativo para el difícil momento político. El manejo cuidadoso de la inflación y del endeudamiento externo protegieron a Colombia de caer en una situación económica crítica, como las sufridas por muchos países de América Latina.

Estos elementos, al conjugarse, permitían vislumbrar como posible el desarrollo del debate electoral, hasta copar la atención del país. Llenaría, así, el proceso político en el tiempo que faltaba para el desarrollo de los comicios, dejando en segundo plano los problemas de violencia. Para las corporaciones públicas, las innumerables facciones regionales de ambos partidos se preparaban igual que siempre. En cuanto a las elecciones presiden-

ciales, había una amplia baraja de precandidatos en los dos partidos, que reflejaba el ascenso de líderes regionales a la disputa de una contienda de nivel nacional y la incapacidad de las viejas élites de los partidos para imponer sus candidatos. Mientras tanto, Bernardo Jaramillo de la UP se perfilaba como seguro reemplazo de Jaime Pardo Leal, asesinado en octubre de 1987. No obstante, el magnicidio de Luis Carlos Galán el 18 de agosto de 1989 produjo un cambio en este panorama y llevó, junto con otros asesinatos, a que el gobierno declarara la guerra al narcotráfico. El narcoterrorismo se convirtió en el eje de la compleja y descompuesta violencia política, por encima de las otras manifestaciones del conflicto.

El proceso electoral, en especial la campaña presidencial, sufrió un receso. Se vio la necesidad de cambiar sus procedimientos normales. Al reiniciarse, los candidatos se mantuvieron sin asumir posiciones definidas frente a la guerra. La campaña parecía estar "de espaldas a la crisis",¹³ aunque en su desarrollo sentía la injerencia de la violencia. Los candidatos no podían desempeñar sus actividades proselitistas acostumbradas y, sin embargo, pretendían que el debate electoral siguiera su marcha. La infiltración del narcotráfico en sectores de la clase política, en el Estado y en muchas actividades de la sociedad se reflejó en la dificultad de la lucha y en la falta de compromiso explícito con el gobierno. A pesar del cuestionamiento al régimen bipartidista, éste se mantenía en funcionamiento.

Otros hechos, como el fracaso de la reforma constitucional en el Congreso y el avance de las negociaciones de desmovilización y desarme con el M-19¹⁴ (guerrilla surgida en la década de los años setenta, caracterizada por arriesgados actos publicitarios que le ganaron el favor de sectores de opinión), mostraron la complejidad del proceso. Añadieron nuevos ingredientes que expresaban simultáneamente los límites del Estado para afrontar la guerra y la búsqueda de fórmulas que le devolvieran capacidad de acción. Estos, también, incorporarían factores nuevos al proceso electoral. Se manifestaba directamente el drama de la convivencia entre fortaleza y crisis del régimen. En medio de esta sentida inestabilidad, del miedo, y de crecientes hechos de violencia, se llegó al 11 de marzo de 1990.

4. LAS ELECCIONES DEL 11 DE MARZO

Para las elecciones del 11 de marzo estaban en juego muchas cosas. En un nivel abstracto, la realización de los comicios demostraba la mencionada fortaleza institucional. Lograr que el país saliera por un día de la dinámica

¹³ Dávila, Andrés, "Una campaña de espaldas a la crisis", en *Análisis Político*, núm. 8, Bogotá, septiembre a diciembre de 1989.

¹⁴ Sobre el desarrollo del proceso de paz con el M-19 véase Ana María Bejarano, "La paz en la administración Barco: de la rehabilitación social a la negociación política", en *Análisis Político*, núm. 9, Bogotá, enero a abril de 1990.

de violencia y se dedicara a las elecciones tenía ese simbolismo. No importa que para lograrlo se necesitara de extrema militarización de las poblaciones y de los sitios de votación.

En un nivel más concreto, ese día se disputaban siete elecciones distintas, un complejo escenario de aspiraciones electorales y políticas. En primer lugar, estaba en juego la rutinaria renovación de las cuatro corporaciones públicas, fundamental para la reproducción del poder político bipartidista. En segundo lugar, se efectuaba por segunda ocasión la elección popular de alcaldes. Esta vez había una novedad respecto de 1988 y era su realización simultánea con los comicios para Congreso de la república. En tercer lugar, la decisión del partido liberal de escoger su candidato presidencial a través de una consulta popular en la que participarían sus seguidores, incorporaba este nuevo factor al ya completo escenario electoral. Finalmente, surgió la llamada “séptima papeleta”, que al incluirse en el voto de cada elector servía para apoyar la iniciativa de convocar una asamblea nacional constituyente.

