

Territorio, elecciones y conformación del poder subnacional en Colombia Tomo I

Circunscripciones y resultados electorales 2015 – 2019 para
asambleas departamentales y concejos municipales

Coordinadora académica
Clara Rocío Rodríguez Pico

Territorio, elecciones y conformación del poder subnacional en Colombia

Tomo I

Circunscripciones y resultados electorales 2015-2019
para asambleas departamentales y concejos municipales

Clara Rocío Rodríguez Pico
Editora académica

Bogotá, 2025



UNIVERSIDAD
NACIONAL
DE COLOMBIA

Rodríguez Pico, Clara Rocío, autora, editora

Territorio, elecciones y conformación del poder subnacional en Colombia. Tomo I, Circunscripciones y resultados electorales 2015-2019 para asambleas departamentales y concejos municipales / autores, Clara Rocío Rodríguez Pico [y otros seis] ; editora académica, Clara Rocío Rodríguez Pico. – Primera edición. – Bogotá : Universidad Nacional de Colombia: Registraduría Nacional del Estado Civil: Instituto Holandés para la Democracia Multipartidaria, 2025.

518 páginas.

Incluye datos curriculares de los autores – Incluye referencias bibliográficas al final de cada capítulo.

ISBN 978-628-01-7429-7 (impreso) – 978-628-01-7430-3 (digital)

1. Elecciones - Investigaciones - Colombia - Siglo XXI 2. Sufragio - Investigaciones - Colombia - Siglo XXI 3. Partidos políticos - Investigaciones - Colombia - Siglo XXI 4. Concejos municipales - Colombia - Siglo XXI 5. Asambleas departamentales - Colombia - Siglo XXI 6. Colombia - Divisiones administrativas y políticas - Siglo XXI I. Duque Franco, Isabel, autora II. Quiroga Barrantes, Maicol Andrés, autor III. Barrera Escobar, Viviana Andrea, autora IV. Rocha Camargo, Sergio Nicolás, autor V. Sáenz Riveros, Carlos Andrés, autor VI. Cubillos Morales, Kristian Eduardo, autor

CDD: 324.9861 ed. 23

CO-BoBN- a1145453

Primera edición, 2025

© Clara Rocío Rodríguez Pico

© Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Colombia

© Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales, IEPRI, Universidad Nacional de Colombia

© Registraduría Nacional del Estado Civil (RNEC)

© Instituto Holandés para la Democracia Multipartidaria (NIMD)

Los dos tomos de esta publicación son resultado de la investigación titulada *“Circunscripciones plurinominales variables, competencia y resultados electorales en concejos municipales y asambleas departamentales colombianas. Análisis comparativo elecciones subnacionales 2015 - 2019”*, (código Hermes 46345), financiada por el Fondo de Investigación de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Colombia, en el marco de la Convocatoria Jesús Antonio Bejarano – 2019.

La impresión de este libro y su versión en E-Book fueron posibles gracias al apoyo del Centro de Estudios en Democracia y Asuntos Electorales (CEDAE) de la Registraduría Nacional del Estado Civil (RNEC) y del Instituto Holandés para la Democracia Multipartidaria (NIMD)

Diseño de portada y diagramación: Xpress Estudio Gráfico y Digital

Corrección de Estilo: Registraduría Nacional del Estado Civil

Bogotá, Colombia, 2025

ISBN Impreso: 978-628-01-7429-7

ISBN Digital: 978-628-01-7430-3

El contenido de esta obra está protegido por las leyes y tratados internacionales en materias del Derecho de autor. Queda prohibida su reproducción total o parcial por cualquier medio impreso o digital conocido o por conocer sin contar con la previa autorización de la Universidad Nacional de Colombia.

Circunscripciones y resultados electorales 2015-2019 para asambleas departamentales y concejos municipales

Tomo I

Autores:

Clara Rocío Rodríguez Pico

Isabel Duque Franco

Maicol Andrés Quiroga Barrantes

Viviana Andrea Barrera Escobar

Sergio Nicolás Rocha Camargo

Carlos Andrés Sáenz Riveros

Kristian Eduardo Cubillos Morales

Bogotá, 2025



UNIVERSIDAD
NACIONAL
DE COLOMBIA

Autoras y autores

Clara Rocío Rodríguez Pico. Doctora en Ciencia Política, Universidad de Sofía San Clemente de Ojrid, Sofía, Bulgaria. Profesora Asociada e investigadora del Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (IEPRI), Universidad Nacional de Colombia.

Isabel Duque Franco. Doctora en Geografía Humana. Universidad de Barcelona, España. Profesora Asociada del departamento de Geografía de la Universidad Nacional de Colombia.

Maicol Andrés Quiroga Barrantes. Magíster en Políticas Públicas y Magíster en Ordenamiento Urbano Regional de la Universidad Nacional de Colombia, sede Bogotá. Politólogo de la de la misma universidad.

Viviana Andrea Barrera Escobar. Magíster en Estudios Políticos del Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (IEPRI). Contadora Pública y Administradora de Empresas de la Universidad Nacional de Colombia, sede Bogotá.

Sergio Nicolás Rocha Camargo. Magíster en Estudios Políticos del Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (IEPRI). Politólogo de la Universidad Nacional de Colombia sede Bogotá.

Carlos Andrés Sáenz Riveros. Especialista en Gobierno, Gerencia y Asuntos Públicos de la Universidad Externado de Colombia. Profesional en Política y Relaciones Internacionales, con énfasis en instituciones políticas de la Universidad Sergio Arboleda.

Kristian Eduardo Cubillos Morales. Magíster en Estudios Políticos del Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (IEPRI). Filósofo de la Universidad Libre.

Agradecimientos

Clara Rocío Rodríguez Pico

La publicación impresa de los dos tomos de esta obra, donde se recogen los hallazgos y resultados de la investigación titulada *Circunscripciones plurinominales. Variables, competencia y resultados electorales en concejos municipales y asambleas departamentales colombianas. Análisis comparativo elecciones subnacionales 2015-2019*”, fue posible gracias al generoso apoyo del Centro de Estudios en Democracia y Asuntos Electorales (CEDAE), de la Registraduría Nacional del Estado Civil. A nombre de los autores expreso un sincero reconocimiento a la doctora Adela Constanza Díaz, coordinadora del CEDAE y al señor Registrador Hernán Penagos Giraldo.

La financiación de la investigación corrió a cargo de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Colombia, en el marco de la Convocatoria Jesús Antonio Bejarano -2019, y contó con el soporte permanente de la Vicedecanatura de Investigación y Extensión. Más allá de los recursos aportados, nuestro agradecimiento hacía la Facultad se extiende a la paciencia y flexibilidad mostradas frente a las vicisitudes presentadas personal y socialmente como consecuencia de la pandemia de COVID 19 y la prolongación en los plazos para la culminación del proceso que esto ocasionó.

Aunque esta ampliación temporal fue subsidiada, en buena parte, mediante el trabajo voluntario y desinteresado realizado por muchos profesionales afines al tema de partidos políticos y elecciones en Colombia, dos instituciones cumplieron un rol fundamental en proporcionar recursos extra requeridos para la concreción de la publicación. De un lado, el Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (IEPRI), quien apoyó financieramente la vinculación de varios estudiantes auxiliares que contribuyeron en diferentes tareas, de otro el Instituto Holandés para la Democracia Partidaria, NIMD, con su colaboración para la revisión editorial final del tomo I. Agradezco tanto a sus directores, Ricardo Peñaranda Supelano y Ángela Rodríguez Sarmiento respectivamente, como al Fondo Editorial del IEPRI y a todos los funcionarios de ambas instituciones que ayudaron amablemente a cumplir los requerimientos que los diferentes momentos demandaron.

Fueron innumerables las personas que aportaron profesional y académicamente al proyecto, buena parte como participantes activas del grupo de

investigación. A pesar de que, durante el período, muchas de ellas vivieron duras pérdidas y afectaciones personales, mostraron un compromiso que valoro inmensamente y que no puede ser del todo expresado en estas breves palabras. Con ellos tendré siempre una deuda de gratitud.

