

# EL ESTATUTO DE LA OPOSICIÓN Y LA POLÍTICA SUBNACIONAL EN COLOMBIA

**Yann Basset**, doctor en Ciencia Política, Universidad de París III. Profesor, Universidad del Rosario. Correo electrónico: yann.basset@urosario.edu.co

**Lina María Franco Acosta**, politóloga, Universidad del Rosario. Correo electrónico: linam.franco@urosario.edu.co

**Juan Diego Patiño Cristancho**, politólogo, Universidad del Rosario. Correo electrónico: juand.patino@urosario.edu.co

## RESUMEN

Colombia adoptó en 2018 el Estatuto de la Oposición, que se implementó, por primera vez en el ámbito local, durante las elecciones de 2019; sin embargo, solo una minoría de municipios vieron algún partido acogiendo a la figura para declarar la oposición al gobierno municipal. Exploramos los datos de los 1.092 municipios del país para establecer las razones de la presencia de partidos declarados como de oposición. Se examinan sucesivamente tres hipótesis para explicarla en función de tres variables: la primera busca establecer una relación entre la presencia de partidos declarados y estas tres variables en la elección a la alcaldía. La segunda examina si existe una relación con características propias del municipio; en particular, el número de electores. Después de descartar estas dos hipótesis, se concluye que la declaración de oposición depende, sobre todo, de cuáles son los partidos enfrentados en el plano local, y de la forma como se reproducen las posiciones establecidas a escala nacional.

**Palabras clave:** democracia; oposición; Colombia; partidos políticos; política subnacional

## THE OPPOSITION STATUTE AND SUBNATIONAL POLITICS IN COLOMBIA

### ABSTRACT

In 2018, Colombia adopted the Opposition Statute, which was implemented for the first time at the local level during the 2019 elections; nevertheless, only a minority of municipalities had any political party availing itself of this statute to claim opposition to municipal government. The paper explores data from the country's 1,092 municipalities to determine the reasons for the existence or absence of opposition parties; then, it proceeds to test three hypotheses. The first one seeks to establish a relationship with the political competition level in the election of the Executive in the municipality. The second looks for a relationship with characteristics of the municipality, such as electorate size. Finally, after abandoning both hypotheses, the study concludes that declaring opposition depends on which parties are opposed at the local level and whether they imitate national-level positions.

**Keywords:** Democracy, Opposition, Colombia, Political parties, Subnational politics

**Fecha de recepción:** 11/03/2022

**Fecha de aprobación:** 18/05/2022

## INTRODUCCIÓN

El 9 de julio de 2018, a pocos días de terminar la legislatura, el Congreso de Colombia adoptó la Ley 1909, por medio de la cual “se adoptan el Estatuto de la Oposición política y algunos derechos a las organizaciones políticas independientes”. Este hito puso fin a un par de décadas de reivindicación de protección legal para los partidos declarados en oposición, con el impulso decisivo de los acuerdos de paz con la exguerrilla de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC-EP), que incluyeron el Estatuto de la Oposición como una de las reformas pactadas para la desmovilización de dicho grupo. En respuesta a la masacre sistemática de los militantes y los electos de la Unión Patriótica (UP) entre fines de la década de 1980 y principios de la década de 1990, la Constitución de 1991 había estipulado que una ley estatutaria debía reglamentar los derechos de la oposición; no obstante, a pesar de varias tentativas, ese mandato constitucional no se había cumplido hasta entonces.

Con la nueva ley, los partidos políticos reciben la posibilidad de declararse en oposición, independientes, o a favor del gobierno de turno. Los primeros obtienen por ello una serie de ventajas que buscan protegerlos en el marco de la asimetría de poder con respecto a los partidos de gobierno. Entre otros, tienen derecho a un financiamiento público adicional al que reciben todos los partidos reconocidos, acceso a los medios de comunicación del Estado y a la información oficial, la participación en las mesas directivas de las corporaciones públicas, y el derecho a réplica, como respuesta a las alocuciones oficiales del ejecutivo.

[34]

Ahora bien, el artículo 7 de la Ley 1909 —uno de los aspectos de ella que han recibido menos atención— estipula que los partidos pueden declararse en oposición no solo a escala nacional, sino también, en cualquier ámbito de gobierno territorial; es decir, frente a un gobierno departamental o uno municipal. Este punto es decisivo, pues tiene el potencial de banalizar la idea de oposición al levantar el estigma que, tradicionalmente, la asocia a grupos minoritarios y antisistema, cuando no directamente a la guerrilla. Al permitir que cada partido pueda declararse en oposición en un ámbito territorial, y gobiernista en otro, simultáneamente, se empieza a romper dicho sesgo y se avanza en pro de comprender la oposición como elemento normal y eventualmente necesario del régimen democrático, garante de un sano control político de los gobiernos.

El Estatuto de la Oposición empezó a ser aplicado en el Congreso electo en 2018, y en las asambleas departamentales y los concejos municipales electos, en 2019; no obstante, un primer diagnóstico indica que solo 422 municipios —es decir, menos del 40 % de los 1.092 municipios con concejos electos— tienen partidos que se declararon en oposición. Ello, de por sí, muestra la dificultad propia de adaptar el estatuto a la escena local. Es todavía muy temprano para analizar qué efectos podrá tener dicho estatuto sobre el desempeño en la gestión municipal o sobre las dinámicas políticas locales, pero nos parece indispensable construir desde ahora un diagnóstico del punto de partida. En tal

sentido, el presente artículo buscará establecer qué explica la existencia de una oposición declarada en el ámbito local. Examinaremos sucesivamente tres hipótesis al respecto.

La primera hipótesis (h1) busca explorar si existe un vínculo entre la existencia de una oposición municipal y la competencia política que se registra en la elección del alcalde correspondiente; es decir, busca la explicación en las dinámicas político-electorales propias del municipio. Cabría esperar, en efecto, que una elección reñida del alcalde se tradujera en mayores posibilidades de que concejales partidarios del bando perdedor se declaren en oposición.

La segunda hipótesis (h2) busca la explicación en características no políticas propias del municipio: apunta, más bien, a la influencia de factores como la cultura política y, en particular, las diferencias que puedan existir desde ese punto de vista entre la política local en pueblos pequeños y en ciudades grandes o medianas. En tal caso, cabría esperar una mayor probabilidad de encontrar oposición en las ciudades más grandes que en unos pueblos donde la política puede estar inscrita en dinámicas sociales más de consenso. Trataremos también de rastrear posibles diferencias regionales al respecto y, de manera muy breve en este escrito —porque merecería un estudio aparte—, el posible efecto del conflicto armado.

Finalmente, la tercera hipótesis (h3) se enfoca en los efectos de la política nacional o la departamental sobre la política local evaluando en qué medida los clivajes gobierno/oposición local reproducen los del departamento o los del ámbito nacional. Desde esa perspectiva, la existencia de la oposición dependería de la inscripción de la política local en partidos y coaliciones que reproducen en el campo municipal los conflictos existentes en las escenas políticas de los niveles administrativos superiores. La idea acá es que la aparición de una oposición local se explicaría por dinámicas de nacionalización de la política a través de los partidos.

Después de explorar de manera breve los antecedentes de la literatura académica sobre la oposición y la política local en Colombia, precisaremos la metodología y los indicadores que usaremos para comprobar cada una de las tres hipótesis planteadas. Luego las examinaremos sucesivamente, para terminar con una breve conclusión sobre las perspectivas que abren nuestros hallazgos respecto al futuro de las dinámicas políticas locales.

## **APORTES DE LA LITERATURA**

La literatura académica sobre oposición política se ha ocupado de abordar su conceptualización resaltando la importancia que tiene la función opositora en una democracia para resolver los antagonismos inherentes a la política. Así, desde trabajos precursores, como el de Maurice Duverger (1957), se advierte la importancia atribuida a la presencia de una oposición política como condición ineludible para clasificar un régimen o una

sociedad como “democracia” dentro de la bibliografía disponible (Ionescu & Madariaga, 1968; Lawson, 1993; Lindberg, 2006; Londoño, 2016; Trantidis, 2016); de hecho, Robert Dahl (1966) la reconoce como un desarrollo democrático, en tanto desliga la confrontación de los medios violentos. De igual forma, otros autores conciben la oposición como una forma de canalizar los conflictos políticos, para que sean resueltos dentro del marco institucional (Avendaño, 2011; De Giorgi & Ilonszki, 2018; Ionescu & Madarriaga, 1968), bajo el riesgo de exceder sus límites si no se le presta atención a la oposición organizada (Przeworski, 2010, citado en Londoño, 2016). Helms (2021), incluso, va más allá, al sostener que la oposición es un rasgo definitivo no solo de la democracia, sino de la política en general.

La conceptualización de la oposición política también pasa por determinar el papel que esta desempeña, en tanto “su margen de maniobra dependerá del dominio más o menos inclusivo o exclusivo del formato de gobierno” (Pardo, 2000); de ahí que Giuseppe de Vergottini (citado en Fix-Zamudio, 2001) haya propuesto tres etapas del concepto: disenso, límite y alternativa. *Disenso* correspondería a gobiernos autoritarios, donde no queda espacio para el reconocimiento de posiciones adversas. Como límite, la oposición pone frenos al poder (Duverger, 1957) del ejecutivo, desde los grupos minoritarios en democracias liberales (Londoño, 2016). Finalmente, la posibilidad de *alternancia* entre el gobierno y los partidos de oposición que buscan reemplazarlo es lo que refleja la vitalidad de la oposición y se constituye en “la prueba final de la evolución de las democracias electorales” (Londoño, 2016).

[36]

No obstante lo anterior, Barrientos (2015) aparta la función opositora de la tipificación del régimen, y reconoce tres dimensiones: expresarse sobre la dirección del gobierno, controlarlo y ser una opción para tomar su lugar. En adición, Londoño (2016) lista las funciones de la oposición en cualquier democracia: hacer contrapeso al gobierno, ofrecer alternativas de política pública, representar los intereses de sus constituyentes, fiscalizar las actividades gubernamentales y fortalecer la legitimidad del sistema político. Al margen del detalle en sus funciones, la oposición está atravesada por la temporalidad del rol que ejercen los actores políticos (Dahl, 1966), con una vocación creíble de poder, encarnada, generalmente, en los partidos (Avendaño, 2011; De Giorgi & Ilonszki, 2018). Esto permite que la oposición, como elemento consustancial a la democracia (Reveles, 2006), garantice una dinámica inclusiva (Adebiyi et al., 2019), al tiempo que conforma un sistema político receptivo y representativo (Awofeso & Irabor, 2018). En últimas, la oposición es entendida como una relación que, en el marco democrático, permite que se desarrolle un debate pacífico e institucional acerca del manejo de un Estado, asegura la alternancia del poder y evita la conformación de autoritarismos (Lindberg, 2006).

Estos elementos conceptuales básicos nos recuerdan no solo la importancia del papel de la oposición en la democracia, sino también, su función de sustitución de la violencia. La dificultad para reconocer su lugar en un país atravesado por años de conflicto interno violento no sorprende, pero el conflicto solo agudiza un problema que también se presenta en otros países de la región.