Candidatos y campañas

La campaña electoral, por tanto, se diversificaba en sus distintos componentes. En el caso de las corporaciones públicas se profundizaron las prácticas que respondían a la lógica operativa del clientelismo, y se incrementó el costo de las campañas. Para la elección de alcaldes se presentaron fenómenos diferentes a los de 1988. Disminuyó el número de candidatos por movimientos cívicos y coaliciones, y reaparecieron adhesiones explícitas a facciones regionales de los dos partidos. Estos gestos eran necesarios pues estaba en juego el entramado de poderes locales, regionales y nacionales que culminaban en el apoyo a un precandidato o a un candidato presidencial. El partido liberal logró presentar candidato único, para recuperar alcaldías de ciudades como Bogotá y Medellín. Igualmente, producto del exterminio de miembros de la UP y de la “guerra sucia” contra líderes cívicos, en muchas zonas los candidatos de estos sectores tuvieron que declinar su aspiración. Pero, sin duda, el aspecto más novedoso fue la participación del M-19 con candidatos a alcalde en Bogotá, Cali y otras poblaciones.

En la consulta popular, el partido liberal abrió a la decisión popular la elección de su candidato presidencial. Estas elecciones le permitían definir candidato único, ante su incapacidad para encontrar una figura que aglutinara al partido y le permitiera superar un faccionalismo que había llegado hasta este nivel. Esta colectividad corría el riesgo de elegir su candidato con menos de tres meses de anticipación para las elecciones de mayo. Mientras tanto, el socialconservadurismo había elegido en su convención de noviembre de 1989 a Rodrigo Lloreda como candidato. Esta aparente ventaja frente a su rival mayoritario tenía como factor en contra

la falta de apoyo del sector alvarista. Era el producto de la división que desde hacía varias décadas afectaba esta colectividad. De tal forma, el candidato escogido representaba al sector encabezado por Misael Pastrana, mientras los seguidores de Álvaro Gómez permanecían indecisos respecto del debate presidencial.

Seis candidatos del liberalismo participaban en la consulta popular. Tres de ellos tenían opción: César Gaviria, sucesor de Galán; Hernando Durán Dussan y Ernesto Samper Pizano. Los otros tres encontraron en la consulta la posibilidad de adquirir o cimentar presencia nacional y capacidad negociadora dentro del partido. En la disputa de los tres primeros estaba en juego el nombre del próximo presidente y la tendencia que gobernaría al país en los siguientes cuatro años. Por el tipo de apoyo que tenían, Gaviria representaba un relevo generacional, la herencia de Galán sin la oposición que éste tenía en sectores importantes de la clase política liberal y el favor de la opinión. Gaviria había heredado el centro del espectro político. Durán, además de mostrarse como representante de una derecha autoritaria y antiguerrillera, tenía aparentemente el apoyo mayoritario de la clase política. Sin embargo, su lugar en la opinión era precario, además de despertar resistencias en diversos sectores. Samper, colocado en el centro izquierda del espectro, se situaba paradójicamente en la mitad de quienes respaldaron a Gaviria y a Durán. Su apoyo provenía tanto de la clase política como de sectores de opinión. Se esperaba un final reñido que obligaría a una posterior definición en la convención del partido. La pregunta simplista, antes de adelantarse la consulta, era si el triunfo correspondería a las maquinarias clientelistas, es decir a Durán, o a la opinión, es decir, a Gaviria. Samper era un tercero en discordia de quien se esperó que, al apoyar a uno de los favoritos, definiera la consulta y asegurara su turno a la presidencia para 1994.

La séptima papeleta, que era el voto de una asamblea constituyente, resultó como efecto complejo de la crisis de violencia que afectaba al país; de la búsqueda desesperada por encontrar alguna solución a la reforma de las instituciones; de los propios intentos frustrados por reformar la Constitución a través de vías plebiscitarias o por el Congreso; de una propuesta de estudiantes universitarios, y del apoyo que recibió de la opinión, de la gran prensa y de la radio, al satisfacer el deseo de una alternativa de transformación. Aunque se salía de las elecciones formalmente permitidas, gobierno y Registraduría no obstaculizaron su promoción electoral y su contabilización. Su efecto era incierto, su resultado también. Sus promotores aspiraban a un número de votos que sirviera como hecho político para mostrar los anhelos de cambio del pueblo colombiano.

Un último factor que se sumó fue la participación del M-19. Desmovilizado y en proceso de indulto y entrega de armas, se lanzó a la arena electoral. A pesar de que el fracaso de la reforma constitucional, en diciembre de 1989, les impidió obtener el beneficio de una circunscripción espe-

cial para acceder al Congreso, siguieron en el proceso. Sus primeros pasos fueron inciertos, pues había poco tiempo para abrir espacios electorales y ningún sector del bipartidismo fue generoso con ellos. Decidieron lanzar listas y candidatos a alcalde con el movimiento Colombia Unida, coalición de agrupaciones de izquierda distintas al partido comunista y a movimientos guerrilleros. La breve campaña, la ausencia de infraestructura partidista y la escasa audiencia en los medios no eran buenos presagios. Sin embargo, la entrega de las armas el 9 de marzo y su difusión por los medios de comunicación reemplazó la inexperiencia y la precaria presencia en el escenario electoral.