Los conocimientos de la profesora Isabel Duque Franco del departamento de Geografía de la Universidad y del profesor Darío Indalecio Restrepo Botero de la Facultad de Ciencias Económicas se ven reflejados en los dos tomos de este libro, bien por la autoría de los textos que asumieron, bien por la asesoría prestada a lo largo del proceso y por la colaboración facilitada para organizar espacios académicos en donde expertos de diversas universidades expresaron valiosos comentarios en torno a versiones preliminares de este texto. A estos profesores, expertos y a los lectores anónimos que con sus comentarios enriquecieron el resultado final, expreso también todo mi reconocimiento.

Un grupo conformado por estudiantes y egresados de la Maestría de Estudios Políticos, participantes de algunas de mis asignaturas, y por otros profesionales vinculados por la afinidad con el tema de estudio, estuvo apoyando permanentemente el trabajo de reflexión e investigación requerido para sacar adelante el proceso. Ellos son Viviana Andrea Barrera Escobar, Jineth Daniela Garzón Cucaita, Jairo Padilla González, Maicol Andrés Quiroga Barrantes, Carlos Mauricio Sánchez Sierra, Sergio Nicolás Rocha Camargo, Juan Camilo Melo, Carlos Andrés Sáenz Riveros, Kristian Eduardo Cubillos Morales, Juan Esteban Garzón López y Andrés Felipe Gómez Caro. Algunos se convirtieron en autores de capítulos o apartados del libro y otros tantos colaboraron desinteresadamente en variadas tareas que se fueron presentando a lo largo del proceso y sin las cuales no habría sido posible un producto de las dimensiones del hoy presentado. Aunque es imposible dar el crédito personal que cada uno de ellos merece, quisiera solo señalar que la posibilidad de examinar uno a uno los 17 partidos que participaron en las elecciones subnacionales de 2015 y 2019 no hubiera sido posible sin el compromiso individualmente asumido. A todos expreso mi sincero reconocimiento.

Es imprescindible mencionar también a quienes tuvieron a su cargo responsabilidades básicas necesarias para que esta obra viera la luz. Entre otros, quisiera agradecer especialmente al politólogo Christian Camilo Acosta Sierra, encargado del diseño y acompañamiento en el diligenciamiento de las bases de datos de información electoral, bibliográfica y de prensa, así como en la generación de información de diverso tipo, y a la

geógrafa Luz Angela Silva Álvarez, quien tuvo a su cargo la georreferenciación y la elaboración de la cartografía del proyecto. Igual reconocimiento merece Daniel Alejandro González Salamanca, quien, primero como estudiante y después como estadístico graduado, aportó sus conocimientos para el análisis de la información estadística y la realización de los índices e indicadores utilizados en el proyecto.

Varios estudiantes auxiliares de pregrado acompañaron el proceso desde diversas perspectivas: María Alejandra Martínez Oviedo y Nicolás Téllez Ortiz efectuaron la recolección y sistematización de información electoral y de prensa; a esta última tarea se vinculó también el estudiante de Ciencia Política (hoy politólogo) Juan Esteban Garzón López, quien adicionalmente se comprometió con la escritura de dos capítulos sobre partidos políticos. Finalmente, Paula Alejandra Rodríguez Reyes y Sergio Andrés Castellanos Pinzón, se encargaron de la revisión editorial, de buena parte del texto. Trabajo en el que también colaboró el ya mencionado Christian Camilo Acosta Sierra, y Maicol Andrés Quiroga Barrantes, investigador principal del proyecto encargado de múltiples labores requeridas para sacar adelante esta iniciativa y quien estuvo presente en cada una de las fases efectuadas para su ejecución.

Finalmente, un agradecimiento inmenso a mis familiares más cercanos, mi hijo Alex Camilo Miranda y mis padres Sergio Camilo Rodríguez y Gladis Pico, quienes padecieron todas las ausencias que la realización de este proyecto representó.

Clara Rocío Rodríguez Pico

Presentación

Las elecciones subnacionales en Colombia representan un desafío de gran complejidad. Celebradas regularmente el último domingo de octubre cada cuatro años, en ellas participan un número considerable de candidatos y candidatas inscritos por partidos y movimientos políticos, grupos significativos de ciudadanos y coaliciones interpartidistas. Su propósito: ganar alguna de las 32 gobernaciones departamentales, de las más de 1.100 alcaldías municipales, de los 418 diputados a las asambleas departamentales, de las más de 12.000 curules dispuestas en los concejos municipales o de los 6.885 ediles de las Juntas Administradoras Locales (JAL). Así, al interrelacionar candidatos, actores políticos y cargos en juego –todos presentes en altas cantidades en el país–, tanto la organización logística de los comicios como el análisis de lo ocurrido y de las autoridades electas constituyen un reto no solo para la organización electoral, sino para observadores, estudiosos, analistas y la propia ciudadanía.

Los dos tomos del libro *Territorio, elecciones y conformación del poder subnacional en Colombia*, elaborado como fruto de una ardua investigación promovida en la Universidad Nacional de Colombia, representan una invaluable contribución a la comprensión de esta enorme complejidad, razón por la cual han recibido el apoyo de la Registraduría Nacional del Estado Civil (RNEC) y del Centro de Estudios en Democracia y Asuntos Electorales (CEDAE), en su esfuerzo sostenido por aportar al estudio de los problemas de las elecciones, los partidos políticos y la democracia en el país.

Los libros analizan y comparan en detalle diferentes dimensiones ligadas a las elecciones a concejos municipales y asambleas departamentales efectuadas en 2015 y 2019. Estos años electorales son particularmente relevantes porque introdujeron modificaciones normativas, hoy vigentes en nuestro sistema electoral, como las coaliciones interpartidistas para cuerpos colegiados o la posibilidad de otorgamiento, derivado de lo dispuesto en el Estatuto de la Oposición, de una curul en las corporaciones públicas a quienes obtuvieron la segunda votación en los cargos uninominales de alcaldes o gobernadores. Asimismo, ya desde esas elecciones se inicia el ingreso de nuevos actores al escenario político, en parte como resultado de los acuerdos de paz firmados a finales del 2016, de sus desarrollos normativos y de las disposiciones en la materia expedidas por las altas cortes. Dichas modificaciones normativas y nuevos actores político-partidistas de diferente espectro encuentran también un lugar dentro de las reflexiones

presentes en el libro y son pertinentes para entender la evolución reciente del sistema político colombiano.

Además de estudiar el universo de listas inscritas en ambas corporaciones y en ambos años electorales –lo que ya constituye un desafío debido a la cantidad de información involucrada–, los análisis y comparaciones efectuados en el marco del libro *Territorio, elecciones y conformación del poder subnacional en Colombia* tienen el mérito de valorar cómo la competencia y los resultados obtenidos por partidos y movimientos políticos, grupos significativos de ciudadanos y coaliciones interpartidistas se ven influenciados por el tamaño de las circunscripciones en que ha sido dividido el país para efectos electorales. Es decir, consideraciones sobre cómo el tamaño o la magnitud de los distritos electorales influyen en las aspiraciones de los diferentes competidores políticos, una aproximación poco frecuente en los estudios electorales nacionales, cruzan el conjunto de análisis efectuado por los investigadores de la Universidad Nacional, liderados por la profesora del Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (IEPRI), Clara Rocío Rodríguez Pico.