Al revisar la literatura que trata la oposición en América Latina, se encuentra un manejo todavía muy limitado. Esto se debe a que, según Avendaño (2011), en Latinoamérica ha habido ausencia de oposiciones efectivas, en tanto los partidos prefieren asegurar su propia participación en el sistema político evitando los riesgos que traen consigo las acciones competitivas. Así mismo, el análisis de la oposición en América Latina es muy reciente, y se ha centrado en discutir el surgimiento de pequeños partidos de oposición desde la izquierda (Avendaño, 2011). Ello se relaciona con los sistemas de gobierno del continente, pues, según Pardo (2000), en los regímenes presidencialistas predomina cierta atomización de los partidos, lo que contribuye a la inestabilidad democrática. En tales casos, se precisan coaliciones para mantener la gobernabilidad, pues a los diferentes partidos en oposición —sobre todo, en contextos de crisis— les resultaría fácil generar una situación de bloqueo legislativo-ejecutivo. Lo anterior presenta un ejercicio opositor que resulta desgastante para el sistema, por cuanto no priman las alternativas políticas apropiadas para resolver los conflictos, sino un estado de fragmentación en pequeñas *consociaciones* orientadas a la obstrucción.

En Colombia, el estudio de la oposición, nuevamente, viene a cobrar relevancia frente a la resolución del conflicto político, enfocándose en observar los inconvenientes para su desarrollo en un contexto aún violento. Sobre ello, Guarín (2006) identifica seis obstáculos para que en Colombia pueda consolidarse un modelo gobierno-oposición exitoso: 1) la disputa política en Colombia se ha dado por el control de la nómina estatal, lo que incrementa la violencia para sostenerse en dichos cargos; 2) la protesta ha sido percibida históricamente como un problema de seguridad —en parte, porque durante mucho tiempo no hubo alternativa al bipartidismo—; 3) los partidos políticos se han venido fragmentando, de manera que aumenta su dependencia burocrática y disminuyen sus propuestas estructuradas; 4) el fraude electoral se ha utilizado para evitar la rotación de élites; 5) la oposición, hasta hace muy poco, no era vista como un derecho fundamental, y 6) en Colombia se presenta una cultura antioposición, en la que el ejercicio de la oposición se percibe como obstrucción al gobierno.

Este sesgo antioposición dentro de nuestra cultura política incide en que, incluso después de los Acuerdos de La Habana, sigan presentándose fallas a la hora de garantizar el ejercicio democrático: si bien se ha reconocido la necesidad de fortalecer la democratización, tales intenciones no se han materializado, como se evidencia en la estigmatización del opositor y los asesinatos de líderes sociales (Ángel et al., 2006). De igual manera, el ejercicio de la oposición en Colombia se ha reducido a la participación en el Congreso, sin reformas que toquen el sistema de partidos ni la desigualdad social, etc. Para que haya una transición efectiva hacia un ejercicio democrático óptimo, se requiere, según Batlle et al. (2020), un cambio en las condiciones estructurales que permita a los líderes opositores no sentirse amenazados si entran a la disputa del poder. De igual manera, en Colombia no se han hecho efectivas tres condiciones fundamentales para el fortalecimiento del ejercicio democrático: 1) descenso en el uso de la fuerza y de la imposición para resolver conflictos; 2) hacer de la negociación el mecanismo para tomar

decisiones, y 3) que la cooperación y la competencia se hagan presentes en la resolución de conflictos (Ángel et al., 2006).

En este sentido, es plausible pensar que las dificultades para el ejercicio de la oposición, en lo nacional, se reflejan en el ejercicio de la oposición a escala local; de hecho, la competitividad electoral no se distribuye de manera uniforme a través del territorio, por lo cual es perfectamente posible que, incluso en sistemas nacionales muy competitivos, las dinámicas locales sean manejadas por élites (Batlle et al., 2020). En Colombia, por ejemplo, como señalan Batlle et al. (2020), la competencia en la escena territorial es heterogénea, pues mientras algunos municipios son muy competitivos, hay otros que se acercan a una suerte de autoritarismo territorial. Se pretende explicar estos últimos casos, municipios en los que la competitividad es mínima, acudiendo a las particularidades económicas de las regiones. Por tal motivo, Batlle et al. (2020) sostienen que en aquellas regiones donde los ingresos provienen de una única fuente —sobre todo, en prácticas extractivas— las élites políticas desarrollan una red de poder tan fuerte como para reducir la competencia<sup>1</sup>. Esta idea es la que sustenta nuestra primera hipótesis.

Desde esa perspectiva, Gibson (2006) identifica tres mecanismos que permiten acentuar los autoritarismos en el plano subnacional, empezando por la *parroquialización* del poder; es decir, la minimización de la injerencia externa, con el fin de encapsular el territorio y evitar una disputa por el poder. En segundo lugar, la nacionalización de la influencia, que se logra cuando los líderes subnacionales se enmarcan en la política nacional para legitimar y mantener su dominio. Por último, la monopolización de los vínculos entre lo territorial y lo nacional; a saber, la neutralización de las relaciones entre lo local y lo nacional que puedan beneficiar a los sectores de oposición. Ello apunta a nuestra tercera hipótesis, que vincula la aparición de la oposición a la posibilidad de comprenderla en el marco de las relaciones de poder oficialismo/oposición que se dan en un ámbito territorial superior.

Por otra parte, para identificar los factores que afectan la presencia y la fortaleza de la oposición, algunos autores revisan también el panorama de actores intervinientes y los medios que caracterizan su accionar. Duverger (1957), por ejemplo, subraya el sistema de partidos<sup>2</sup> entre los elementos que explican la composición y el comportamiento de la oposición. Para el autor, otros factores que afectan la naturaleza de la oposición entre partidos serían sus alianzas, su dimensión, su heterogeneidad social, sus estructuras interiores y su *cuadro de lucha general*. Con base en este último, Duverger (1957) cataloga la oposición de tres maneras: 1) *lucha sin principios*, donde un partido rival ocupa el poder

1 En el estudio de Batlle et al. (2020), esto se ejemplifica en el occidente de Boyacá, durante el auge de las esmeraldas.

2 Para Maurice Duverger (1957), en el bipartidismo se da una oposición más estable y diferenciada, pero, a la vez, moderada; mientras, en el multipartidismo hay elementos opositores heterogéneos (que están apoyando al gobierno o en la oposición, según las medidas o los proyectos que adopte el ejecutivo) que generan confusión, al tiempo que favorecen los extremos o la demagogia.



y el otro quiere tomarlo; 2) lucha *sobre principios*, en la que hay diferentes visiones sobre los modos de producción y los de distribución, pero también, un acuerdo en torno a principios base del orden democrático, y 3) lucha *sobre principios fundamentales*, cuando la disputa tiene que ver con los fundamentos del Estado y la naturaleza del régimen.

Por su parte, los trabajos de Dahl (1966; 1973) señalan que la oposición puede estar presente en un sistema político si el gobierno considera que sus intentos por reprimirla probablemente fracasen y los costos de la coerción exceden las ganancias (Dahl, citado por Londoño, 2016). Dentro de los factores que explican el modelo de oposición, Dahl (1966) resalta siete: 1) la estructura constitucional y el régimen electoral; 2) la cultura política; 3) la subcultura específica; 4) el grado de descontento social; 5) las diferencias sociales y económicas; 6) los motivos de división, conflicto y consenso, y 7) el grado de polarización. Según el grado de prevalencia de estas variables, el autor distingue dos tipos de oposición: por un lado, la oposición *positiva*, que se ajusta a las reglas de juego democráticas; y por otro, la oposición *negativa*, donde los partidos buscan lograr sus propios objetivos valiéndose de la inestabilidad política (Dahl, 1966).

A partir de la distinción trazada, Giovanni Sartori propone también diferenciar entre oposición *sistémica* y *antisistémica* (Barrientos, 2015; Londoño, 2016). Esta clasificación se replica en la propuesta por Linz (1990), quien diferencia entre una oposición de tipo *leal*, en la que los partidos fuera del gobierno emplean medios legales, rechazan la violencia y participan de los procesos políticos/electorales; y en cambio, la de tipo *desleal*, que se identifica por un discurso antisistema y crítico de la autoridad, y usualmente conformada por grupos minoritarios. Para Barrientos (2015), además de la posición frente al sistema, los tipos de oposición se definen según su poder de movilización, lo cual se relaciona, a su vez, con el grado de institucionalización y la perdurabilidad de quienes representan dichas demandas.

Sin embargo, estas consideraciones se enmarcan decididamente en una forma mayoritaria de democracia que, como critica Lijphart (2000), es la que la ciencia política ha tendido a asimilar a la democracia, a pesar de que la comprensión de esta última involucra otros modelos. Según Lijphart, las democracias mayoritarias puras, que pasan la prueba de alternancia mencionada líneas arriba, son casos más bien excepcionales, cuando la mayoría de los regímenes democráticos tienen rasgos consensuales. En el modelo democrático consensual se cuestiona el principio de la mayoría como gobierno y las minorías en oposición, dado que, en vez de concentrar el poder, se busca dispersarlo y restringirlo. Con base en este análisis, Gianfranco Pasquino (citado en Londoño, 2016) señala que mientras en las democracias mayoritarias la oposición debe estructurarse y volverse alternativa, en las consensuales tiene pocos incentivos para ello. Además, reconociendo su importancia en todos los modelos democráticos, Pasquino (1988) plantea una serie de condiciones que deben darse para que la oposición sea efectiva y pueda ejercerse: descentralización, medios de comunicación libres, fortaleza institucional y pluralismo cultural.

Estos análisis son en particular relevantes para pensar la oposición en el ámbito local, pues nos recuerdan que no todas las democracias funcionan igual, y que los contextos culturales y socioeconómicos van a tener efectos diferenciados sobre los incentivos para la existencia de una oposición organizada y reconocida. Es, un poco, en tal sentido como formulamos nuestra segunda hipótesis, considerando que la política local —particularmente, en pueblos pequeños— puede tener rasgos de democracia consensual, en el sentido de Lijphart, más que mayoritaria.

En este punto cabe traer a colación algunos vacíos —incluso, ya señalados en la literatura (Londoño, 2016)— sobre oposición política, como el hecho de que el fenómeno haya sido esencialmente estudiado sobre democracias occidentales en Europa, y desde una perspectiva exclusivamente formalista-institucionalizada. Ello implica limitaciones para el análisis, en torno a: los actores que se comprenden como oposición (por lo general, solo los partidos), los objetivos que esta persigue y su repertorio de acciones (no necesariamente limitados detentar el poder político), y a los espacios en que se ejerce, pues va más allá de la arena parlamentaria (Brack & Weinblum, 2011). Aunado a esto, son escasos los intentos por caracterizar la oposición en contextos subnacionales y, en el caso colombiano, la literatura disponible tiende a consideraciones que remiten al conflicto armado o al activismo judicial (Londoño, 2016; Virgüez, 2018). Por ende, este trabajo pretende comenzar a llenar un espacio de investigación poco examinado: cuáles son los elementos que explican la oposición política por parte de los partidos, en el ámbito local. Dar cuenta de ello no solo es fundamental para complementar los esfuerzos en el análisis de la oposición política, sino que puede dar luces sobre hacia dónde deben apuntar los esfuerzos por transitar o profundizar en camino a una democratización exitosa.

[40]

## OPERACIONALIZACIÓN DE LAS HIPÓTESIS

Tomando en cuenta los aportes de la literatura académica ya citados, es importante decir unas palabras más acerca de nuestro tema. El presente estudio tiene como meta explicar por qué unos partidos se declaran en oposición en el ámbito local acogiendo a los términos de la Ley 1909. No exploramos hasta qué punto dicha declaración corresponde a un comportamiento real de los partidos, analizando, por ejemplo, cómo votan en la corporación respectiva. Ese podrá ser un aporte interesante al tema en el futuro, pero queda por fuera del alcance de nuestra investigación. Conforme al Estatuto de la Oposición, asumimos que nuestra variable por estudiar es la declaración hecha por los partidos en los municipios, y que tiene, posiblemente, más de autorrepresentación de quienes se acogen a dicha figura que de raíces en el comportamiento político real.