Desarrollo de los comicios

Con estos elementos llegó el 11 de marzo. Un inesperado problema en la elaboración sistematizada del censo electoral por parte de la Registraduría, estuvo a punto de obligar a la suspensión de las elecciones. Un hecho técnico casi logra lo que no pudo la ofensiva del narcotráfico. A pesar de la zozobra producida por los actos violentos que no daban tregua y que afectaban zonas rurales y urbanas, se iniciaron los comicios. Hubo una fuerte militarización para asegurar su normal desarrollo, movilización masiva en muchas zonas gracias a la efectividad de la clase política y cierto ambiente festivo que promovían los jóvenes en las ciudades. La obstrucción de agrupaciones guerrilleras en alejadas regiones rurales, fue la única excepción a unos comicios que transcurrieron en lo que en Colombia se ha considerado absoluta normalidad. Al finalizar el proceso, los medios celebraron el nuevo triunfo de la democracia y las instituciones. Sin embargo, los resultados electorales obligarían a señalar los límites reales de lo sucedido.

*Análisis de los resultados*¹⁵

A pesar de los contratiempos de la Registraduría para dar resultados, desde un principio se delinearón las tendencias principales. Con excepción del partido social conservador, la UP y Hernando Durán Dussan, los demás sectores y fuerzas políticas obtuvieron algún tipo de retribución a sus esfuerzos. Como se demuestra adelante, en las mismas elecciones triunfaron simultáneamente los caciques clientelistas, el relevo generacional, el voto de opinión, el rechazo a la corrupción y a la politiquería, y el apoyo a

¹⁵ Para susentar el análisis comparativo y de tendencias, el cuadro 1 presenta los resultados de las elecciones de corporaciones públicas desde 1972. Respecto al análisis de los resultados electorales del 11 de marzo, véase Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales, "La obsoleta mecánica electoral", "La derrota de los caciques y el fracaso de las maquinarias" y "Una experiencia incierta", en *El Espectador*, Bogotá, 18, 19 y 20 de marzo de 1990.

alternativas por fuera del bipartidismo o contra su negativa a reformarse. Fueron unas elecciones en las que se votó contra el clientelismo al darle un triunfo abrumador a Gaviria y apoyar la asamblea constituyente, pero se reeligió a sus máximos representantes. Fueron unos comicios en los que la UP perdió la esperanza de consolidarse como alternativa al bipartidismo, opción prefigurada cuatro años antes al obtener resultados importantes para una agrupación de izquierda, pero se le dio vida al M-19. Estos factores contradictorios indican que en los resultados se manifestó esencialmente la paradójica coexistencia de la continuidad y el cambio, de lo que permanece y se reproduce con aquello novedoso y que obliga a transformar condiciones de la lucha electoral y política. En estas elecciones se produjo un cambio que, sin embargo, no alteró inmediatamente instancias fundamentales del funcionamiento del régimen político.

En las corporaciones públicas, los tradicionales líderes del bipartidismo confirmaron su control. Con más de 7 millones 400 mil votos se agregó otra elección al cuadro del estable comportamiento electoral y la tradicional geografía bipartidista. En una primera instancia se habló de un importante relevo generacional de líderes políticos regionales. Una revisión cuidadosa muestra que hubo un relevo normal, no mayoritario. Muchos de los que ingresaron al Congreso por primera vez, lo hicieron como parte del ascenso por el jerárquico y estrecho mundo clientelista.

El liberalismo, con pocas excepciones como la de 1972, ha obtenido votaciones por encima del 50% del total de votos para corporaciones. La disidencia del Nuevo Liberalismo, que apareció en 1980 y participó hasta 1986 antes de ser reabsorbida por el sector oficialista del partido, lo fortaleció frente al partido conservador y le permitió sumar un voto de opinión urbano. Al igual que las anteriores disidencias fue útil al partido, para aumentar su caudal electoral, renovar sectores y superar diferencias. En 1990 obtuvo casi 4 millones 500 mil votos. Con éstos, superó abrumadoramente al conservadurismo. Incrementó, así, su mayoría en prácticamente todas las circunscripciones. Recuperó curules frente al socialconservadurismo y la UP en varios departamentos. Si se comparan resultados, se ve un leve aumento en el porcentaje de la votación obtenida y se confirma su tendencia mayoritaria. Progresivamente, se ha acercado a tener dos tercios del Congreso.