En este sentido, los dos tomos del libro ofrecen un enfoque innovador al abordar las diferencias que surgen al inscribir una lista de candidatos en cualquiera de los 997 municipios menores de 50.000 habitantes –que eligen 7, 9, 11 o 13 concejales– o al hacerlo en aquellas ciudades intermedias o grandes como Bogotá, donde el número de curules en juego para el Concejo Distrital es de 45. Esta segmentación geográfica de las circunscripciones plurinominales variables existentes en Colombia, tanto a nivel de municipios como de departamentos, propicia sugestivos análisis en relación con la cobertura territorial y de representación de los partidos políticos y otros competidores en materia de listas inscritas y ganadoras, el tipo de listas utilizadas, la aplicación de la ley de cuotas y la representación de género, entre otras variables involucradas en el proceso electoral. Al ahondar en la conformación territorial que sirve de base para la realización de elecciones subnacionales en Colombia contemplando la totalidad de casos, el estudio encuentra matices que van mucho más allá de lo que nos dicen los promedios nacionales o la información derivada de solo algunas ciudades, departamentos o partidos políticos.

El primer tomo del libro presenta los fundamentos conceptuales necesarios para abordar el problema estudiado, junto con el análisis de la configuración geográfica del país en términos de circunscripciones electorales y los principales hallazgos del ejercicio investigativo. Por su parte, el segundo tomo da cuenta de los resultados electorales de todos y cada

uno de los 17 partidos y movimientos políticos que inscribieron listas de candidatos a lo largo del territorio nacional en las dos elecciones estudiadas. Los lectores interesados podrán identificar el uso de la información proporcionada por la Registraduría Nacional del Estado Civil como fuente fundamental de este ejercicio académico, lo cual se plasma, a su vez, en la georreferenciación temática y partidista y en análisis estadísticos, documentales y de prensa involucrados en el texto. Todo lo mencionado anteriormente abre nuevas perspectivas, preguntas y retos para el estudio futuro de los fenómenos subnacionales en materia de elecciones, partidos y democracia, así como para pensar reformas normativas enfocadas en los problemas específicos del ordenamiento territorial colombiano y en sus interrelaciones con el nivel nacional.

Hernán Penagos Giraldo

Registrador Nacional del Estado Civil

Palabras institucionales de NIMD a la publicación Territorio, elecciones y conformación del poder subnacional en Colombia

El Instituto Holandés para la Democracia Multipartidaria (NIMD) es una organización internacional comprometida con la promoción de democracias inclusivas y participativas en contextos políticos diversos. A través de su enfoque innovador y sus alianzas estratégicas, NIMD trabaja para fortalecer los sistemas democráticos, desarrollando capacidades en actores políticos, instituciones y organizaciones de la sociedad civil. En Colombia, NIMD ha mantenido un sólido compromiso con los procesos de democratización y con la consolidación de las instituciones democráticas durante los últimos diez años.

A lo largo de su trayectoria en Colombia, NIMD ha sido un actor clave en la implementación de proyectos dirigidos a fortalecer la participación política, la gobernanza y el ejercicio de derechos en los niveles regionales y locales. A través de diversas iniciativas, NIMD ha trabajado de la mano con partidos políticos, instituciones gubernamentales, y organizaciones de la sociedad civil, promoviendo un diálogo inclusivo que permita la construcción de un sistema político más democrático y representativo. La organización ha centrado sus esfuerzos en fomentar la participación de los grupos tradicionalmente marginados, como mujeres, jóvenes y comunidades étnicas, además de promover la formación de liderazgos políticos en regiones afectadas por el conflicto armado.

En este contexto, NIMD ha apoyado la publicación *“Territorio, elecciones y conformación del poder subnacional en Colombia”*, una obra que se presenta como un aporte significativo para el análisis de las dinámicas electorales y políticas en el país. Esta publicación, editada por la doctora Clara Rocío Rodríguez Pico y realizada desde el Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (IEPRI) de la Universidad Nacional de Colombia, recoge un análisis exhaustivo de las elecciones subnacionales en Colombia, con un enfoque particular en las asambleas departamentales y los concejos municipales. Estas dos instancias de representación política local, esenciales para la gobernanza territorial, han sido tradicionalmente menos estudiadas, a pesar de su impacto directo en las políticas públicas y en la vida de las comunidades.

La investigación profundiza en tres aspectos clave que son de particular relevancia para comprender las interacciones entre los niveles nacionales y subnacionales de poder en Colombia. En primer lugar, se analiza el impacto del sistema electoral en las dinámicas políticas subnacionales. A través de un análisis detallado de las normas y reglas que rigen las elecciones en estos niveles, se expone cómo estas condicionan no solo a los partidos y movimientos políticos, sino también a la configuración misma del sistema de partidos en el país. Este tipo de análisis es fundamental para entender cómo los mecanismos electorales pueden influir en la competitividad política y en la representación territorial.

En segundo lugar, la publicación introduce una perspectiva novedosa al centrarse en las asambleas departamentales y los concejos municipales, dos espacios que, a pesar de su relevancia, han recibido una atención limitada en la literatura académica. A través de una diversidad de métodos de investigación y fuentes documentales, la investigación examina las particularidades de las contiendas electorales en estos niveles, identificando las diferencias en la competencia política, la influencia de los partidos y movimientos políticos, y las características demográficas y territoriales de las circunscripciones subnacionales. Este enfoque permite una comprensión más matizada de las dinámicas locales y regionales.

En tercer lugar, la publicación aborda la heterogeneidad territorial de Colombia, una característica esencial del país que presenta tanto desafíos como oportunidades para la construcción de una democracia inclusiva. La diversidad social, económica y cultural de las regiones colombianas debe ser considerada para entender cómo las políticas públicas pueden adaptarse a las realidades locales, lo cual es fundamental para fortalecer la gobernanza en los niveles subnacionales. La investigación de este componente permite entender cómo las diferencias regionales afectan no solo las elecciones, sino también el ejercicio de la política a nivel local.

El apoyo de NIMD a este proyecto refleja su compromiso continuo con la investigación y el análisis de las dinámicas políticas en Colombia, así como su trabajado incansablemente para crear espacios de diálogo y reflexión en torno a la calidad de la democracia en el país. NIMD, a través de su modelo de cooperación técnica, ha acompañado a actores políticos y sociales en su desarrollo, ofreciendo recursos y conocimientos para fortalecer las capacidades locales y promover la inclusión política. Su colaboración con instituciones de prestigio como las que acogen este estudio ha sido fundamental para la producción de conocimiento riguroso que pueda informar la toma de decisiones y las políticas públicas.

Además, el soporte de NIMD a esta publicación es parte de su estrategia para fomentar el análisis crítico y la reflexión sobre los procesos democráticos en Colombia, y su compromiso con el fortalecimiento de las instituciones democráticas, tanto en el ámbito nacional como subnacional. Esta colaboración reafirma el rol de NIMD como un aliado clave en el fortalecimiento de la democracia en Colombia, brindando apoyo a iniciativas académicas que promuevan una comprensión más profunda de los procesos electorales y políticos a nivel local.

En este sentido, *Territorio, elecciones y conformación del poder subnacional en Colombia* no solo es una publicación académica, sino una herramienta de reflexión y acción para los actores políticos, académicos y ciudadanos interesados en entender y mejorar el sistema político subnacional en Colombia. A través de esta obra, se busca contribuir al debate sobre cómo los procesos electorales y la configuración del poder subnacional pueden fortalecer la democracia, promoviendo una mayor participación y representatividad en todos los niveles de gobierno.