De esa manera, somos conscientes que estas declaraciones pueden obedecer a ideas muy distintas de lo que implica ser oposición entre los que se acogen a tal disposición; sobre todo, en un país que no tiene mayor tradición al respecto, y donde la oposición ha sido estigmatizada durante mucho tiempo alimentando la idea de confundirla con subversión. Contrariando lo que podría ser una explicación pertinente en el ámbito nacional, asumimos que las ventajas ofrecidas por el estatuto en la escena local pueden



considerarse poco relevantes para determinar la elección de los concejales de acogerse o no a dicha figura. Ahí, no hay financiación adicional ni acceso a medios —por lo general, inexistentes— que expliquen de manera satisfactoria, puramente utilitaria, por qué declararse en oposición<sup>3</sup>. Por tanto, quienes lo hacen valoran el hecho político en sí, en su contexto específico. Nuestro objetivo es avanzar en cuanto a comprender dicha motivación, que enfrenta los prejuicios previos al respecto y, probablemente, sin la expectativa de, a cambio, mucha ventaja en los términos del estatuto. Así, nuestro estudio nos habla, probablemente, más de las percepciones acerca de la idea de oposición que de comportamientos políticos reales en tal sentido.

Para lograr nuestro objetivo, hemos acudido a los datos sobre las declaraciones de oposición proporcionados por el Consejo Nacional Electoral (CNE) en la página web dedicada al particular, y diseñada con la cooperación del Instituto Holandés para la Democracia Multipartidista (NIMD)<sup>4</sup>. Para los resultados electorales de las elecciones de 2019, hemos utilizado los datos de la página de la Registraduría Nacional del Estado Civil<sup>5</sup>.

Para no limitarnos a evaluar la existencia de una oposición municipal declarada a través de una variable *dummy*, hemos tomado en cuenta el porcentaje de concejales que se declaran en oposición, conforme a las pertenencias partidarias<sup>6</sup>. Nos parece relevante, en efecto, diferenciar entre una situación en que la oposición es declarada por parte de una sola organización con un solo electo marginal, y las configuraciones en que la oposición ocupa una porción substancial de curules en el concejo. De ese modo, para nuestras dos primeras hipótesis, acudimos al porcentaje de concejales de oposición en función de la declaración oficial de sus partidos como variable independiente. Por otra parte, hemos tomado en cuenta el porcentaje de concejales como variable, y no el número o el porcentaje de partidos representados, para resaltar, particularmente, las situaciones en que la oposición ocupa en realidad la mayoría de los escaños en la corporación, como veremos que ocurre en algunos casos. De esa forma, no tomamos en cuenta simplemente la existencia de una oposición, sino su fuerza relativa. Para la tercera hipótesis, examinamos directamente la declaración oficial de los partidos como variable, sin importar a cuántos concejales concierne.

Para comprobar nuestra primera hipótesis, confrontaremos esta variable con los clásicos indicadores de competencia calculados para la elección de alcalde del municipio considerado. En primer lugar, utilizaremos el *margen de victoria*; es decir, la diferencia entre el porcentaje del vencedor y el candidato que resultó segundo. Seguidamente,

3 El estatuto determina que la oposición tiene derecho a un representante en las mesas directivas de las corporaciones (art. 18), y a controlar la agenda de la sesión una vez en cada periodo de sesiones (art. 19), lo que, quizás, puede ser una ventaja por considerar en el caso de los concejos grandes de las ciudades capitales. Es dudoso que sea el caso en la mayoría de estos cuerpos colegiados.

4 <https://www.cne.gov.co/elecciones/estatuto-de-la-oposicion-en-colombia>

5 <https://wapp.registraduria.gov.co/electoral/Elecciones-2019/>

6 Esto pasa por alto la posible existencia de disidencias dentro de los partidos que, juzgando por lo que los medios informan de la vida política municipal en las grandes capitales, no parecen excepcionales.

probaremos el índice de fragmentación de Rae, para tener una aproximación más compleja de la competencia, más allá de los dos principales candidatos<sup>7</sup>. Cabe precisar que nuestra referencia acá es la elección a la alcaldía, y no al concejo, pues los partidos se declaran en oposición a la alcaldía municipal. En la práctica, los mismos indicadores en la elección del concejo nos hablan más de la fragmentación de la oferta política que de competencia.

Como dijimos en la introducción, la idea de esta primera hipótesis es que una mayor competencia en la elección del alcalde debería traducirse, simultáneamente, en una mayor oposición en el concejo electo. Si hay poca competencia en la elección del alcalde y poca o nula oposición en el concejo, estamos frente a una situación política local donde existe una fuerza política hegemónica local. Si existe una alta competencia para la alcaldía y una fuerte oposición al concejo, al contrario, estamos en una situación típica del funcionamiento mayoritario de las democracias (con posibilidad, incluso, de una situación análoga a los “gobiernos divididos” del orden nacional, con un concejo adverso al alcalde). Pero es posible, también, que haya situaciones menos esperables, en que las dos variables no coincidan. Si existe una fuerte competencia para la alcaldía y una oposición débil o nula en el concejo, nos hallaríamos frente a una situación política local donde la oposición es cooptada por el gobierno local, o frente a un contexto político cercano al modelo de democracia consensuada en el sentido de Lijphart (2000). Más difícil de explicar sería la situación inversa de los municipios con poca competencia en la elección del alcalde y fuerte oposición en el concejo.

[42]

Nuestra segunda hipótesis busca explicar las declaraciones de oposición en las características generales del municipio; en particular, su tamaño. La idea detrás de esta hipótesis es que la oposición solo aparece en los municipios de mayor importancia, donde hay una masa crítica de ciudadanos interesados en los asuntos municipales. En los pequeños pueblos, cabe esperar una vida política poco conflictiva, y una relación de confianza personal entre el alcalde y sus administrados. Aun si la personalidad del jefe de gobierno municipal genera reticencias entre los habitantes, la oposición es poco susceptible de transformarse en una oposición política institucionalizada y reconocida como tal por quienes la ejercen. Al contrario, se esperaría la existencia de una oposición en una ciudad importante, en la cual la política adquiere una dinámica propia, autónoma, separada de las relaciones personales.

Una segunda manera de entender esta hipótesis, menos culturalista y más materialista, consistiría en considerar que los gobiernos municipales de los pequeños pueblos suscitan menos controversias y menos conflictos, porque manejan muy pocos recursos; en cambio, las grandes ciudades son objeto de todas las codicias, por el presupuesto que gestionan.

---

7 El índice de competitividad de Rae se calcula con la fórmula  $1 - \sum_{i=1}^n p_i^2$  donde  $p_i$  es el porcentaje de votos obtenido por cada candidato.

Para dar cuenta de ambas líneas de explicación, usaremos tanto el indicador de tamaño de la población (al cual nos acercaremos a través del proxi del tamaño del electorado inscrito en el municipio) como el de la categoría del municipio, determinado por la Contaduría General de la Nación en función de la capacidad fiscal de dicho municipio.

También verificaremos en esta parte las posibles particularidades regionales en cuanto a la existencia de la oposición, a través de un análisis cartográfico somero.

Finalmente, nuestra tercera hipótesis apunta a la nacionalización de la política, con la idea de que las declaraciones de oposición en lo local corresponden al posicionamiento de los partidos en el orden nacional. En ese sentido, si un partido A hace parte de la oposición al gobierno nacional, y otro partido B es parte de la coalición de gobierno, ambos partidos deberían tener una tendencia mayor a declararse en oposición a un gobierno municipal del otro en el plano local.

Verificaremos esta hipótesis observando el comportamiento de las declaraciones de oposición tanto en función del partido que la declara como de la presencia de otro partido en el gobierno municipal; en otras palabras, analizaremos tanto quién se declara en oposición como en contra de quién se declara uno en oposición. Recurriendo a cuadros de frecuencia, estableceremos la existencia de regularidades al respecto.

Finalmente, trataremos de confrontar estas tres hipótesis. No pretendemos determinar a través de un modelo estadístico cuál sería más significativa: en primer lugar, porque no son hipótesis excluyentes, y en segundo lugar, porque los indicadores usados en cada caso son de naturaleza demasiado distinta como para compararlos en un modelo único. En cambio, nos parece relevante buscar cuáles municipios confirman cada una de las hipótesis, y si algunos responden a varias.

## **COMPETITIVIDAD ELECTORAL Y OPOSICIÓN MUNICIPAL**

Cuando nos enfrentamos al fenómeno de la oposición a escala subnacional en Colombia, lo primero que encontramos es que solo en 422 municipios existe por lo menos algún partido que se declara en oposición al gobierno local. Vale preguntarse, entonces, qué pasa con los 672<sup>8</sup> municipios restantes. ¿Hay una suerte de alineamiento general detrás de los gobiernos locales por parte de los diferentes partidos que conforman los concejos municipales? O, más bien, ¿podemos encontrar prácticas políticas que afectan el ejercicio democrático y la competitividad política en esos municipios? Sea cual sea la respuesta, el hecho de que más del 60% de los municipios no cuenten con partidos en oposición permite, cuando menos, cuestionar hasta qué punto podemos hablar de democratización subnacional en Colombia.

---

8 Todos los cálculos los hacemos sobre un total de 1.092 municipios: aquellos de los que tenemos datos.

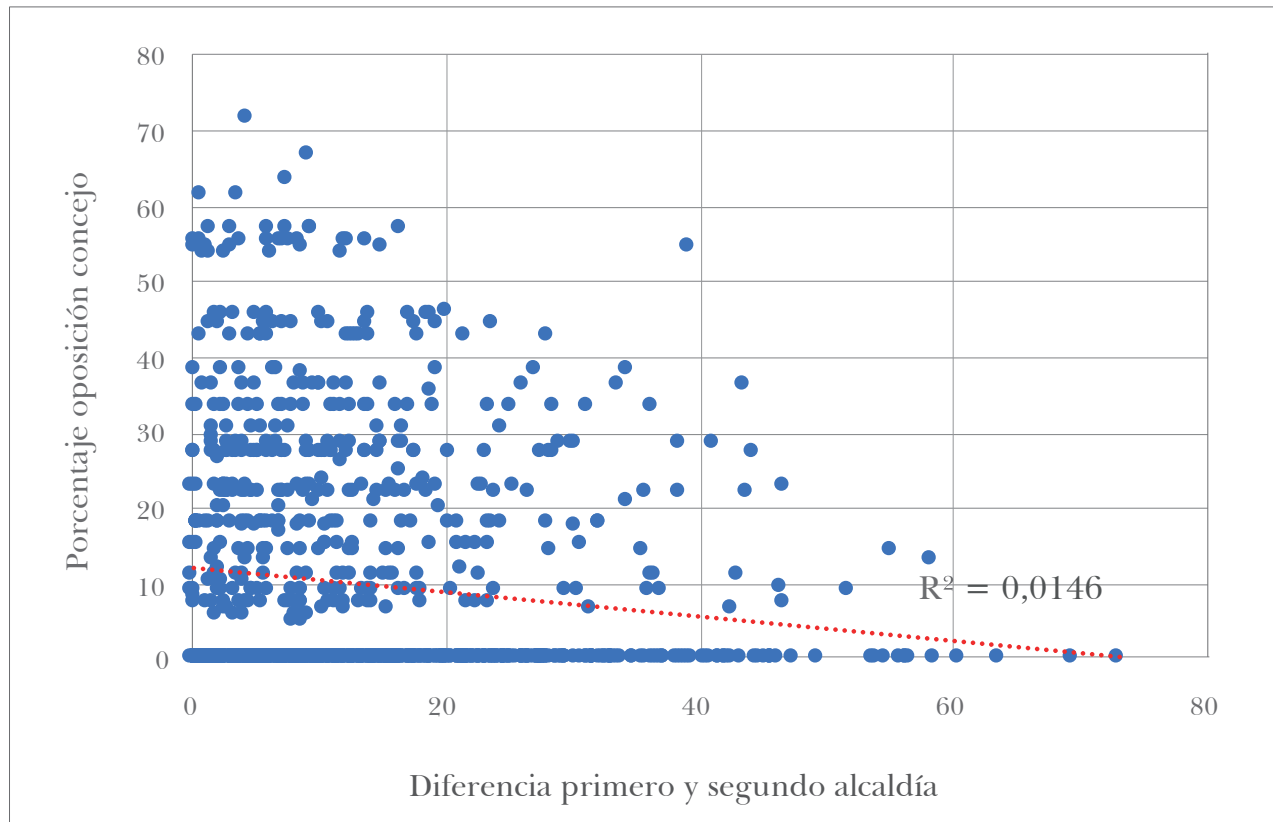
Y es que, tal como dice Gibson (2006), una pobre democratización en el ámbito territorial puede devenir en prácticas de autoritarismo subnacional. El hecho de que el gobierno local no cuente con una serie de contrapesos dentro del concejo municipal puede responder a la presencia de fuerzas políticas que agotan el ejercicio del poder. Esta puede ser una de las razones por las que en América Latina —y más específicamente, en Colombia— notamos la ausencia de oposiciones efectivas; esto es, de fuerzas políticas con vocación de poder que representen una alternativa real a los partidos dominantes dentro de un territorio (Avendaño, 2011).