El partido conservador ha oscilado entre el 30 y el 40%, pero sus avances o retrocesos han tenido relación con incremento o disminución en la votación de agrupaciones de izquierda o disidencias. La diferencia entre los dos partidos ha estado muy cercana al 15%, con excepción de las de 1974 y 1990 cercanas al 24%. En 1990, síntoma de su estancamiento y de su incapacidad para superar la división que lo afecta, vio reducir su caudal electoral, el número de curules en el Congreso, la pérdida de influencia en sectores tradicionalmente adscritos a sus huestes y vio aumentar sus diferencias frente a partido liberal. Algunos hablaron de una tendencia

del sistema político colombiano hacia el unipartidismo. Sin embargo, el decrecimiento electoral del socioconservadurismo ha sido lento y con periódicas recuperaciones.

La izquierda, sin importar si acudía unida o fragmentada a las elecciones, nunca sobrepasó el 4% de la votación. Su incapacidad para lograr una significativa presencia electoral no le impidió una mínima representación en las corporaciones y controlar algunas zonas donde logró establecer una mayoría electoral reproducible. La UP retrocedió en la votación absoluta, perdió curules, no pudo reeditar el control sobre regiones en las que había obtenido apoyo en 1986 y 1988, y reflejó en su retroceso electoral el exterminio de que fue víctima. Confirmó la incapacidad de las disidencias y las alternativas para reproducir éxitos electorales obtenidos en determinadas coyunturas. El M-19 logró una curul en la Cámara y obtuvo votaciones significativas en otras circunscripciones como la de Bogotá y Cundinamarca. Tales resultados fueron suficientes para que no se cuestionaran la desmovilización y entrega de las armas, pero no alcanzó un lugar de peso en las corporaciones.

En la elección de alcaldes perdieron peso las coaliciones, los movimientos cívicos y la UP, aunque esta última desplazó su control de unas regiones a otras. Lo recuperó en propiedad y explícitamente el partido liberal que, además, retomó el control de Bogotá y Medellín, aunque por divisiones perdió el de Cali. El M-19 alcanzó algunas alcaldías, mientras en Bogotá su líder máximo obtuvo una votación suficiente para lanzar su candidatura presidencial. Fue el resultado con mayor significado para el proceso político global.

La consulta popular, en cambio, tuvo incidencia en estos comicios y en el futuro proceso político y electoral. Los resultados dieron el triunfo a César Gaviria, con algo más de 2 millones 500 mil votos. En la convención del partido realizada el 24 de marzo fue reconocido el resultado y el sucesor de Galán fue ungido como candidato único del liberalismo. La votación alcanzada dejó en claro que por Gaviria sufragaron sus seguidores y los del galanismo, pero también electores de las maquinarias, votantes que para las corporaciones apoyaron a otros grupos, bien fueran conservadores o de izquierda. El voto de opinión no fue el único responsable de la victoria, aunque ayudó a confirmar diferencias.

La consulta incidió en los comicios de marzo al darles carácter presidencial y de primarias para el liberalismo. Como prácticamente se escogía al próximo presidente, la atención se centró en esta elección tanto como en la de corporaciones. La votación global fue afectada por este factor. La primacía de la consulta arrastró en muchos casos la decisión del elector en lo referente a corporaciones públicas y tuvo relación con el incremento en la participación global, pero en especial la favorable al liberalismo. La aparente ventaja del socialconservadurismo, al tener candidato presidencial con meses de antelación, fue desvirtuada. En tal sentido, es muy probable

que de allí en adelante este mecanismo sea considerado indispensable para la elección de los candidatos presidenciales. Los demás partidos querrán utilizarlo, en especial el socialconservadurismo, para evitar la ventaja comparativa que tuvo el liberalismo. El influjo hacia el futuro se desprendió del claro triunfo de Gaviria, como se verá adelante.

Finalmente, las 2 millones 200 mil papeletas a favor de la constituyente superaron los cálculos de sus promotores y concretaron un hecho político importante, pero de características indefinidas. Su desarrollo hacia el futuro quedó en un espacio confuso: el gobierno quería alimentar el proceso y tal cantidad de votos lo convirtió en obligación; la clase política, a pesar de haber mantenido el control de las corporaciones y, por tanto, de factores centrales del poder, se veía por ahora excluida de su manejo; los estudiantes tenían el hecho político, pero carecían de la organización y capacidad de movilización para permanecer al frente suyo y satisfacer la voluntad popular expresada. Sin embargo, la dinámica reformista había comenzado y era imposible detenerla pues simbolizaba la posibilidad de adelantar, por fin, reformas a la institucionalidad vigente, en la búsqueda de soluciones a la crisis de violencia y descomposición social.