Ángela Rodríguez Sarmiento

Directora

Instituto Holandés para la Democracia Multipartidaria (NIMD)

Tabla de Contenido

Una apuesta por el estudio de las corporaciones públicas de orden territorial: a manera de introducción	34
El aporte de la presente investigación	36
Competencia política y circunscripciones plurinominales variables en concejos municipales y asambleas departamentales colombianas: precisiones sobre el objeto de estudio	41
Definiciones conceptuales y metodológicas clave	45
¿Por qué y para qué estudiar las circunscripciones electorales de concejos municipales y asambleas departamentales?	46
Estructura narrativa del libro y el contenido del presente tomo	48
Referencias	52
PARTE I. PRECISIONES CONCEPTUALES	59
Capítulo 1. El análisis sistémico: una estrategia de aproximación inicial	63
1.1 Los supuestos básicos y su aplicación al sistema político	64
1.2 El análisis sistémico en el estudio de las circunscripciones electorales de nivel subnacional en Colombia	65
1.3 Análisis sistémico asimétrico entre el sistema electoral y el sistema de partidos. A manera de síntesis	67
Referencias	68
Capítulo 2. Precisiones básicas sobre el sistema electoral	73
2.1 El carácter del sistema electoral y sus unidades	73
2.2 La relevancia de las circunscripciones electorales y su interrelación con otros elementos del sistema	78
2.3 Sistema electoral en los niveles nacional o subnacional ¿similares o diferentes?	80
2.4 ¿Es realmente el sistema electoral un asunto técnico?	82
2.5 Consideraciones sobre el sistema electoral en el proyecto. A manera de síntesis	83
Referencias	84

Capítulo 3. Circunscripciones electorales: una mirada desde los sistemas electorales y desde el enfoque contextual	91
3.1 Las circunscripciones en la competencia política y en los resultados electorales	92
3.2 El estudio de las circunscripciones desde la perspectiva contextual	99
3.3 Riqueza y diversidad en el estudio de las circunscripciones. A manera de síntesis	102
Referencias	103
Capítulo 4. Circunscripciones, sistema electoral y sistema de partidos	113
4.1 El sistema de partidos en la literatura académica	114
4.1.1 Enfoques del sistema de partidos en su dimensión dinámica	114
4.1.2 Enfoques sobre la estructura del sistema de partidos	118
4.1.3. Otras conceptualizaciones asociadas al sistema de partidos	122
4.2 Las circunscripciones electorales en la interrelación entre sistema electoral y sistema de partidos	123
4.2.1 Estudios aplicados sobre circunscripciones y sistemas de partidos	126
4.3 La priorización del enfoque morfológico centrado en lo subnacional en el estudio del sistema de partidos. A manera de síntesis.	128
Referencias	129
PARTE II. SISTEMA ELECTORAL, CIRCUNSCRIPCIONES, Y SISTEMAS DE PARTIDOS EN EL NIVEL SUBNACIONAL COLOMBIANO	133
Capítulo 5. El sistema electoral aplicado a las corporaciones públicas del orden subnacional en Colombia	137
5.1 Principio de representación	140
5.2 Circunscripciones electorales	144
5.3 Umbrales electorales y umbral legal	148
5.4 Fórmula electoral para la conversión de votos en escaños	151
5.5 Forma de estructuración del voto o de presentación de candidaturas	152
5.6 Una síntesis del sistema electoral para las corporaciones públicas de orden subnacional	155
Referencias	158

Capítulo 6. Ordenamiento constitucional y configuración territorial de las circunscripciones electorales subnacionales en Colombia	165
6.1 Conformación de las circunscripciones departamentales	165
6.2 Conformación y configuración territorial de las circunscripciones municipales	169
6.3 Las corporaciones subnacionales y el problema de la representación política	184
6.4 Consideraciones finales	188
Referencias	189
Capítulo 7. Actores en competencia en las corporaciones públicas de orden subnacional	197
7.1 Diferentes categorías de actores políticos	198
7.1.1 Partidos y movimientos políticos	199
7.1.2 Las candidaturas independientes: la figura de los grupos significativos de ciudadanos	201
7.1.3 Los nuevos actores en las corporaciones públicas: las coaliciones políticas	202
7.2 Reconocimiento jurídico de partidos y movimientos políticos que inscribieron listas de candidatos a corporaciones públicas en las elecciones de 2015 y 2019	204
7.2.1 Personería jurídica obtenida por la superación del umbral legal del 3 %	205
7.2.2 Personería jurídica obtenida por resultar ganador en circunscripciones especiales	207
7.2.3 Personería jurídica obtenida por hacer parte de una coalición ganadora en elecciones legislativas 2018	209
7.2.4 Casos especiales y excepcionales de obtención de la personería jurídica	210
7.3 Actores políticos en el nivel subnacional: a manera de síntesis	212
Referencias	213
PARTE III. ELECCIONES 2015 Y 2019: COMPETENCIA Y RESULTADOS EN LAS CORPORACIONES TERRITORIALES SUBNACIONALES, SEGÚN LOS TAMAÑOS VARIABLES DE LAS CIRCUNSCRIPCIONES	215

Capítulo 8. Aportes al análisis de las elecciones subnacionales del 2015 y 2019	223
8.1 Las elecciones del 2015 y del 2019 en el contexto nacional del proceso de paz y sus avatares	224
8.2 El debate en las elecciones del 2015 y el 2019 y los análisis posteriores	227
8.2.1 El debate electoral subnacional en los registros de prensa	227
8.2.2 Los estudios sobre las elecciones del 2015 y el 2019	229
8.3 El análisis desde las circunscripciones plurinominales variables: apuestas, definiciones y aportes	237
Referencias	241
Capítulo 9. El peso de los actores políticos en las elecciones a corporaciones públicas subnacionales: los partidos como protagonistas	255
9.1 Actores políticos en competencia	257
9.2 Las curules ganadas en corporaciones públicas subnacionales: evidencia de la existencia de actores políticos relevantes e irrelevantes	258
9.2.1 Las candidaturas independientes en corporaciones públicas del nivel subnacional	261
9.3 Los partidos políticos, los protagonistas en las corporaciones públicas subnacionales. A manera de síntesis final	272
Referencias	273
Capítulo 10. Los partidos colombianos en elecciones nacionales y subnacionales. Ciclos electorales 2014-2015 y 2018-2019	279
10.1 Los partidos en el nivel nacional: una clasificación según su peso en el Congreso de la República	280
10.2 La clasificación nacional de los partidos en el nivel subnacional	287
10.2.1 El desempeño subnacional de los partidos que en el nivel nacional son considerados medianos	290
10.2.2 El desempeño en el nivel subnacional de los partidos que en el nivel nacional son considerados pequeños y muy pequeños	294
10.3 Divergencias entre los partidos en el nivel nacional y el subnacional. A manera de cierre	299
Referencias	300

Capítulo 11. ¿Cómo las listas de candidatos y los concejales y diputados electos por los partidos políticos cubren el territorio nacional?	305
11.1 Cobertura territorial y cobertura de representación en asambleas departamentales	307
11.2 Cobertura territorial y cobertura de representación en los concejos municipales	310
11.3 Dinámicas de cambio en materia de coberturas y de representantes electos	313
11.4 Posibles explicaciones a las tendencias encontradas	318
11.4.1 Cambios drásticos en materia de competencia electoral	319
11.4.2 Las coaliciones como posible variable explicativa a las variaciones efectuadas	321
11.4.3 La adjudicación de la última curul en disputa al segundo en votación en cargos uninominales	325
11.5 Reflexiones finales	326
Referencias	329
Capítulo 12. Los tipos de candidaturas y su influencia en la obtención de curules en concejos y asambleas	333
12.1 Las modalidades de presentación de candidaturas en Colombia	335
12.2 El peso del voto preferente: mecanismo privilegiado de presentación de candidaturas partidistas en las corporaciones públicas subnacionales	337
12.3 Una mirada territorializada del voto preferente	339
12.4 Tipo de listas utilizada según partido o movimiento político	343
12.5 A manera de síntesis	349
Referencias	351
Anexos Capítulo 12	353
Capítulo 13. La cuota de género y las representantes electas	359
13.1 Las cuotas de género: debate conceptual, trayectoria y adopción de la cuota en Colombia	361
13.1.1 La cuota de género en Colombia	367
13.2 La superación de la cuota de género en las corporaciones subnacionales ¿efecto del sistema electoral o de la acción de los partidos?	370