Nuestra primera hipótesis, la cual busca explorar si hay un vínculo entre la existencia de una oposición municipal y la competencia política que se registra en la elección del alcalde correspondiente se enmarca en dicho problema. Al estudiar el ejercicio de la oposición en la escena local, y sabiendo ya que en Colombia no podemos hablar de este como un ejercicio extendido, parece intuitivo concluir que, en la medida en que la competencia política aumenta, también lo hace la oposición a los gobiernos locales (los partidos vencidos que aspiraban al poder local, se cree, tienden a convertirse en fuerzas opositoras); y por la misma vía, que la ausencia de oposición puede explicarse recurriendo a una baja competencia política. Esto último sí podría servir de evidencia preliminar para identificar prácticas de autoritarismo subnacional: no solo estamos ante un completo alineamiento en torno al gobierno local, sino que las elecciones no constituyen una disputa efectiva por el poder.

[44]

Una de las maneras como podemos evaluar si esta hipótesis es cierta o no es analizar si existe correlación alguna entre qué tan competitivas son las elecciones locales a la alcaldía y la presencia de oposición en el concejo municipal. Para esto, utilizamos dos variables.

La primera forma como podemos evaluar la hipótesis es indagar si hay o no alguna relación entre el margen de victoria de los partidos que alcanzan el poder local y el porcentaje de oposición en los concejos municipales. Con tal fin, calculamos la diferencia porcentual entre los votos obtenidos por el partido que se hizo con la alcaldía en las elecciones de 2019 y los votos del inmediato perseguidor. Si nuestra hipótesis es cierta, esperamos, entonces, que mientras menor sea el margen entre los votos del primer y del segundo partido en las elecciones a la alcaldía, tanto mayor será el porcentaje de oposición dentro del concejo municipal; ello, en tanto un bajo margen de victoria habla de elecciones competidas, en las que, al menos, dos partidos tuvieron posibilidades reales de acceder al poder. En caso de ser así, esperaríamos que el partido que por poco no alcanzó el poder centre sus esfuerzos en volverse la cabeza de una sólida oposición que se muestre como opción para las elecciones venideras. La figura 1 muestra los resultados de dicho ejercicio.

**Figura 1.** Diferencia porcentual entre ganador y segundo a la alcaldía, y oposición

Fuente: Elaboración propia, con base en datos de la Registraduría Nacional del Estado Civil.

A diferencia de lo que conjeturamos, la figura 1 nos muestra que no hay relación alguna entre el margen de victoria en las elecciones a la alcaldía y el porcentaje de oposición en el concejo. Si bien podemos divisar una tendencia negativa, tal como esperábamos (suponíamos que, a menor diferencia entre el primero y el segundo a la alcaldía, tanto mayor sería el porcentaje de oposición), el coeficiente  $R^2$  es de 0,0146, lo cual no nos permite hablar de relación alguna. De esa manera, no es cierto que la existencia o no de oposición a escala local se relacione con que haya habido, al menos, dos partidos con opciones reales de acceder al poder. No parece haber indicios de que los partidos que por poco no alcanzaron la alcaldía se hayan visto motivados a convertirse en una fuerza de oposición considerable que labre sus posibilidades de acceder al poder en el futuro.

Otra forma más fina de medir la competencia consiste en tomar la totalidad de la estructura de la oferta política, y no solo el margen entre las dos fuerzas más votadas. Para eso, calculamos el índice de fragmentación de Rae (IF<sup>9</sup>) para las elecciones locales a la alcaldía en 2019. Este dato nos puede dar luces acerca de qué tan competitivas fueron las elecciones locales, pues nos habla de qué tan repartidos fueron los votos en las

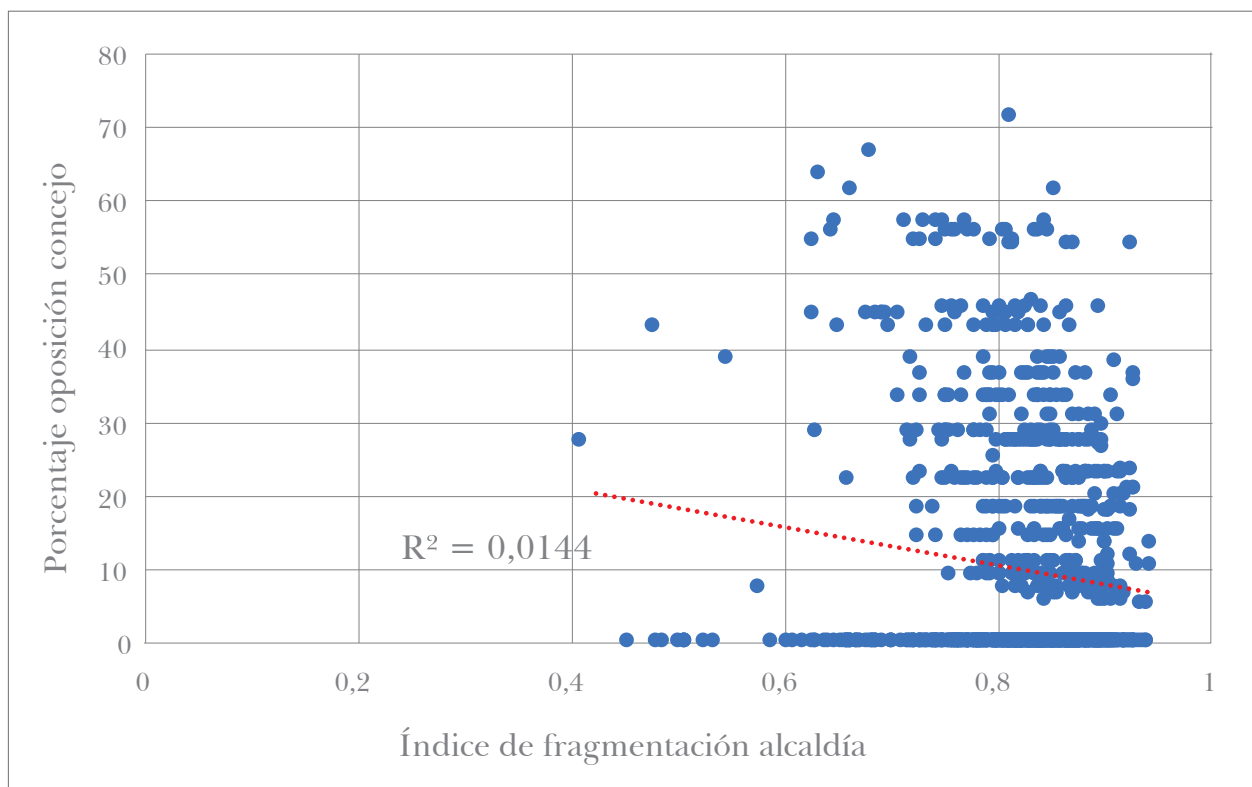
9 Esto lo obtenemos con la siguiente fórmula:  $\sum(v_i)^2$ , donde  $v_i$  es el porcentaje de votos obtenidos por un partido en las elecciones a la alcaldía.

elecciones a la alcaldía. Así las cosas, mientras más alto sea el IF, más podemos hablar de elecciones competidas y en las que varias fuerzas se disputan el poder.

Si dicha hipótesis es cierta, esperamos, entonces, que haya una correlación positiva entre el IF y el porcentaje de oposición. Si la existencia o no de oposición local se explica por el nivel de competitividad de las elecciones a la alcaldía, entonces, mientras más alto sea el IF, mayor será el porcentaje de oposición al concejo. Podemos esperar que mientras más partidos hayan tenido posibilidades reales de acceder a la alcaldía, la oposición en el concejo será tanto más significativa, pues representaría las fuerzas que no alcanzaron el poder. De la misma forma, si el IF es muy bajo (lo que habla de la existencia de partidos dominantes; al menos, para una elección), es natural esperar que el gobierno local no enfrente una oposición significativa, si es que la hay.

La figura 2 muestra la correlación entre el IF y el porcentaje de oposición en el concejo para las elecciones a la alcaldía de 2019.

**Figura 2.** Competitividad en las elecciones a la alcaldía, y oposición



Fuente: Elaboración propia, con base en datos de la Registraduría Nacional del Estado Civil.

Una vez más, a diferencia de lo que dice nuestra hipótesis, encontramos que no existe relación alguna entre el IF a la alcaldía y el porcentaje de oposición en el concejo. Vemos, incluso, que la línea de tendencia nos presenta una relación negativa (a más IF, menos



porcentaje de oposición), con un coeficiente  $R^2$  que es tan solo de 0,0144: para nada significativo. Luego, parece que la competitividad de las elecciones para la alcaldía no explica la existencia o no de oposición en el concejo municipal; de hecho, si nos fijamos en los municipios donde no hay oposición en el concejo (puntos situados sobre el eje  $x$  de la figura 2), según vemos, no parece que estos hayan experimentado unas elecciones a la alcaldía particularmente poco competitivas. El promedio del IF a escala nacional para las elecciones a la alcaldía es de 0,826. El promedio del IF para los municipios sin oposición en el concejo no es significativamente distinto: es de 0,824.

Hemos visto que no parece haber un vínculo entre la existencia de oposición municipal y la competencia política registrada en la elección del alcalde correspondiente. En ese sentido, no son las dinámicas político-electorales propias de cada territorio lo que explica la fuerza opositora que un gobierno particular despierta. De esa manera, y volviendo al tema de la amenaza de los autoritarismos subnacionales, vale la pena preguntarse si, al menos en Colombia, es adecuado acudir a dicha explicación a la hora de hablar de la oposición y su comportamiento; en este caso, de su comportamiento local. Habría que revisar las afirmaciones según las cuales el fenómeno de la oposición en Colombia responde a la presencia o no de familias y clanes políticos que monopolizan el ejercicio del poder. No es cierto —no, al menos, en cuanto a la oposición, en su ocurrencia local— que la existencia de un partido hegemónico que coopta las posibilidades reales de acceder al poder influya en el ejercicio de la oposición. La gran mayoría de los municipios conocen, a la vez, una fuerte competencia y una nula o débil oposición municipal, lo que apunta más a una forma de democracia consensual en el sentido de Lijphart que a un autoritarismo subnacional.