Más allá de la constatación que hizo el régimen de su capacidad de reproducción, los paradójicos resultados mostraron transformaciones que, si bien no han terminado de definir su magnitud, fueron significativas. Esquemáticamente se podrían señalar dos interpretaciones. La de quienes consideraron que ese día hubo una revolución democrática y la de aquellos que señalaron la inagotable capacidad del régimen para incorporar fuerzas distintas y revitalizarse sin cambiar sus pilares básicos de poder. El posterior desarrollo de los hechos, hasta las elecciones del 27 de mayo, se encargaría de comprobar que lo argumentado por las dos posiciones opuestas hacía parte integral de un panorama político en que seguían coexistiendo orden y violencia, continuidad y cambio, fortaleza y crisis como parte central de la paradójica realidad política colombiana.

5. LAS ELECCIONES DEL 27 DE MAYO

El 27 de mayo se efectuaba la elección presidencial. No obstante, el candidato del partido liberal tenía prácticamente asegurado el triunfo. Por ello, lo que estaba en juego era la disputa de los demás candidatos por un significativo segundo lugar. Los dos candidatos de las vertientes conservadoras, Rodrigo Lloreda del socialconservadurismo y Álvaro Gómez, inscrito a última hora por el Movimiento de Salvación Nacional creado para la ocasión pero preparado con antelación, se disputaban la legitimidad como representantes del segundo partido en votos. El que obtuviera ventaja, al definir a su favor la división del partido, podía aspirar a mayor presencia en el nuevo gobierno y ganaría una importante capacidad nego-

ciadora. Parecía seguro un retorno a la tradición política de dar participación a los partidos y candidatos derrotados, luego de los discutibles logros del esquema gobierno-oposición. El M-19, por su parte, se enfrentaba al desafío de conseguir una votación que justificara la desmovilización y la entrega de armas. Un decreto presidencial permitió la inscripción de Carlos Pizarro, su principal líder. De este acto del gobierno se acogieron nueve desconocidos para inscribirse como candidatos por agrupaciones sin ninguna representatividad. Los votos por la asamblea constitucional se convirtieron en otro elemento central de las elecciones. Luego del apoyo a la séptima papeleta, el gobierno dictó un decreto que autorizaba a la Registraduría para contar los votos de apoyo o rechazo a la convocatoria de este cuerpo. La declaratoria de exequibilidad del decreto por parte de la Corte Suprema de Justicia, dejó en pie la iniciativa. El tarjetón era la gran novedad electoral. Por lo sucedido entre el 11 de marzo y el 27 de mayo, la sola realización de las elecciones era una demostración más, y en el mismo sentido de las elecciones de marzo, de que el régimen en conjunto había soportado los sacudimientos y desafíos de una violencia que se había vuelto crítica en el período preelectoral.

Una campaña en medio del terror

Cuando apenas terminaba el ajetreo del 11 de marzo y entraba la campaña presidencial en su recta final, la violencia y el terror aparecieron de nuevo. El 22 de marzo fue asesinado Bernardo Jaramillo Ossa, candidato de la UP. Un mes después, el 26 de abril, fue muerto Carlos Pizarro Leongomez, candidato del M-19. Entre los dos sucesos, se rompió la aparente tregua en que había estado Medellín y comenzó una oleada de terrorismo que se extendió a Bogotá y otras ciudades. Mientras la UP retiró su candidatura y, afectada por disensiones internas, perdió su presencia en el escenario político, el M-19 escogió sucesor. Antonio Navarro fue inscrito como candidato presidencial, gesto que demostró su compromiso con la reincorporación.

Aunque de la muerte de los dos candidatos presidenciales de sectores de izquierda se culpó al narcotráfico, fue evidente que grupos de derecha fueron incapaces de aceptar la presencia de nuevos sectores en el escenario político legal. Estos hechos confirmaron la estrechez del régimen político y en ellos se aprovechó la avanzada del narcotráfico y el narcoterrorismo para aumentar la confusión respecto de los verdaderos autores de tales magnicidios. El cruce de violencias llevó al proceso político a un estado cercano a la anarquía, en el que el miedo jugaba un papel desmovilizador. El desafío al régimen no se concretó a causa de su desarrollo desarticulado, pero era inocultable que en la avanzada de la violencia había un intento desestabilizador. Por ello, logró afectar directamente el período preelecto-

ral. Un ambiente de caos, en el cual era factible que se diera cualquier acto violento, se apoderó de la campaña y le cambió su agenda normal. Los candidatos, en especial Gaviria y Navarro, estaban prácticamente en la clandestinidad, protegidos por ejércitos de guardaespaldas y sólo los menos amenazados pudieron, esporádicamente, salir a la plaza pública, lugar donde tradicionalmente se convocaba al electorado. La campaña se concentró básicamente en espacios televisivos y en la posibilidad de difundir propagandas por este medio, método prohibido hasta entonces. La situación llevó también a que el Estado financiara, por fin, las campañas. Las difíciles circunstancias llevaron a incluir estos elementos modernizadores que, paradójicamente, favorecieron lo mismo a los candidatos con opción de obtener votación significativa y a los aparecidos políticos que aprovecharon la menor rigidez de las normas para inscribir sus candidaturas presidenciales.