13.2.1 Los efectos mecánicos del sistema electoral en la inscripción de más mujeres que las exigidas por la cuota de género	373
13.2.2 La acción de los partidos frente al impulso de las mujeres en sus listas	375
13.3 Representación de género partidista y su relación con el tamaño de circunscripción y el tipo de listas	379
13.3.1 Mujeres electas según tamaño de circunscripción	379
13.3.2 Relación entre representantes electas y tipo de listas	383
13.3.3 La representación partidista de género	388
13.4 Reflexiones finales: La representación de género en Colombia a la luz de la literatura comparada	391
Referencias	394
Capítulo 14. Coaliciones para corporaciones públicas subnacionales en las elecciones de 2019: tendencias predominantes	401
14.1. Diferencias en el uso de coaliciones como estrategia política en asambleas y concejos	403
14.1.1 Dinámicas generales de las coaliciones en asambleas departamentales	406
14.1.2 Dinámicas generales de las coaliciones en concejos municipales	410
14.2 ¿Quiénes fueron los partidos que realizaron coaliciones en las corporaciones subnacionales y qué afinidad ideológica mostraron?	417
14.2.1 En las asambleas departamentales las coaliciones siguieron cierta orientación ideológica	420
14.2.2. En concejos municipales los partidos usaron las coaliciones como estrategia para crecer, independientemente de su ubicación ideológica	423
14.3 Voto preferente y su impacto en la cuota de género: reiteración de la estrategia de los partidos desde las coaliciones	428
14.4 Reflexiones finales	430
Referencias	433
Capítulo 15. Tamaño variable de las circunscripciones subnacionales y su relación con los resultados de los competidores políticos en las elecciones 2015 y 2019	439
15.1 Consideraciones metodológicas	442

15.2 Efecto Reductor Agregado (ERA)	448
15.2.1 ERA para concejos municipales	449
13.2.2 ERA para asambleas departamentales	451
15.3 Número Efectivo de Partidos Agregado (NEPA)	454
15.3.1 Resultados NEPA en concejos municipales 2015 y 2019	456
15.3.2 Resultados NEPA en asambleas departamentales 2015 y 2019	457
15.4 Índice de proporcionalidad de Gallagher agregado (IPGA)	459
15.4.1. Resultados IPGA en Concejos Municipales 2015 y 2019	460
15.4.2. Resultados IPGA en Asambleas Departamentales 2015 y 2019	461
15.5 Índice de costo de votos por escaño agregado (CVEA)	462
15.5.1 Resultados CVEA en concejos municipales 2015 y 2019	463
15.5.2 Resultados CVEA asambleas departamentales 2015 y 2019	465
15.6 Reflexiones finales	466
Referencias	470
Capítulo 16. Territorio, elecciones y poder subnacional en Colombia.	
Conclusiones	475
16.1 Las interrelaciones entre lo nacional y lo subnacional	477
16.2 Las particularidades de la competencia y los resultados electorales en las corporaciones del nivel subnacional	483
16.3 Competencia política y circunscripciones plurinominales variables del nivel subnacional	499
16.3.1 Resultados sobre la pregunta de investigación y la hipótesis de trabajo	499
16.3.2 Relación circunscripciones plurinominales variables con GSC y coaliciones	503
16.3.3 Relación circunscripciones plurinominales variables y equidad de género	506
16.3.4 La forma de presentación de candidaturas y las circunscripciones electorales	508
16.4 Perspectivas, recomendaciones y agenda futura	509
Referencias	515

Índice de tablas

Tabla 2.1 Distribución de escaños por tamaño de circunscripción según la fórmula proporcional D'Hondt (en circunscripciones electorales de tamaños diferentes)	79
Tabla 5.1 Síntesis del sistema electoral para corporaciones públicas de orden subnacional en Colombia	157
Tabla 6.1 Tamaño de circunscripciones de asambleas departamentales	168
Tabla 6.2 Requisitos normativos para la creación de municipios	170
Tabla 6.3 Número de municipios según la magnitud de las circunscripciones de concejos municipales en Colombia	172
Tabla 6.4 Número de diputados a partir del incremento poblacional (proyección)	185
Tabla 6.5 Diferencia entre tamaño de circunscripciones y resultados del censo 2018	187
Tabla 7.1 Porcentaje de votación obtenida por los partidos y movimientos políticos que superaron el umbral en las elecciones de Congreso de 2014 y 2018	205
Tabla 7.2 Curules obtenidas en las circunscripciones especiales para comunidades indígenas y comunidades afrodescendientes	208
Tabla 7.3 Casos especiales de obtención de personería jurídica en 2014 y 2018, relacionados con el conflicto armado y el proceso de paz	210
Tabla 8.1 Porcentaje de participación electoral en elecciones subnacionales 2011-2019	225
Tabla 8.2 Candidatos inscritos y promedio de candidatos según cargos a proveer. Elecciones de 2015 y 2019	226
Tabla 9.1 Número de concejales electos por municipio a través de GSC (elecciones 2015 y 2019)	264
Tabla 9.2 Porcentaje de concejales electos mediante GSC, según tamaño de circunscripción	268
Tabla 9.3 Grupos significativos de Ciudadanos que obtuvieron curul en el municipio de Barrancabermeja, Santander (elecciones 2015 y 2019)	271
Tabla 10.1 Perfil de los partidos y movimientos con personería jurídica en las elecciones de Congreso de la República del 2014 y 2018	282

Tabla 10.2 Porcentaje de participación de diferentes categorías de partidos políticos y otras categorías de actores en los ciclos electorales 2014-2015 y 2018-2019	288
Tabla 11.1 Número de curules obtenidas por los partidos políticos que participaron en las elecciones de 2015 y 2019	317
Tabla 12.1 Clasificación de los partidos según el tipo de lista con la que eligieron sus concejales y diputados	344
Tabla 12.2 Partido y movimiento político que eligieron el 100 % de sus diputados y concejales a través del voto preferente	345
Tabla 12.3 Partido y movimiento político que optaron mayoritariamente por el voto preferente para elegir sus candidatos (elecciones de 2015 y 2019) y donde la lista cerrada representó entre el 1 % y el 10 %	346
Tabla 12.4 Partido y movimiento político que combinaron las dos formas de presentación de candidaturas y donde la lista cerrada tuvo mayor peso en la elección de sus candidatos (elecciones de 2015 y 2019)	348
Tabla 13.1 Cuota de género según tamaño de circunscripción y equivalencia en el número y el porcentaje de mujeres que deben ser incluidas en las listas	374
Tabla 13.2 Número de mujeres por partido político elegidas en 2015 y 2019 provenientes de lista cerrada y bloqueada	384
Tabla 14.1 Coaliciones: Listas inscritas y listas ganadoras en 2019	404
Tabla 14.2 Número de listas de coalición y número de alianzas interpartidistas por partido político en asambleas y concejos 2019	404
Tabla 14.3 Listas de coalición para concejos 2019: agrupación por departamento	413
Tabla 14.4 Alianzas interpartidistas de Colombia Humana-Unión Patriótica en concejos 2019, según tamaño de circunscripción	426
Tabla 14.5 Alianzas interpartidistas del Polo Democrático Alternativo en concejos 2019	427
Tabla 14.6 Coaliciones: candidaturas y representación por género 2019	429
Tabla 15.1 Número nominal de competidores en las elecciones 2015 y 2019 considerados como unidades de análisis	445
Tabla 16.1 Configuración de las circunscripciones plurinominales de asambleas departamentales en Colombia	485