## TIPOS DE MUNICIPIOS Y OPOSICIÓN

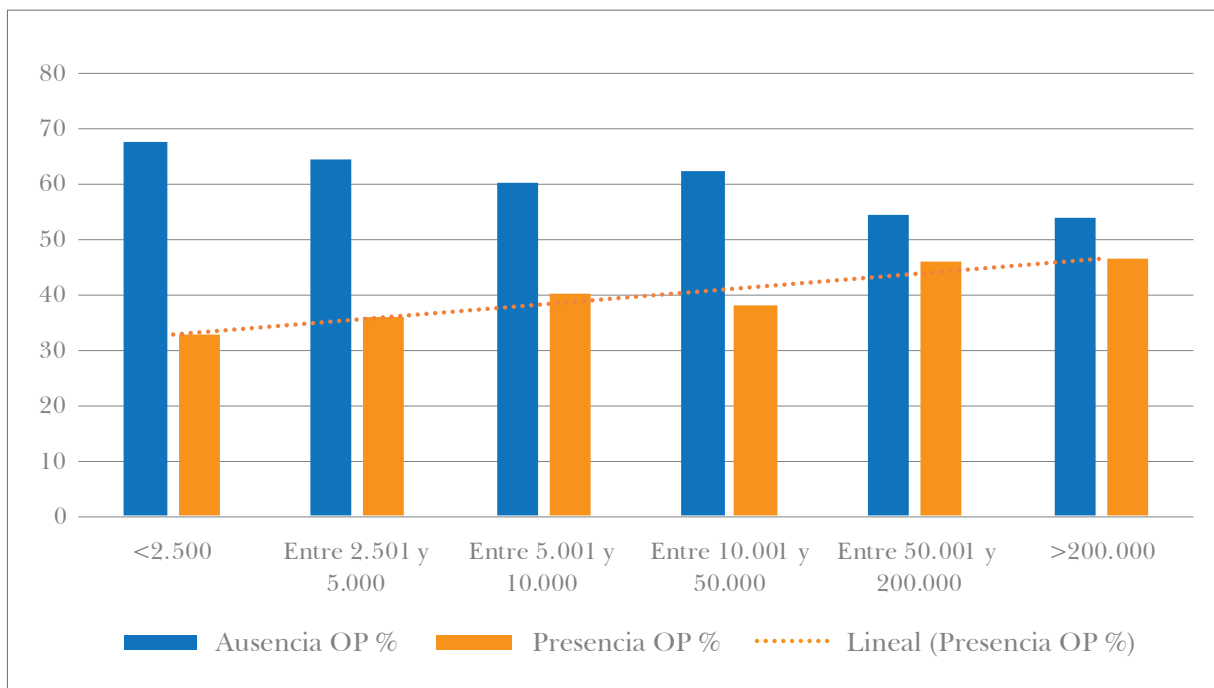
En lo que respecta a nuestra segunda hipótesis, averiguaremos si la presencia de una oposición institucionalizada depende del “tamaño” de un municipio. Por una parte, si confrontamos la existencia de declaratorias de oposición dentro de los concejos municipales con los inscritos en el censo electoral para 2019, encontramos que parece haber una tendencia creciente en la presencia de opositores cuando el potencial de sufragantes aumenta, según se verá en la figura 3; sin embargo, asumir dicho patrón en la relación de variables no resulta muy preciso; especialmente, si tomamos en cuenta el comportamiento de los valores porcentuales representados por barras azules en la figura 3, y que nos indican la ausencia de oposición, pues en algunos conjuntos poblacionales se presentan variaciones más pronunciadas.

Ahora bien, en las ciudades se muestra una correspondencia entre la cantidad de su población —y a la cual nos acercamos a través del censo electoral— y la oposición local. Aunque hay cierto “déficit” de oposición local en todo el país —pues los porcentajes de concejos sin opositores son más altos en todos los rangos definidos para los datos del censo—, en las dos últimas categorías (municipios con más de 50.000 inscritos), la diferencia entre la proporción de si hay o no concejales en la oposición se acorta. Así, por

ejemplo, en las ciudades más grandes (>200.000 potenciales sufragantes), la presencia de la oposición alcanza el 46%.

De las cuatro ciudades con más de un millón de ciudadanos habilitados para votar, solo Cali no tiene oposición. La situación de Jorge Iván Ospina en Cali se explicaría por la gran coalición de gobierno con la que cuenta para aglutinar diversos partidos políticos. De hecho, en seis de las diez ciudades más pobladas del país hay declaratorias de oposición vigentes contra las alcaldías. Aparte del de Cali, otros tres alcaldes, encargados de la administración de ciudades como Cartagena, Santa Marta y Cúcuta, no tienen concejales oficialmente de oposición, aunque algunos actúen como si lo fueran; posiblemente, por el origen político de estos, ya que son partidos más bien tradicionales, y que prefieren mostrarse independientes.

**Figura 3.** Porcentaje de oposición en los municipios, según rango de ciudadanos en el censo electoral



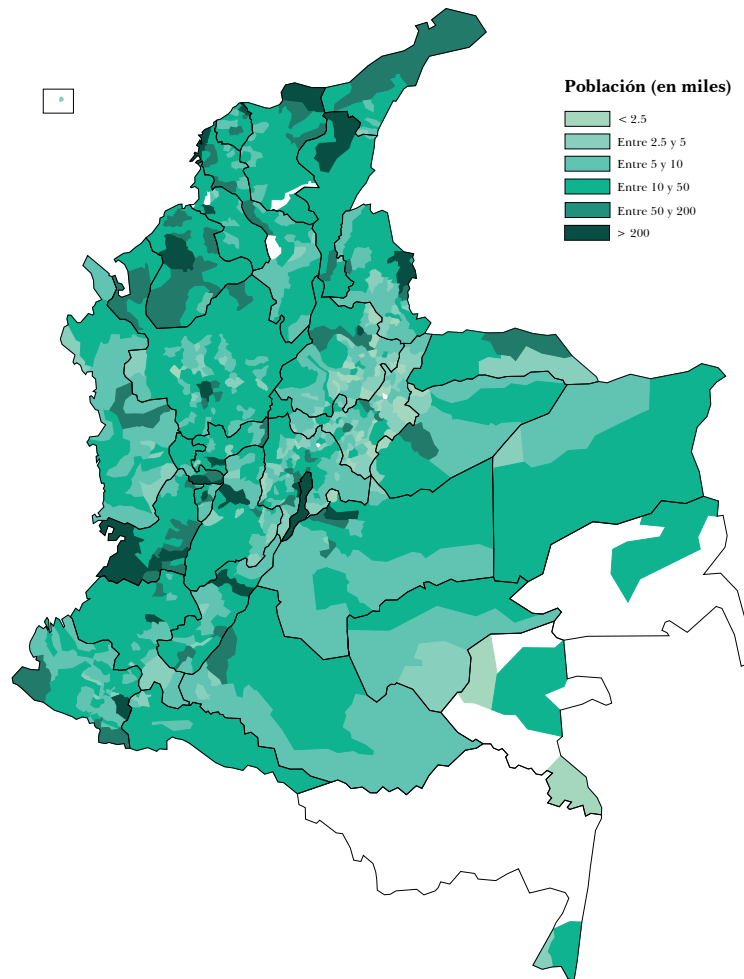
Fuente: Elaboración propia, con base en datos de la Registraduría Nacional del Estado Civil.

Adicionalmente, si calculamos el coeficiente de correlación de Pearson para las variables *porcentaje de oposición* y *porcentaje del censo electoral* que aporta cada municipio,  $r$  toma el valor de 0,012. La dirección del coeficiente es positiva, pero su magnitud es insignificante y se encuentra muy cerca del 0, por lo cual no es posible establecer una correlación; no obstante, aquí es preciso tener en cuenta que ninguna de las dos variables se distribuye normalmente, lo cual puede afectar la fiabilidad de esa prueba estadística. Por un lado, el porcentaje de oposición se calcula sobre el número de concejales como denominador, y el cual siempre será impar y puede tomar valores repetidos. Por otro, los porcentajes del padrón electoral están concentrados hacia el lado izquierdo del histograma, dado que representan, en su mayoría, pequeños valores para cada municipio.

[48]

Esto se ve reflejado en el mapa de la figura 4, que concentra las observaciones en las categorías entre 2.500 y 50.000.

**Figura 4.** Mapa de distribución de inscritos en el censo electoral, por municipio



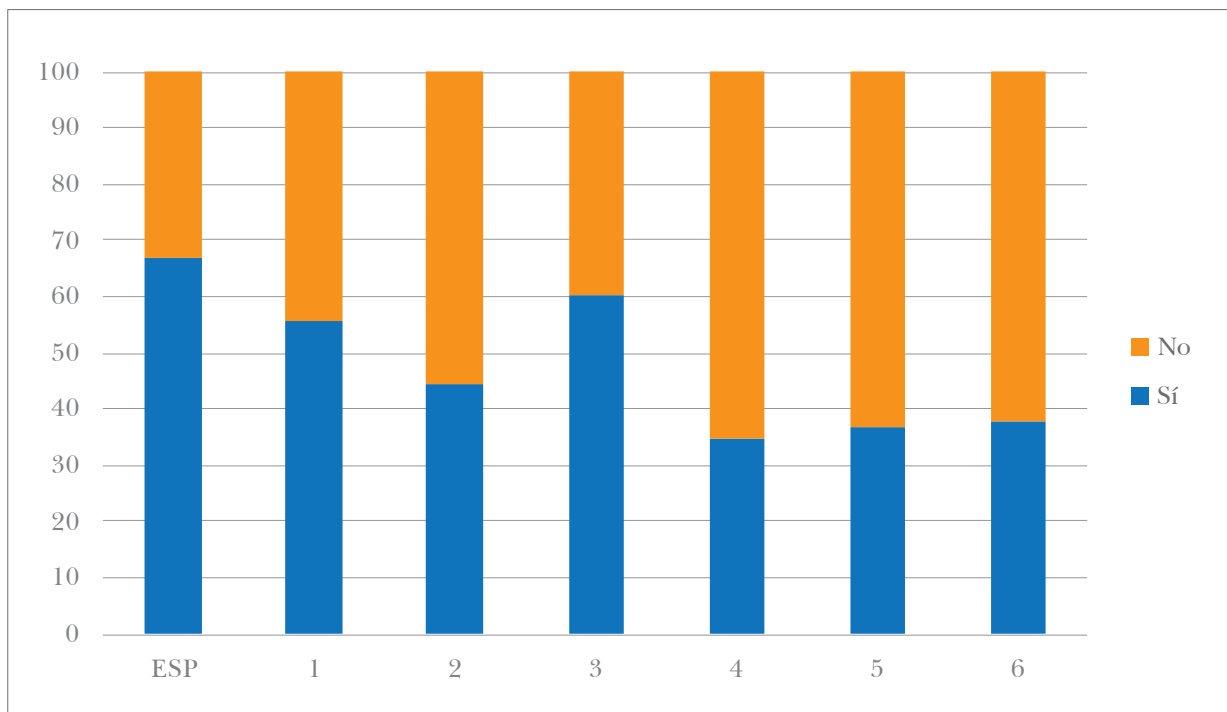
*Fuente:* Elaboración propia con datos de la Registraduría Nacional del Estado Civil.