En términos de propuestas, las campañas de los candidatos fueron tímidas. Se impuso la tendencia a ubicarse pragmáticamente en el centro del espectro político. Esto fue visible en Álvaro Gómez, quien moderó su discurso de soluciones autoritarias, y en Antonio Navarro, quien mantuvo la posición de renuncia a planteamientos radicales, asumida por el M-19 desde su ingreso a las negociaciones del gobierno. Temas comunes fueron la paz y las reformas. Todos intentaron dejar en un segundo plano sus posiciones respecto de la guerra contra el narcotráfico.

Desarrollo de los comicios

Como nunca antes, el ambiente preelectoral estuvo cargado de zozobra y tensiones. A las precauciones con los candidatos de las principales agrupaciones se agregó una más intensa militarización y control de ciudades y poblaciones. Hubo temor de atentados el día de las elecciones. La avanzada terrorista había logrado desde diferentes sectores un parcial cometido, aunque no había logrado detener los comicios.

A pesar de los malos augurios, las elecciones se desarrollaron dentro de una tensa normalidad. El uso del tarjetón cambió la mecánica electoral, transformó sustancialmente el ejercicio del voto y la organización de las campañas. Al eliminar las tradicionales papeletas que cada campaña repartía y que requería de inversión y de un numeroso grupo de ayudantes, se eliminó parte de la congestión en los sitios de votación. Los electores tuvieron libertad de elegir. Los candidatos se enfrentaron en condiciones más equitativas y se favoreció a aquellos con menos recursos logísticos e infraestructura electoral.

*Análisis de resultados*¹⁶

Un primer fenómeno fue la bajísima votación, inferior a la del 11 de marzo e incluso menor que la de 1986. Se rompió, así, la tendencia electoral iniciada en 1978 de incremento en la votación presidencial respecto de la de corporaciones públicas y de aumento en la votación absoluta obtenida cada cuatro años. A pesar de la inexistencia de datos confiables para medir la abstención, ésta llegó a uno de los niveles más altos, cerca del 70% de la población en edad de votar. Si se le considera aisladamente, constataría la crisis de credibilidad del régimen en un aspecto central como es su capacidad para legitimar el poder político a través de las elecciones.

No obstante, este hecho tiene varias explicaciones, sin que ninguna de ellas sea suficiente por sí sola. La consulta popular tuvo un sentido decisivo que disminuyó el atractivo de la elección presidencial. Antes de los comicios, Gaviria ya era presidente. El miedo de los electores incidió también, aunque no en la magnitud que en principio se le quiso asignar. Un tercer elemento fue el desinterés de los caciques regionales del liberalismo para movilizar sus clientelas. El apoyo a Gaviria no era el comportamiento más esperado, pues para muchos no fue su precandidato. Además, la inversión en las elecciones para corporaciones los había dejado sin recursos. Igualmente, los candidatos se alejaron de sus seguidores al no poder recorrer el país y convocar a través del discurso de plaza pública. Los potenciales votantes tuvieron que resignarse a imágenes y lemas fríos que recibieron a través de los medios de comunicación. Finalmente, la utilización del tarjetón obstaculizó la acostumbrada manipulación del elector. Se podría decir que el voto fue más calificado, a costa de una menor participación.

La competencia entre los partidos ha tenido características propias en las elecciones presidenciales. Desde 1974 se retornó a la competencia abierta. A partir de 1978, estos comicios se han realizado separadamente de los de corporaciones, lo que permitió desligar las votaciones y produjo resultados inesperados, aunque las disputas mantuvieron un cerrado carácter bipartidista. De cuatro elecciones, el liberalismo se impuso en tres. En dos de ellas, la de 1974 con Alfonso López y la de 1986 con Virgilio Barco, la ventaja fue superior al 20% sobre su rival conservador, en ambas ocasiones Álvaro Gómez. Además la votación fue significativamente alta, más de 3 millones de votos en el primer caso y más de 4 en el segundo. En 1978 y 1982, en cambio, el partido conservador redujo diferencias, obtuvo porcentajes de votación cercanos al 50%, incrementó sustancialmente su vota-

¹⁶ Los datos electorales pueden consultarse en el cuadro 2. Para un análisis y recopilación de cifras de elecciones presidenciales véase Fernando Cepeda, "Las elecciones de 1986" en varios autores, *Colombia en las urnas, ¿qué pasó en 1986?*, Carlos Valencia Editores, Bogotá, 1987. Sobre las elecciones presidenciales de 1990 véase Andrés López, "Elecciones del 27 de mayo: piezas surtidas para armar un escenario", en *Análisis Político*, núm. 10, mayo a septiembre de 1990.

ción respecto de la elección para corporaciones públicas; aprovechó el llamado voto de opinión de las ciudades y capitalizó la menor eficiencia de los "caciques" clientelistas para movilizar sus caudas. En 1982 aprovechó la división del partido liberal que presentó un candidato oficial, Alfonso López, y un disidente, Luis Carlos Galán, para que Belisario Betancur se impusiera. Pero lo que se perfiló en esas dos elecciones como tendencia de cambio en el comportamiento electoral presidencial que podía cuestionar la mayoría liberal, fue negado con lo sucedido en 1986.