Índice de Figuras

Figura 2.1 Dimensiones, variables y elementos generales del sistema electoral	75
Figura 5.1 Representación proporcional como principio	141
Figura 5.2 Representación por mayoría como principio	142
Figura 6.1 Tamaño circunscripciones asambleas departamentales	167
Figura 6.2 Participación de los departamentos en el PIB nacional 2020	169
Figura 6.3 Tamaño de circunscripciones en concejos municipales	173
Figura 6.4 Circunscripciones de tamaño 7 y 9 en concejos municipales	175
Figura 6.5 Circunscripciones de tamaño 11 en concejos municipales	177
Figura 6.6 Circunscripciones de tamaño 13 y 15 en concejos municipales	179
Figura 6.7 Circunscripciones de tamaño 17 y 19 en concejos municipales	181
Figura 6.8 Circunscripciones de tamaño 21 y 45 en concejos municipales	183
Figura 7.1 Partidos y movimientos políticos que obtuvieron personería jurídica y que inscribieron candidatos en elecciones subnacionales de 2015 y/o 2019, discriminando su continuidad o su participación en solo una de estas elecciones	204
Figura 8.1 Nubes de palabras de análisis de prensa del año 2015 (izquierda) y año 2019 (derecha)	228
Figura 9.1 Concejos municipales y asambleas departamentales: Porcentaje de listas presentadas por tipo de organización política en elecciones de 2015 y 2019	257
Figura 9.2 Concejos municipales y asambleas departamentales: porcentaje de curules obtenidas por tipo de organización política en las elecciones de 2015 y 2019	259
Figura 9.3 Número de curules obtenidas por GSC en asambleas departamentales según tamaño de circunscripción (elecciones 2015 y 2019)	261
Figura 9.4 Número de curules obtenidas por GSC en asambleas departamentales según tamaño de circunscripción en las elecciones de 2019	263

Figura 9.5 Número de curules obtenidas por GSC en concejos municipales según tamaño de circunscripción (elecciones de 2015 y 2019)	265
Figura 9.6 Número de curules obtenidas por GSC en concejos municipales según tamaño de circunscripción en las elecciones de 2015	266
Figura 9.7 Número de curules obtenidas por GSC en concejos municipales según tamaño de circunscripción en las elecciones de 2019	267
Figura 10.1 Peso del Partido Liberal en el Congreso de la República y en las elecciones a corporaciones públicas subnacionales	291
Figura 10.2 Peso del partido de la U en el Congreso de la República y en las elecciones a corporaciones públicas subnacionales	291
Figura 10.3 Peso del partido Centro Democrático en el Congreso de la República y en las elecciones a corporaciones públicas subnacionales	292
Figura 10.4 Peso del Partido Conservador en el Congreso de la República y en las elecciones a corporaciones públicas subnacionales	292
Figura 10.5 Peso del partido Cambio Radical en el Congreso de la República y en las elecciones a corporaciones públicas subnacionales	293
Figura 10.6 Peso del partido Alianza Verde en el Congreso de la República y en las elecciones a corporaciones públicas subnacionales	295
Figura 10.7 Peso del partido PDA en el Congreso de la República y en las elecciones a corporaciones públicas subnacionales	295
Figura 10.8 Peso del partido MIRA en el Congreso de la República y en las elecciones a corporaciones públicas subnacionales	296
Figura 10.9 Peso del partido AICO en el Congreso de la República y en las elecciones a corporaciones públicas subnacionales	296
Figura 10.10 Peso del partido ASI en el Congreso de la República y en las elecciones a corporaciones públicas subnacionales	297
Figura 10.11 Peso del partido MAIS en el Congreso de la República y en las elecciones a corporaciones públicas subnacionales	297
Figura 10.12 Peso del partido Colombia Humana –UP en el Congreso de la República y en las elecciones a corporaciones públicas subnacionales	298
Figura 10.13 Peso de los partidos que solamente participaron en las elecciones de 2019 en el Congreso de la República y en las elecciones a corporaciones públicas subnacionales	299

Figura 11.1 Cobertura territorial en asambleas departamentales. (Porcentaje de circunscripciones departamentales en los cuales el partido presentó listas propias)	308
Figura 11.2 Cobertura de representación en asambleas departamentales. (Porcentaje de departamentos en los cuales el partido obtuvo listas propias ganadoras)	309
Figura 11.3 Cobertura territorial en concejos municipales. (Porcentaje de municipios en los cuales el partido inscribió listas propias)	311
Figura 11.4 Cobertura de representación en concejos municipales. (Porcentaje de municipios en los cuales el partido obtuvo listas propias ganadoras)	312
Figura 11.5 Porcentaje de variación en materia de cobertura territorial por parte de los partidos políticos en elecciones de asambleas y concejos, 2015 y 2019	314
Figura 11.6 Porcentaje de variación en materia de cobertura de representación por parte de los partidos políticos en elecciones de asambleas y concejos, 2015 y 2019	315
Figura 12.1 Asambleas y concejos municipales. Porcentaje de candidatos inscritos y de curules obtenidas según tipo de lista, elecciones de 2015 y 2019	338
Figura 12.2 Porcentaje de curules obtenidas en concejos municipales en las elecciones del 2015 según tipo de listas y tamaño de circunscripción	340
Figura 12.3 Porcentaje de curules obtenidas en concejos municipales en las elecciones del 2019 según tipo de listas y tamaño de circunscripción	340
Figura 12.4 Porcentaje de curules obtenidas en asambleas departamentales en las elecciones del 2015 según tipo de listas y tamaño de circunscripción	341
Figura 12.5 Porcentaje de curules obtenidas en asambleas departamentales en las elecciones del 2019 según tipo de listas y tamaño de circunscripción	342
Figura 13.1 Porcentaje de candidatos inscritos y de curules obtenidas en asambleas y concejos municipales según género, elecciones de 2015 y 2019	371
Figura 13.2 Porcentaje promedio de mujeres inscritas según tamaño de circunscripción para los concejos municipales y su relación con el promedio agregado*	372
Figura 13.3 Porcentaje de mujeres inscritas según tamaño de circunscripción para las asambleas departamentales y su relación con el promedio agregado*	373

Figura 13.4 Porcentaje de candidatos inscritos por sexo y por partido político a los concejos municipales en las elecciones 2015	376
Figura 13.5 Porcentaje de candidatos inscritos por sexo y por partido político a los concejos municipales en las elecciones 2019	377
Figura 13.6 Porcentaje de candidatos inscritos por sexo y por partido político a las asambleas departamentales en las elecciones 2015	378
Figura 13.7 Porcentaje de candidatos inscritos por sexo y por partido político a las asambleas departamentales en las elecciones 2019	378
Figura 13.8 Curules obtenidas por género según tamaño de circunscripción elecciones de concejos 2015	380
Figura 13.9 Curules obtenidas por género según tamaño de circunscripción elecciones de concejos 2019	381
Figura 13.10 Curules obtenidas por género según tamaño de circunscripción elecciones de asambleas 2015	382
Figura 13.11 Curules obtenidas por género según tamaño de circunscripción elecciones de asambleas 2019	382
Figura 13.12 Porcentaje de curules obtenidas mediante listas de voto preferente por sexo y tamaño de circunscripción. Concejos municipales, elecciones de 2015	385
Figura 13.13 Porcentaje de curules obtenidas mediante listas de voto preferente por sexo y tamaño de circunscripción. Concejos municipales, elecciones de 2019	386
Figura 13.14 Porcentaje de curules obtenidas mediante listas de voto preferente por sexo y tamaño de circunscripción. Asambleas departamentales, elecciones 2015	387
Figura 13.15 Porcentaje de curules obtenidas mediante listas de voto preferente por sexo y tamaño de circunscripción. Asambleas departamentales, elecciones de 2019	387
Figura 13.16 Porcentaje de curules obtenidas en los concejos municipales por sexo y por partido político en las elecciones 2015	388
Figura 13.17 Porcentaje de curules obtenidas en los concejos municipales por sexo y por partido político en las elecciones 2019	389
Figura 13.18 Porcentaje de curules obtenidas en las asambleas departamentales por sexo y por partido político en las elecciones 2015	390