En segundo lugar, consideraremos el tamaño de los municipios, no solo por su población, sino por su capacidad fiscal. La cuestión que subyace a esto es si los intereses en manejar los recursos públicos locales estimulan la competencia política y, por ende, se reflejan en mayores niveles de oposición política pública. Para ello revisaremos la categorización establecida por la Contaduría General de la Nación, tomando en cuenta los ingresos corrientes de libre destinación, la población y la situación geográfica de los municipios. Al cruzar esta variable con el porcentaje de presencia de oposición, calculado a partir de si hay o no concejales declarados como tal en cada municipio, no hay una tendencia sostenida que nos permita confirmar la hipótesis.

Sin embargo, en los tres primeros niveles (1, 2 y 3), con mayor ingreso y mayor población, hay más opositores que en los tres siguientes (4, 5 y 6); de hecho, la categoría

de distritos especiales agrupa a más municipios con oposición, con un promedio del 66,6%. Lo anterior coincide con los resultados expuestos líneas arriba, en el análisis de la figura 3, y ello reafirma que en las grandes ciudades dicho ejercicio político es más visible, en el marco de las declaratorias introducidas por el Estatuto de la Oposición. Como no es claro un vínculo directo entre la cantidad de recursos percibidos por la administración municipal y la oposición política, la particularidad de las ciudades puede explicarse, más bien, por su electorado (figura 5). Poblaciones más numerosas pueden albergar una mayor diversidad política que, al expresar sus preferencias en los comicios, da paso a la representación de una variedad de partidos entre los cuales se suscitan mayores contradicciones.

**Figura 5.** Porcentaje de presencia de oposición declarada, según la categorización definida por la CGN



Fuente: Elaboración propia, con base en datos de la Registraduría Nacional del Estado Civil.

Además, para poner a prueba la independencia de estas variables con mayor robustez, hemos realizado un test de Chi-Cuadrado ( $\chi^2$ ). Dicha prueba es indicada para determinar relaciones entre variables cualitativas, y al ser de carácter no paramétrico, puede utilizarse en datos sin una distribución normal. Este es nuestro caso, pues una vasta cantidad de los municipios se encuentran en sexta categoría, que es la de menores ingresos y menor población, como se ve en el mapa de la figura 6. El primer paso del procedimiento es calcular las frecuencias de la variable oposición para cada categoría, como se muestra en la tabla 1. Estas frecuencias observadas se refieren a la cantidad de veces que se presentan —o no— declaratorias de oposición en los municipios, frente a su categorización.

**Tabla 1.** Frecuencias observadas para declaratorias de oposición, según categoría

		¿Hay oposición?	
		No	Sí
Categoría municipal	Cat 1	12	15
	Cat 2	10	8
	Cat 3	6	9
	Cat 4	17	9
	Cat 5	26	15
	Cat 6	599	362

Fuente: Elaboración propia.

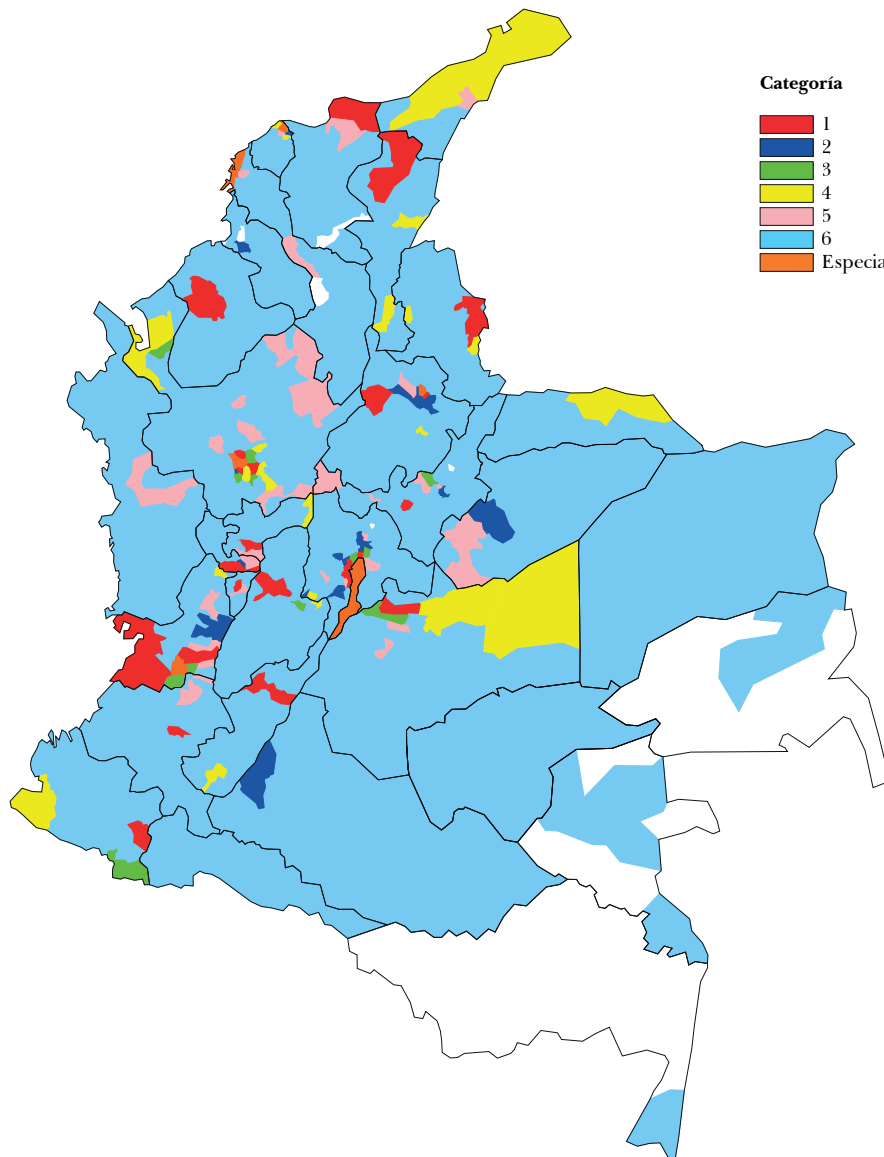
Seguidamente, se calculan las frecuencias esperadas de la variable y su valor  $\chi^2$ , tal cual se indica en la tabla 2. El valor  $\chi^2$  más alto (2,06) corresponde a los municipios de primera categoría, que sí tienen oposición declarada, lo cual indica que los casos observados (15) superan a los esperados (10,37); mientras que, por ejemplo, los municipios observados para ausencia de oposición en la misma fila (12) están por debajo de los esperados (16,63), con un  $\chi^2 = 1,29$ . Si bien la mayoría de los valores  $\chi^2$  son inferiores a 1 y, por ende, se acercan a tener valores coherentes entre las dos tablas, al ejecutar la prueba de  $\chi^2$  con  $\chi^2 = 7,02$  y 5 grados de libertad, el valor de  $p = 0,2187$  supera un nivel de significancia de 0,05. Por consiguiente, no se puede rechazar la hipótesis nula ( $p > 0,05$ ), y debemos establecer que las variables son independientes; es decir, que los niveles de oposición política “declarada” subnacional no se hallan ligados a los recursos ni a la población de los municipios.

**Tabla 2.** Tabla de frecuencias esperadas con sus valores  $\chi^2$ 

Categoría municipal	No	$\chi^2$	Sí	$\chi^2$
Cat. 1	16,63	1,29	10,37	2,06
Cat. 2	11,08	0,11	6,92	0,17
Cat. 3	9,24	1,13	5,76	1,82
Cat. 4	16,01	0,06	9,99	0,10
Cat. 5	25,25	0,02	15,75	0,04
Cat. 6	591,79	0,09	369,21	0,14

Fuente: Elaboración propia.

**Figura 6.** Distribución de las categorías municipales

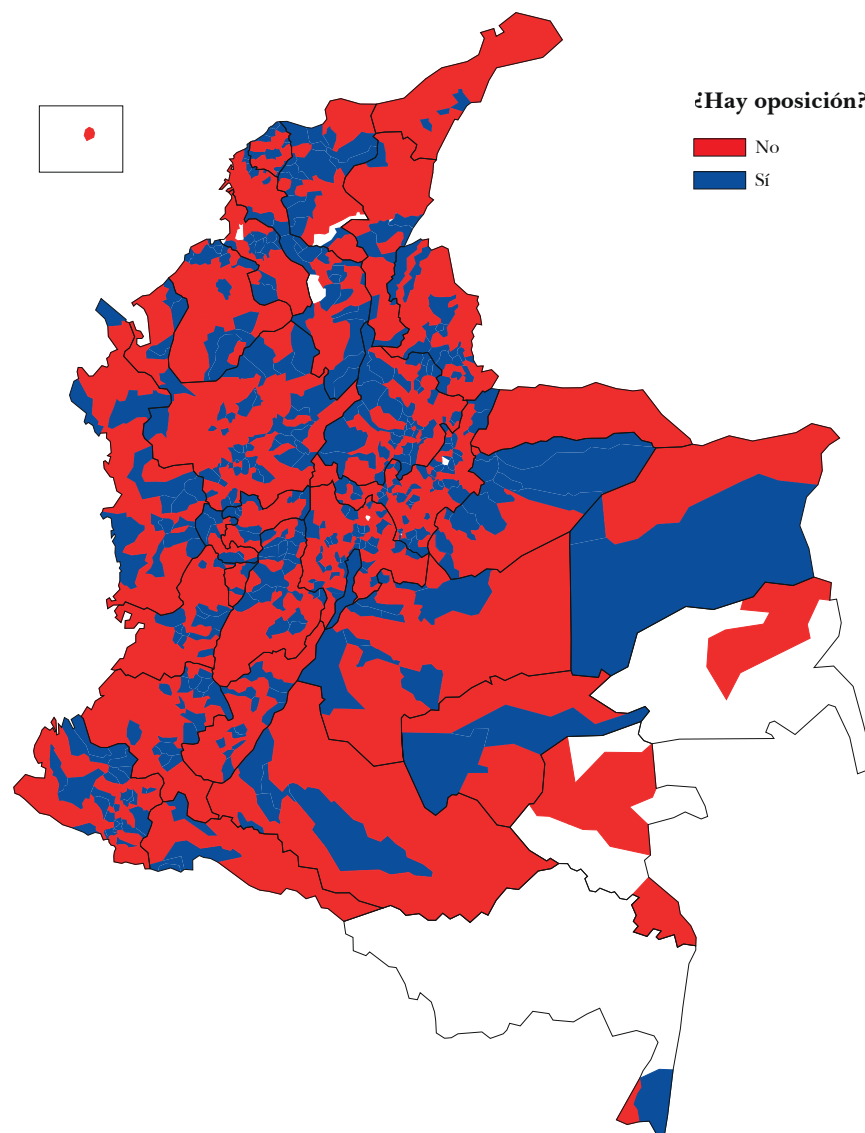


Fuente: Elaboración propia según la categorización de la Contaduría General de la Nación.