Como se esperaba, el ganador en 1990 fue Gaviria. Sin embargo, contradujo pronósticos y tendencias. Con una votación de 2 millones 800 mil votos, estuvo por debajo de las expectativas que le asignaban una votación superior a la obtenida por Virgilio Barco en 1986 y una constatación de las tendencias predominantes en el comportamiento electoral presidencial de los colombianos. Paradójicamente, esa baja votación no significó pérdida de apoyo o cuestionamiento al candidato liberal. Su capital político no se vio mayormente afectado. La falta de apoyo de líderes regionales, le dio a Gaviria cierta autonomía frente a la clase política y lo liberó parcialmente de compromisos burocráticos. Sin embargo, estas presiones no desaparecieron. En la posterior conformación del gabinete ministerial y en el nombramiento de gobernadores fue necesario retornar a la repartición de cuotas de poder.

El gran derrotado fue el candidato del socialconservadurismo, Rodrigo Lloreda. En las elecciones para corporaciones, el socialconservadurismo retrocedió en la representación en el Congreso y vio aumentar las distancias frente al liberalismo, pero mantuvo el segundo lugar con una votación similar a la de 1986. En las presidenciales, en cambio, pasó a ocupar un preocupante cuarto lugar. La proclamación de Álvaro Gómez como candidato le quitó parte del electorado conservador tradicional y la aceptación que tenía en la opinión pública. Víctima de los males de su partido y del rechazo a Pastrana, Lloreda fue incapaz de recoger votos.

Gómez y Navarro aprovecharon que la contienda ya estaba definida. Sus significativas votaciones mostraban fenómenos nuevos en el comportamiento electoral. Candidatos distintos a los señalados por los dos partidos lograban cerca de un 37% de la votación total. Se consiguió espacio electoral y político al aprovechar una coyuntura favorable.

Si bien Gómez tiene un largo historial dentro del conservadurismo colombiano, esta vez representaba una fuerza externa a su partido, sin su infraestructura electoral oficial y con pocos "caciques". Aunque su votación total fue menor que la de sus anteriores intentos, las condiciones en que la logró, la brevedad de la campaña y el arrastre que tuvo en la opinión, le dieron contenido triunfal a lo obtenido. Además, consiguió un importante capital político para negociar con el nuevo gobierno, para obtener ministerios y para cuestionar el dominio de Pastrana, líder máximo de la corriente que ha manejado al partido conservador.

Navarro, por su parte, obtuvo la votación más alta de cualquier agrupación de izquierda en la historia del país, un 12% de la votación total. Al superar a Lloreda, triunfar en ciudades importantes como Barranquilla y aumentar su peso relativo gracias a la baja votación, logró concretar un hecho electoral. La terquedad del M-19 para llevar a buen término las conversaciones de paz y su obstinación para continuar más allá del asesinato de su líder, fueron capitalizadas electoralmente. Se ganaron, así, un lugar en el panorama político, recogieron un apoyo sustancial para mantener su imagen de compromiso con la paz y de inserción en el juego político legal. Pusieron en entredicho la efectividad de la estrategia de exterminio contra las alternativas por fuera del bipartidismo y obligaron a los sectores más inflexibles del régimen a superar, en la práctica, su rigidez. En términos del nuevo gobierno consiguieron un capital político para tener presencia en el nivel burocrático y participar en las negociaciones sobre aspectos centrales del proceso político a desarrollar.

La abrumadora votación a favor de la Asamblea Constitucional fortaleció el hecho político del 11 de marzo y condicionó al nuevo gobierno a poner en marcha este mecanismo como uno de sus principales compromisos políticos. El destino de la Asamblea quedó en manos del nuevo presidente, quien sabe muy bien que en ella se juega su capital político y su capacidad de acción para encaminar a Colombia por caminos de solución a la violencia. En un régimen poco dado a las transformaciones institucionales, como lo indica la permanencia de la constitución elaborada en 1886, asumir la reforma institucional implica riesgos y requiere de gran voluntad política. El recurrente fracaso de los intentos de cambio a la constitución adelantados en los últimos años y la perentoria solicitud de diversos sectores por concretarlos, se han sumado como motivos que le dan a la Asamblea un significado político clave, como esperanza de reconstrucción del pacto social y como salida inicial a la crisis que atraviesa el país.