Figura 13.19 Porcentaje de curules obtenidas en las asambleas departamentales por sexo y por partido político en las elecciones 2019	390
Figura 14.1 Número de listas de coalición para asambleas departamentales, 2019	406
Figura 14.2 Curules obtenidas por las listas de coalición en asambleas departamentales, elecciones de 2019	408
Figura 14.3 Coaliciones: Listas inscritas y listas ganadoras por tamaño de circunscripción asambleas 2019	409
Figura 14.4 Número de listas en coalición para concejos 2019	411
Figura 14.5 Coaliciones: listas inscritas y listas ganadoras por tamaño de circunscripción concejos 2019	412
Figura 14.6 Curules obtenidas por las listas de coalición en concejos municipales 2019	416
Figura 14.7 Ubicación ideológica de los partidos políticos colombianos	418
Figura 14.8 Ordenamiento de los partidos de izquierda a derecha según cercanía de los ciudadanos	418
Figura 14.9 Correlación entre identidades partidistas	419
Figura 14.10 Partidos del espectro ideológico de centroizquierda y alianzas interpartidistas para asambleas departamentales en las elecciones del 2019, según tamaño de circunscripción	421
Figura 14.11 Partidos del espectro ideológico de centroderecha y alianzas interpartidistas para asambleas departamentales en las elecciones del 2019	422
Figura 14.12 Coaliciones del partido MIRA: estrategia de crecimiento en concejos 2019	424
Figura 15.1 Promedio de competidores que inscribieron listas de candidatos y que obtuvieron curules en concejos municipales, según tamaño de circunscripción electoral, elecciones 2015 y 2019	449
Figura 15.2 Efecto reductor concejos municipales 2015 y 2019	450
Figura 15.3 Promedio de competidores que inscribieron listas de candidatos y que obtuvieron curules en asambleas departamentales según tamaño de circunscripción electoral, elecciones 2015 y 2019	452
Figura 15.4 Efecto reductor asambleas departamentales 2015 y 2019	453

Figura 15.5 Número efectivo de partidos concejos municipales 2015 y 2019	456
Figura 15.6 Número efectivo de partidos asambleas departamentales 2015 y 2019	458
Figura 15.7 Índice de Gallagher concejos municipales 2015 y 2019	461
Figura 15.8 Índice de Gallagher asambleas departamentales 2015 y 2019	462
Figura 15.9 Costo votos por escaño agregado en concejos municipales 2015 y 2019	464
Figura 15.10 Costo votos por escaño agregado en asambleas departamentales 2015 y 2019	465
Figura 16.1 Configuración de las circunscripciones plurinominales de concejos municipales en Colombia (porcentaje de municipios incluidos en cada tamaño de distrito)	487

Índice de Anexos

Anexo 12.1 Concejos municipales, porcentaje de listas presentadas en las elecciones 2015, según tipo de listas y tamaño de circunscripción	353
Anexo 12.2 Concejos municipales, porcentaje de listas presentadas en las elecciones 2019, según tipo de listas y tamaño de circunscripción	353
Anexo 12.3 Asambleas departamentales, porcentaje de listas presentadas en las elecciones 2015, según tipo de listas y tamaño de circunscripción	354
Anexo 12.4 Asambleas departamentales, porcentaje de listas presentadas en las elecciones 2019, según tipo de listas y tamaño de circunscripción	354

Listado de siglas y abreviaturas

ADA	Alianza Democrática Afrocolombiana
AICO	Movimiento de Autoridades Indígenas de Colombia
ALACIP	Asociación Latinoamericana de Ciencia Política
ASI	Alianza Social Independiente
CD	Centro Democrático
CEDAE	Centro de Estudios en Democracia y Asuntos Electorales
CELAG	Centro Estratégico Latinoamericano de Geopolítica
CJL	Colombia Justa Libres
CNE	Consejo Nacional Electoral
CR	Cambio Radical
Cre	Colombia Renaciente
CVE	Costo votos-escaño
CVEA	Costo votos-escaño Agregado
DANE	Departamento Administrativo Nacional de Estadística
ER	Efecto Reductor
ERA	Efecto Reductor Agregado
FARC	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia
FUNECO	Fundación Ebano de Colombia
GSC	Grupos significativos de ciudadanos
HF	Hiperfragmentación
IDEA	Instituto para el Desarrollo de Antioquia
IDEA Internacional	Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral
IDH	Índice de Desarrollo Humano
IEPRI	Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales
IGAC	Instituto Geográfico Agustín Codazzi
JAL	Juntas Administradoras Locales
KAS	Fundación Konrad Adenauer
LAPOP	Latin American Public Opinion Project

LGBTI+	Lesbianas, gays, bisexuales, transgénero e intersexuales
MAIS	Movimiento Alternativo Indígena y Social
MAPPA	Movimiento Amplío por el Progreso del Archipiélago
MARPOR	Manifesto Research on Political Representation
MEE	Misión Electoral Especial
MIR	Movimiento de Integración Regional
MIRA	Movimiento Independiente de Renovación Absoluta
MOE	Misión de Observación Electoral
NDI	Instituto Nacional Demócrata
NEP	Número Efectivo de Partidos
NEPA	Número Efectivo de Partido Agregado
NIMD	Instituto Holandés para la Democracia Multipartidaria
OBPAR	Observatorio de Partidos Políticos en Colombia
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
ONG	Organización No Gubernamental
PDA	Polo Democrático Alternativo
PELA	Proyecto Élite Parlamentarias de América Latina
PGA	Índice de proporcionalidad de Gallagher
PGAA	Índice de Proporcionalidad de Gallagher
PIB	Producto Interno Bruto
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PRE	Partido de Reivindicación Étnica
RNEC	Registraduría Nacional del Estado Civil
SMMLV	Salarios Mínimos Mensuales Legales Vigentes
TU	Movimiento Independiente Triunfo Unido
UP	Unión Patriótica

Una apuesta por el estudio de las corporaciones públicas de orden territorial: a manera de introducción

Clara Rocío Rodríguez Pico

Los resultados del estudio que se presentan en los dos tomos de este libro se enmarcan en la preocupación por profundizar en el conocimiento de dinámicas políticas de orden subnacional. Hacen parte de ese conjunto importante de literatura que, en las últimas décadas, ha intentado superar el denominado por Rokkan (1970) sesgo nacionalista (*whole-nation bias*) según el cual los análisis académicos suponían una especie de reproducción en los niveles subnacionales de la organización del Estado, de condiciones y tendencias del nivel nacional en materia de elecciones, competencia política, sistema de partidos o la misma democracia.

Esta especie de velo en torno a lo subnacional se evidenció, aún más, en estados unitarios y centralizados como el colombiano, en los cuales las entidades territoriales, independientemente de su nivel, comparten una misma legislación en materia electoral y partidista, a diferencia de formas de organización federal caracterizadas por mayores grados de autonomía en sus estados o provincias y que, por tanto, generan realidades diferentes con cierto grado de independencia de lo ocurrido en el ámbito de la federación. Ahora bien, en la medida en que en los estados unitarios se han implementado procesos de descentralización que, con mayor o menor alcance, han forjado nuevas dinámicas políticas en sus entidades territoriales, en la actualidad y con independencia de la forma de organización del Estado de que se trate, se observa un auge tanto de los estudios propiamente subnacionales, como de aquellos que intentan explorar la relación que se establece entre los diversos niveles estatales. Con ellos se reconoce no solo que fenómenos políticos de entidades subnacionales no pueden ser equiparados con lo ocurrido en el nivel central, sino que las heterogeneidades y disparidades en los territorios ameritan aproximaciones y análisis particulares.

Así, y sin ánimo de exhaustividad, pueden mencionarse estudios centrados en la pregunta por las relaciones de doble vía derivadas de regulaciones y normatividades expedidas de manera centralizada y que afectan las unidades subnacionales, por un lado, pero que se encuentran enfrentadas

a la realidad de procesos variados en los territorios que pueden, a su vez, influir e incluso condicionar el escenario nacional, por el otro (Behrend, 2012). En este marco de relaciones establecidas entre lo nacional y lo subnacional, Dosek y Freidenberg (2013), Freidenberg y Suárez Cao (2014), entre otros, han indagado sobre los sistemas de partidos multi-nivel, reflexionando sobre la congruencia o incongruencia entre niveles en materia de competencia política, así como sobre las complejidades en su medición. Las disparidades que ocurren dentro de un mismo país en términos de democratización y la pervivencia de enclaves territoriales con prácticas iliberales o autoritarias que pueden socavar los avances en materia de democratización del nivel nacional, han sido también objeto de preocupación en la literatura (O'Donnell, 1997; Gibson, 2007; Behrend, 2012; Behrend, & Whitehead, 2017). Pino Uribe (2017), por su parte, analiza críticamente estudios sobre la democracia subnacional en Latinoamérica y Colombia.