Habiendo considerado las variables expuestas —y de las cuales ninguna parece tener repercusiones en la existencia de opositores locales—, veremos si hay particularidades geográficas que den razón sobre por qué se declara —o no— la oposición. Al respecto, no se observa un patrón de distribución espacial, según lo muestra el mapa de la figura 7, pues, a pesar de que en la mayor parte del territorio la oposición declarada todavía está ausente, los municipios no se aglomeran en zonas específicas. Ello podría descartar, de plano, que haya políticos opositores absteniéndose de declararse como tal a causa de la coerción por parte de actores armados en zonas de conflicto. Bien podría examinarse, en trabajos posteriores, si hay alguna relación con variables de violencia, pero si depende de la afinidad, o el enfrentamiento, entre las preferencias ideológicas de quienes están en los cargos públicos y los grupos armados.

[52]



**Figura 7.** Presencia de oposición declarada por municipio

Fuente: Elaboración propia.

De igual forma sucede al revisar cómo se distribuye el porcentaje de oposición. Así, el mapa de la figura 7 no solo ilustra dónde hay oposición, sino que matiza la observación mostrando los lugares que tienen un mayor o un menor balance mayoría-oposición. El coeficiente de autocorrelación espacial Moran I (que va de -1 a +1) para este mapa es de 0,03, lo cual nos indica que no hay valores similares agrupados en el mapa. En otras palabras, los municipios con mayor oposición en el concejo no son vecinos, y no se traza una influencia que los relacione dentro de su contexto regional. Aunque el coeficiente no es significativo, tiene una dirección positiva, lo que, más bien, puede explicarse por la cercanía de municipios sin oposición, lo cual es notorio especialmente en La Guajira y algunos departamentos del centro-oriente, como Meta, Guaviare y Caquetá.

## POLÍTICA SUBNACIONAL Y VÍNCULO ENTRE LOS NIVELES TERRITORIALES

En 2002, el Tribunal Superior Electoral de Brasil adoptó una decisión que suscitó una intensa polémica conocida como la cuestión de la “verticalización de las coaliciones” (Carvalho & Freitas, 2014). En su afán por poner orden en un sistema de partidos muy fragmentado en el contexto de un sistema federal, la autoridad determinó que unos partidos no podían formar coaliciones para avalar una candidatura a gobernador de estado si ya habían sido parte de coaliciones distintas para avalar candidatos distintos a la presidencia de la República. La decisión suscitó numerosas dificultades y contestaciones, y en 2005 el Congreso votó una enmienda constitucional para autorizar los partidos a formar coaliciones en cualquier ámbito territorial, sin importar la coherencia con coaliciones de otros niveles.

El episodio ilustra las dificultades que se nos presentan cuando tratamos de pensar la coherencia del sistema de partidos entre distintas instancias territoriales en el marco de un sistema multipartidista no polarizado, como el colombiano; sin embargo, el estatuto de la oposición puede ayudarnos a estudiar dicha cuestión sin detenernos tanto en la complejidad de las coaliciones, sino, simplemente, con base en las declaraciones de oposición que emiten los partidos en las corporaciones de los distintos ámbitos territoriales en los cuales obtienen representación política.

[54]

Nuestra tercera hipótesis postula, en realidad, que existe una tendencia natural a la “verticalización” en el sistema de partidos, no solo porque los partidos tienden a reproducir las mismas coaliciones entre los distintos niveles territoriales, tema que ya estudiamos en otra parte (Basset & Franco Acosta, 2020), sino también, porque tienden a reproducir las mismas relaciones de oposición; en otras palabras, consideramos que una bancada en el concejo tiene más probabilidad de declararse en oposición si el alcalde es de un partido al que el partido de la bancada declaró la oposición en un grado superior (nacional o departamental). La relación también conserva coherencia si está invertida; es decir, si el partido del presidente de la República se declara en oposición a escala local a un alcalde de un partido de la oposición del orden nacional.

El hecho de que tanto los alcaldes como las listas para los concejos puedan ser avalados por coaliciones de varios partidos nos complica en algo la tarea de operacionalizar la hipótesis. Nos obliga a tomar como unidad de base del razonamiento lo que llamaremos una *relación bilateral de oposición*; es decir, una declaración de oposición de un partido con presencia en un concejo municipal a otro partido que avaló el alcalde en el municipio correspondiente, solo o en coalición. Así, siempre que haya oposición en el municipio, tendremos una o varias relaciones bilaterales de oposición. Si tres partidos A, B y C se declararon en oposición en el municipio, y el alcalde fue avalado por una coalición de tres partidos D, E y F, tendremos 3<sup>2</sup>; o sea nueve relaciones bilaterales de oposición: A -> D; A -> E; A -> F; B -> D; B -> E; B -> F; C -> D; C -> E, y C -> F.

Si tanto D como E y F son, por otra parte, integrantes de la coalición de gobierno nacional, y A, B y C se han declarado los tres en oposición en el ámbito nacional, tendremos una situación de perfecta verticalización, con todas las declaraciones de oposición en lo local coherentes con las declaraciones en lo nacional. Lo mismo sucede si, a la inversa, A, B y C son parte del oficialismo nacional y D, E y F son la oposición nacional.

Ahora bien, si además de A, B y C, resulta que E se declara también en oposición a escala local a partidos que son sus socios en el orden nacional, tendremos dos relaciones bilaterales de oposición incoherentes: E -> D y E -> F<sup>10</sup>.

Así las cosas, hemos podido enumerar 995 relaciones bilaterales de oposición entre partidos con presencia en los concejos, y partidos avalando al alcalde respectivo sobre todo el territorio después de las elecciones locales de 2019. De ellos, 342 corresponden a declaraciones de partidos que hacen parte de la oposición en el plano nacional (es decir, AV, CH-UP, las FARC, MAIS y el PDA), otros 342 corresponden a declaraciones de partidos del oficialismo nacional (CD, C JL, PC y PSUN), y 311, de partidos independientes en todo el ámbito nacional.

Estas últimas 311 relaciones bilaterales de oposición no se pueden considerar por principio incoherentes, sea del partido que sea la alcaldía correspondiente, si tomamos en cuenta que la independencia declarada en el orden nacional deja, de cierto modo, a los electos del partido en libertad de determinar sus posiciones en el ámbito local, sin preocuparse por el nacional. Dejaremos de lado estos casos, para concentrarnos en las declaraciones de los partidos del oficialismo y la oposición nacional. De la misma forma, dejaremos de lado las relaciones bilaterales de oposición correspondiente a declaraciones de partidos oficialistas o de oposición a escala nacional hacia partidos independientes en el orden nacional; es decir, unos 317 casos más. Nos quedan unas 367 relaciones bilaterales de oposición declaradas por partidos del oficialismo u oposición nacional hacia partidos del oficialismo o la oposición nacional, y las cuales hemos enumerado en la tabla 3.

10 Para no complicar demasiado el estudio, nos limitamos a revisar únicamente las relaciones bilaterales de oposición, y dejamos de lado las relaciones bilaterales de oficialismo o de independencia, que podrían ser analizadas de igual modo.

**Tabla 3.** Número de relaciones bilaterales de oposición incorporando partidos oficialistas o de oposición nacionales<sup>11</sup>

Alcaldías	Concejales	Oposición nacional					Oficialismo nacional			
		AV	CH-UP	FARC	MAIS	PDA	CD	CJL	PC	PSUN
Oposición nacional	AV		1		2	1	13		8	11
	CH-UP						1			
	MAIS	6	1			3	1		5	3
	PDA						2		1	
Oficialismo nacional	CD	52	5		16	2		2	12	10
	CJL	3			25				1	1
	PC	27	2		11	4	13	2		22
	PSUN	22	4	1	13	1	12	3	42	

Fuente: Elaboración propia. Véase el anexo con las siglas.

[56]

El cuadrante inferior-izquierdo de la tabla 3 cuenta los casos de relaciones bilaterales de oposición análogas al ámbito nacional; es decir, cuando partidos de la oposición nacional hacen oposición en lo local a partidos del oficialismo nacional que avalaron el alcalde. Son 188 los casos que corresponden a esta situación.

Las situaciones coherentes, pero inversas, a las del ámbito nacional —es decir, cuando partidos del oficialismo nacional hacen oposición a los partidos de la oposición nacional en lo local (cuadrante superior-derecho)— son mucho más escasas, sencillamente porque la oposición controla pocas alcaldías: en solo 45 casos.

Las situaciones incoherentes más frecuentes son, de lejos, los casos en que partidos del oficialismo nacional se hacen oposición entre ellos en la escena local (cuadrante inferior-derecho). Son 120 casos. Se deben, en particular, a la posición del PSUN, que es el más susceptible de hacer oposición a sus aliados nacionales en lo local, y también el que más suscita oposición de ellos.

Finalmente, los partidos de la oposición nacional son mucho más coherentes, ya que raras veces se hacen oposición entre ellos (solo en catorce casos); en gran medida, porque tienen menos ocasiones de hacerlo.

11 Para la correcta lectura del cuadro: en 22 municipios, los concejales de AV se han declarado en oposición a un alcalde avalado por el PSUN (solo o en coalición).

Así pues, la mayoría de las relaciones bilaterales de oposición no incurren en incoherencia; más aún, si tomamos en cuenta las que involucran a partidos independientes en lo nacional. Apenas el 15% de ellas son incoherentes, en el sentido de que partidos del oficialismo nacional, o de la oposición nacional, se hacen oposición entre ellos en el ámbito local.

Ahora bien, para poder comparar el comportamiento de los partidos y evaluar correctamente estas cifras, hay que reportar los números de la tabla 3 al número total de declaraciones del partido frente a alcaldes avalados por los demás partidos. De esta manera, en la tabla 4, nuestras cifras se vuelven el porcentaje de relaciones bilaterales de oposición sobre el total de relaciones bilaterales (que incluyen cuando el partido en el concejo se declaró oficialista o independiente). Incluimos los partidos independientes a título comparativo.

**Tabla 4.** Porcentaje de relaciones bilaterales de oposición sobre el total de relaciones bilaterales<sup>12</sup>

Alcaldías	Concejos	Oposición nacional					Oficialismo nacional				Independientes nacionales					
		AV	CH-UP	FARC	MAIS	PDA	CD	CJL	PC	PSUN	ADA	AICO	ASI	CR	PCR	PL
Oposición nacional	AV		20	0	5,4	8,3	14,6	0	8,3	10,3	16,7	7,1	8	6	0	3,7
	CH-UP	0		0	0	0	12,5	0	0	0	0	12,5	0	0	0	0
	MAIS	13	33,3	0		27,3	3,3	0	11,9	5,6	16,7	10	2,8	0	0	8,9
	PDA	0	0	0	0		25	0	9,1	0	0	25	12,5	9,1	0	0
Oficialismo nacional	CD	48,6	71,4	0	44,4	25		33,3	7,7	8,3	10	0	3,5	6,5	25	17
	CJL	42,8	0	0	25	0	0		9,1	14,3	0	0	25	11,1	0	27,3
	PC	20	33,3	0	13	30,8	9	2		10,6	8,3	0	10,4	6,2	5	15
	PSUN	14,38	50	50	13,98	16,7	7,4	42,86	17,1		23,8	34,5	7,9	6,15	17,2	13,4
Independientes nacionales	ADA	18,2	100	0	0	50	9,1	0	0	11,8		0	0	0	0	0
	AICO	12,8	50	0	3,3	14,3	16,7	50	10,4	8,7	0		10	6	0	7,1
	ASI	17,9	50	0	4,8	60	1,7	100	12,9	6	28,6	5,9		4,9	14,3	7,5
	CR	19,9	40	0	9,6	64,7	8,4	50	14,9	6,1	33,3	5,7	12,8		18,2	11,8
	PCR	0	0	0	0	25	0	0	5,6	10,8	0	0	15	2,9		11,1
	PL	19,5	42,9	0	7,7	24	7,2	42,9	13,9	7,3	12,5	12,7	6,5	5,3	11,5	
	GSC	10,5	33,3	0	6,5	33,3	7,5	100	7,1	4	0	4,5	10,3	3,8	0	8,2

Fuente: Elaboración propia.