El uso del tarjetón fue un cambio importante en la mecánica electoral. Para la opinión quedó clara la necesidad de aplicarlo a todo tipo de elecciones con el fin de modernizar y democratizar este aspecto. Ciertamente, su adopción definitiva puede implicar cambios de fondo en el comportamiento electoral de los colombianos, transformar los resultados, la geografía política del país, las tradicionales adhesiones y el control de facciones clientelistas. El uso de la televisión también presentó aspectos favorables para la relación entre candidatos y electores, y para un acceso más igualitario de la población al abanico de aspirantes. Pero todavía es necesario dar batallas en este sentido y es apresurado asegurar que se instauren definitivamente y que tengan injerencia democrática.

Al otro día de las elecciones el país amaneció optimista. Un nuevo ambiente se respiraba en las calles. Además de constatar la capacidad del régimen para absorber dificultades y comprobar el carácter legitimador de los procesos electorales, había la certeza de haber superado un desafío de

gran magnitud y de haberle dado un viraje al manejo del país con la elección de Gaviria y con los resultados obtenidos por los otros candidatos. Era paradójico que el candidato que ofrecía una imagen más continuista, representara también la sensación del cambio. Los meses siguientes servirían para confirmar la coexistencia de esas dos características en una misma figura política.

7. PERSPECTIVAS

El 7 de agosto César Gaviria tomó posesión como nuevo presidente de la república. En medio de un ambiente poco tenso, con una disminución de las acciones de violencia y con expresiones claras de diferentes actores que reflejaban su intención de dejar las armas, se inició el nuevo período presidencial. El presidente conformó un gabinete mayoritariamente liberal pero le dio cabida a las demás fuerzas políticas, incluidos el socialconservadurismo, el Movimiento de Salvación Nacional de Álvaro Gómez y la Alianza Democrática M-19 que encabeza Antonio Navarro. Antes de esto, el presidente se encargó directamente de llegar a un acuerdo político para contar con el respaldo de estos sectores en la convocación de la Asamblea. Ese acuerdo contenía los términos básicos sobre conformación y temario.

En su discurso de posesión expuso los pilares de su programa presidencial. Continuismo y cambio, respeto de parámetros básicos e introducción de reformas modernizadoras pero necesarias, fueron las características de lo planteado. En todos los terrenos se señalaron planes que combinaban estos aspectos y que, en su ambigüedad originaria, dejaban espacio para que su desarrollo y concreción les diera el carácter definitivo. Pragmatismo, flexibilidad y eficiencia serían sus elementos esenciales y de utilización del capital político que logró alimentar hasta su toma de posesión. Propuestas autoritarias y planes democratizadores forman parte de los programas de gobierno. De la forma en que se resuelva la tensión existente depende la orientación final del gobierno y su efecto transformador o continuista del régimen. Habilidad negociadora con las fuerzas políticas tradicionales y renovadoras, reconocimiento de factores de poder como la clase política y las fuerzas armadas, pero disposición para ponerlas al servicio de sus propósitos, son sus aportes hacia una posición de centro en la que, al igual que sus antecesores, se mueve su gobierno.

Respecto de la violencia y en especial del narcotráfico, Gaviria mantuvo su posición de lucha cabal, pero hizo precisiones que sin duda apuntan a privilegiar las salidas negociadas y a aprovechar el ambiente distensionado. La convocatoria de la asamblea debe servir también para abrir paso a un nuevo clima político y a la configuración de un nuevo pacto social e institucional. Éste conjugará modernización, autoritarismo y democracia en dosis variables y cambiantes. Si bien la violencia y los conflictos existentes, con sus condiciones de reproducción, no desaparecerán de un momento a

otro, es probable que se haya superado el segundo gran pico de la violencia en este siglo. Violencia y democracia seguirán conviviendo.

En el desarrollo de estos procesos habrá intentos de reconstitución del régimen sin mayores cambios, pero también simultánea y contradictoriamente, de apertura para hacerlo incluso frente a sectores políticos convencidos de la inutilidad del uso de las armas. Es allí donde se expresa la convivencia de continuidad y cambio y donde las transformaciones que se han dado pueden profundizarse y mantener su carácter reformador o subordinarse a los límites que tradicionalmente ha impuesto la dominación política en Colombia.

Lo que no es seguro es que los cambios tengan la fuerza suficiente para que se logre superar la crisis de legitimidad y para que el régimen redefina sus límites y la racionalidad que rige su funcionamiento. La gran pregunta es si el nuevo gobierno, la nueva generación en el poder, los nuevos aires de renovación, y la habilidad demostrada para combinar factores contradictorios, sean suficientes para recomponer la dominación. No es fácil saber hasta qué punto se recupere la suficiente hegemonía sobre la sociedad, se pueda pensar en la construcción de actores sociales que diriman políticamente sus conflictos y se le devuelvan al Estado varios de los monopolios que, como el de la fuerza y la justicia, se le han salido dramáticamente de las manos.