12 Para la correcta lectura del cuadro 2: los concejales de AV se declararon en oposición en el 48,6% de las oportunidades en que debieron tomar posición frente a un alcalde avalado por el CD.

La tabla 4 matiza considerablemente la idea de la correspondencia de las relaciones de oposición entre lo nacional y lo local. Si bien es cierto que los partidos de oposición nacional reproducen su oposición en mayor frecuencia cuando se enfrentan a un alcalde avalado por el CD, no lo hacen de forma tan marcada para los alcaldes avalados por otros partidos de la coalición oficialista nacional; o en todo caso, no más que para los que avalan los partidos independientes. Por su parte, los partidos del oficialismo nacional no parecen reconocer a los alcaldes avalados por la oposición nacional como sus adversarios en mayor medida que los avalados por partidos independientes; quizás, con la única excepción del CD, que, de todos modos, declara poco la oposición. Es más, en el caso de CJL, el comportamiento parece más el de un partido de la oposición nacional que de un partido oficialista. Por otra parte, si los partidos de oposición del orden nacional tienden a hacerse menos oposición entre ellos que a los oficialistas del ámbito nacional, CH-UP tiene cierta tendencia a oponerse a los alcaldes de AV y MAIS; lo mismo, el PDA frente a MAIS.

En realidad, si el ámbito nacional influye en lo local, parece menos para reproducir las relaciones bilaterales nacionales que por imitación de la posición nacional del partido, sin importar el alcalde que hay en frente. Así, los partidos oficialistas e independientes nacionales son renuentes sobremanera a declararse en oposición en el plano local, sin importar a quién. A la inversa, ciertos partidos de oposición nacionales —sobre todo, CH-UP y el PDA— tienden a declararse en oposición de manera mucho más frecuente, sin importar a quién.

[58]

En cuanto a saber si la introducción del ámbito departamental en el análisis hace una diferencia, cabe anotar que trece de los 32 departamentos no registran oposición. Cuando existe oposición, muchos de los casos involucran partidos independientes nacionales, lo que hace difícil sacar conclusiones. Hay cuatro casos de relaciones bilaterales de oposición incoherentes que vale la pena registrar: MAIS y el PDA haciendo oposición a AV en Antioquia, y AV a MAIS en Antioquia y Meta. En ninguno de estos departamentos dichas relaciones bilaterales de oposición incoherentes parecen reproducirse de forma notable en el plano municipal. Por el lado del oficialismo nacional, hay que anotar el caso del PSUN haciendo oposición al PC y CJL en el Chocó, lo que, efectivamente, se complementa con cuatro relaciones bilaterales de oposición involucrando PC y PSUN en cualquier sentido en municipios chochoanos; sin embargo, como vimos, las declaraciones de oposición recíproca entre estos dos partidos son relativamente frecuentes en todo el país. Por su parte, el CD se declaró en oposición al PSUN en Guainía, y al PSUN y al PC, en Norte de Santander, sin arrastrar a más de dos relaciones bilaterales de oposición entre CD y PSUN y CD y PC (una de cada binomio) en los municipios de este segundo departamento.

Otro dato que sugiere que el nivel departamental no influye mucho puede extraerse del caso de Casanare. Ahí, el CD ganó la gobernación solo, y AV fue el único partido que se declaró en oposición, y reprodujo así la relación bilateral de oposición más frecuente en los municipios (52 ocurrencias en todo el país); sin embargo, aunque el CD



ganó siete de las 19 alcaldías casanareñas, AV solo se declaró en oposición en dos casos, e independientes en otros dos, mientras el CD no estuvo en el concejo de la única alcaldía de AV en el departamento.

De ese modo, podemos concluir que nuestra tercera hipótesis tiene cierta validez, pero solo para los partidos de la oposición nacional. Los partidos oficialistas y los independientes no solo se declaran menos en oposición, sino que, además, no parecen hacerlo tomando en cuenta la posición del partido en lo nacional como brújula. Tenemos, por tanto, una situación de verticalización incompleta, empujada únicamente por los partidos de la oposición nacional.

Esta tendencia puede pasar por decisiones explícitas del partido, cuya burocracia nacional puede invitar a sus electos en los consejos municipales a declararse en oposición cada vez que el gobierno municipal está en manos de ciertos otros partidos, o puede ser el resultado de una simple tendencia a la imitación.

## **A MODO DE CONCLUSIÓN**

Al término de esta exploración, queremos insistir sobre el carácter muy preliminar de las observaciones realizadas en el presente trabajo. Nuestras propuestas necesitarán ser confirmadas, descartadas o precisadas en la medida en que los resultados de nuevas elecciones permitan tener mayor distancia. Con todo, nuestro análisis sugiere que debemos descartar la variable habitualmente más citada para explicar la existencia o no de la oposición; a saber, el grado de competitividad de la elección. De la misma forma, no parece que exista una relación con características propias del municipio, como su tamaño o su categoría, lo cual apuntaría a temas de cultura política diferenciada en las grandes ciudades y los pueblos.

Encontramos, en cambio, que importa cuál partido hace la declaración, y en menor medida, cuál partido controla el gobierno municipal. De ese modo, encontramos que los partidos tienden a reproducir en lo local la posición que adoptan en lo nacional, y con mayor frecuencia, si la posición se reproduce de manera coherente frente a un partido en el ejecutivo local, al que también se hace oposición en lo nacional, pero a veces sin siquiera esta justificación.

Los resultados sugieren que la existencia de la oposición a escala local nos habla menos de la configuración de la política municipal o de características propias del municipio que de la identidad de los partidos; un resultado que puede sorprender en un país donde dichas organizaciones son reputadas como débiles y de identidades inconsistentes.

Desde esta perspectiva, será muy interesante corroborar dichos resultados en el futuro; particularmente, en la medida en que partidos de derecha se declaren en oposición en el ámbito nacional y partidos de izquierda pasen a ser oficialistas. Ello permitiría averiguar hasta qué punto las declaraciones de oposición en lo local obedecen a una

imitación del plano nacional, o a una tendencia propia de los partidos de izquierda aun abandonando la postura de opositor en el ámbito nacional.

#### **Anexo. Lista de las siglas de partidos**

ADA: Alianza Democrática Afrocolombiana

AICO: Autoridades Indígenas de Colombia

ASI: Alianza Social Independiente

AV: Alianza Verde

CD: Centro Democrático

CH-UP: Colombia Humana-Unión Patriótica

CJL: Colombia Justa Libres

CR: Cambio Radical

GSC: Grupos Significativos de Ciudadanos

MAIS: Movimiento Alternativo Indígena y Social

PC: Partido Conservador

PCR: Partido Colombia Renaciente

PDA: Polo Democrático Alternativo

PL: Partido Liberal

PSUN: Partido Social de Unidad Nacional

#### **REFERENCIAS**

Adebiyi, M. O., Bakare, A. R., & Saka, L. (2019). Political parties and opposition politics in Nigeria's Fourth Republic". *Journal of Management and Social Sciences*, 8(1), 536-549.

Ángel-Osorio, J., Nieto-Gómez, L. E., & Giraldo-Díaz, R. (2006). Participación política de la oposición en Colombia después del Acuerdo de Paz de 2016. *Entramado*, 2(16), 252-262.

Avendaño, O. (2011). La oposición política en Chile durante el período 1990-2011. Una aproximación conceptual y empírica. *CS*, 147(8), 149-186.

[60]

- Awofeso, O., & Irabor, P. A. (2018). Principle of Loyal Opposition: The case of political parties in Nigeria's Fourth Republic. *Journal of Politics and Law*, 11(4), 17.
- Barrientos, F. (2015). La oposición política: Notas para una discusión teórica. *Revista Debates*, 9(3), 143.
- Basset, Y., & Franco Acosta, L. M. (2020). Coaliciones y movimientos por firmas: La danza de los logos. En *Elecciones subnacionales 2019: Una redefinición de los partidos y de sus campañas electorales* (pp. 87-116). Fundación Konrad Adenauer.
- Battle, M., Hoyos, C., & Wills-Otero, L. (2020). Electoral competition at the subnational level: Emeralds and politics in Colombia, 1997-2015. *Colombia Internacional*, 103, 57-83.
- Brack, N., & Weinblum, S. (2011). "Political Opposition": Towards a renewed research agenda. *Interdisciplinary Political Studies*, 1(1), 69.
- Carvalho, V. R. de, & Freitas, J. dos S. (2014). O caráter nacional dos partidos políticos no direito eleitoral brasileiro. *Cadernos de Pesquisa em Ciência Política*, 3(1), Article 1.
- Dahl, R. (1966). *Political opposition in western democracies*. Yale University Press.
- Dahl, R. (1973). *Regimes and oppositions*. Yale University Press.
- De Giorgi, E., & Ilonszki, G. (Eds.) (2018). *Opposition parties in European legislatures*. Routledge.
- Duverger, M. (1957). *Los partidos políticos* [J. Campos & E. González Pedrero, Trad.]. Fondo de Cultura Económica.
- Fix-Zamudio, H. (2001.). *Reflexiones sobre la función constitucional de la oposición política en el ordenamiento mexicano*. *Derecho PUCP*, 54, 141-176.
- Gibson, E. L. (2006). Autoritarismo subnacional: estrategias territoriales de control político en regímenes democráticos. *Desafíos* (14), 204-237.
- Guarín, R. (2006). Oposición, competencia electoral y reformas para la paz en Colombia. *Desafíos*, (14), 69-114.
- Helms, L. (2021). Introduction: The nature of political opposition in contemporary electoral democracies and autocracies. *European Political Science*, 20, 569-579.
- Ionescu, G., & Madariaga, I., (1968). *Opposition*. C.A. Watts & CO.
- Lawson, S. (1993). Conceptual issues in the comparative study of regime change and democratization. *Comparative Politics*, 25, 2.
- Lijphart, A. (2000). *Modelos de democracia: Formas de gobierno y resultados en treinta y seis países*. Ariel.
- Lindberg, S. I. (2006). Opposition parties and democratization in Sub-Saharan Africa. *Journal of Contemporary African Studies*, 1(24), 123-138.
- Linz, J. J. (1990). *La quiebra de las democracias*. Fondo de Cultura Económica.
- Londoño Osorio, J. F. (2016). *Oposición política en Colombia. Completar la democracia y garantizar la paz*. Centro de Estudios en Democracia y Asuntos Electorales (CEDAE) y Centro de Análisis y Asuntos Públicos (CAAP)

Pardo, O. (2000). *La oposición política en el sistema constitucional colombiano* [Tesis doctoral]. Universidad de Alicante.

Pasquino, G. (1988). *La oposición*. Alianza Editorial.

Przeworski, A. (2010). *Qué esperar de la democracia, Límites y posibilidades del autogobierno*. Siglo XXI editores.

Reveles, F. (2006). Oposición y democratización: tres enfoques. *Estudios Políticos* (8), 59-79.

Trantidis, A. (2016). Is government contestability an integral part of the definition of democracy? *Politics*, 37(1), 67-81.

Virgüez Ruiz, S. (2018). Congresspeople in the Courtroom: Analysis of the Use of constitutional complaints by members of congress in Colombia 1992-2015. *Colombia Internacional*, 96, 57-85.

[62]