Por otra parte, innumerables esfuerzos han sido dedicados al análisis de casos particulares, caracterizados por su acotamiento espacial y temporal, o al ejercicio comparado de estos, ejemplo de lo cual son buena parte de los artículos de dos *dossiers* publicados por *Colombia Internacional* (números 90 y 91 de 2017). Estas revistas son testimonio de la relevancia de los fenómenos subnacionales en el ámbito académico, de tal forma que, según sus editoras temáticas (Suárez Cao, Batlle & Wills Otero, 2017), a la convocatoria inicialmente pensada para un solo número, fueron enviados 47 manuscritos provenientes de 13 países de América Latina y Europa.

Una tendencia similar a la planteada en el contexto internacional puede verificarse también en Colombia, donde, desde hace varias décadas, son evidentes los esfuerzos por analizar lo que ocurre en materia político electoral en sus municipios y departamentos, independientemente o en relación con lo que ocurre en el nivel nacional. Wills Otero et al. (2015), Federico y Pino Uribe (2013), Pino Uribe (2018) y Rojas-Betancur (2020), por ejemplo, han aportado en la comprensión de la democracia subnacional en el país. Al lado de estudios clásicos que, como el de Pinzón de Lewis (1989) analizaron el peso de la tradición bipartidista en los municipios colombianos, con las reformas de descentralización impulsadas desde mediados de los años 80 surgieron análisis que examinaron desde distintas perspectivas lo ocurrido a partir de las primeras elecciones de alcaldes en 1988 y de gobernadores en 1992. Al respecto, trabajos representativos como los de García (2000), Hoyos (2005) o Guzmán (2005), analizan tendencias generales derivadas de la posibilidad de elección directa de

autoridades subnacionales. Sin embargo, este tipo de trabajos, con una perspectiva de orden global, son previos a la expedición de reformas políticas que, como la del 2003 (Acto Legislativo 01) han modificado las reglas que regulan hoy la competencia partidista. Posteriormente, algunos trabajos que contemplan la nueva normatividad son los de Hoyos (2007a, 2007b); Batlle (2014); Wills et al. (2014); Milanese y Jaramillo (2015); Bedoya y Arenas (2015), entre otros, si bien algunos de ellos se enfocan particularmente en determinados casos.

Sin desconocer la existencia de trabajos académicos que buscan evidenciar las articulaciones o desarticulaciones entre el nivel nacional y lo subnacional en torno a diversos asuntos políticos (Botero y Alvira, 2012; Batlle, 2014, Bedoya Marulanda y Sánchez Parra, 2016; García, 2016; Milanese, Abadía y Manfredi, 2016; Dávila, 2020), las propias especificidades del caso colombiano han hecho que predomine la literatura orientada a analizar temas relacionados con las afectaciones del conflicto en las dinámicas políticas del orden subnacional, así como a ahondar en la incidencia de actores ilegales en las prácticas políticas territoriales (García, 2007; Gutiérrez 2007a; Hoyos, 2007; López, 2010; Ávila & Velasco, 2012a, 2012b; González, 2014; Hoyos, 2009; Valencia, 2009). De la misma forma, existen también esfuerzos sostenidos por examinar resultados y procesos electorales subnacionales específicos, como los impulsados por organismos internacionales como el Instituto Holandés para la Democracia Multipartidaria (NIMD, por sus siglas en inglés), el Instituto para el Desarrollo de Antioquia (IDEA) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), para las elecciones de 2011 (Wills Otero & Battle, 2012) o por la Fundación Konrad Adenauer (KAS) para las de 2015 y 2019, (Barrero, 2016; Barrero & Richard, 2020), entre otros.

El aporte de la presente investigación

Pese a la riqueza de estos estudios —y de otros muchos no mencionados— y a la variedad de temas y aproximaciones que abarcan, aún existen dimensiones de análisis prácticamente inexploradas en el país. Precisamente, el presente libro, resultado de la investigación *Circunscripciones plurinominales variables, competencia y resultados electorales en concejos municipales y asambleas departamentales colombianas. Análisis comparativo elecciones subnacionales 2015 - 2019* (código Hermes 46345), financiada por la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Colombia en el marco de la Convocatoria Jesús Antonio Bejarano (2019), propone cuatro perspectivas de abordaje que combinan nuevas

propuestas orientadas al rescate de aportes de estudios ya clásicos sobre el tema.

En primer término, se busca abordar la pregunta por los efectos del sistema electoral en las dinámicas políticas subnacionales. Es decir, se indaga por la forma en la que elementos de este subsistema del sistema político, concretados en normas y reglas de juego específicas tendientes a precisar quiénes ocuparán cargos públicos después de someterse a elecciones, condicionan o afectan no solo a los partidos o movimientos políticos individualmente considerados, sino al sistema de partidos en su conjunto. La revisión de la literatura permite afirmar que en el examen de este tema se privilegian aproximaciones nacionales, en desmedro de la incidencia en entidades territoriales¹. Averiguar por la relación entre estas normas y los resultados electorales parte de la premisa destacada por Duverger (1954, 2002) que plantea la existencia de un efecto mecánico según el cual la forma como se delinean y operan las reglas electorales incide en las posibilidades de los partidos de hacer elegir sus candidatos, independientemente de las acciones realizadas en la campaña política por estas mismas organizaciones, sus simpatizantes y sus votantes (ver también Bosh, 2014; Nohlen, 2014).

A la luz del presente estudio, el análisis de esta premisa duvergeriana se concreta en comprender el papel jugado por la variable “tamaño o magnitud de las circunscripciones electorales”, es decir, de las entidades en que se divide el territorio para realizar elecciones. La selección de este elemento del sistema electoral se justifica debido al doble y relevante peso que la teoría le ha adjudicado a las circunscripciones o distritos electorales (que se entenderán acá como conceptos sinónimos): de un lado, el constituirse, en la práctica, en una especie de barrera o umbral natural al cual, de manera “mecánica”, (es decir independiente de sus intereses) deben enfrentarse las aspiraciones de todas las organizaciones políticas que inscriben candidatos y pretenden que estos sean electos. La circunscripción se convierte, así, en uno de los principales elementos para reducir el número de partidos con representación política, en relación con la totalidad de aquellos que presentan candidatos. De otro lado, y una vez aclarado quiénes resultaron ganadores, se considera clave la incidencia del tamaño de la circunscripción en materia de la relación entre los votos

1 Algunas excepciones donde el análisis de las normas electorales vigentes se aplica al nivel subnacional son: Rodríguez Raga (2006); Botero (2006, 2015); Ortega y Camargo (2012) Milanese y Jaramillo (2015); Bedoya y Sánchez (2016); Buitrago y Aroca, (2017); Pachón, y Aroca (2017); Albarracín y Milanese (2021).

y las curules obtenidas por las organizaciones políticas que compiten en una elección, es decir el nivel de proporcionalidad del sistema en términos de la representación política. De esta forma se acoge el supuesto que sostiene que la selección de los grupos políticos de representación de intereses que logran acceder al poder y la definición sobre aquellos que son descartados, se relaciona también con el tamaño del distrito en que están compitiendo.

Este doble peso otorgado en la teoría a las circunscripciones electorales puede verificarse con claridad en circunscripciones plurinominales, aquellas en que se elige más de un representante, y cuando estas son variables en términos de su tamaño; condición que cumplen en Colombia claramente todas las circunscripciones de corporaciones públicas territoriales y la Cámara de Representantes, y de la que se aparta el Senado de la República, elegido en circunscripción única a partir de la Constitución Política de 1991.

A este respecto, una segunda perspectiva propuesta en esta investigación para profundizar de manera innovadora en los estudios sobre lo subnacional en el país se concreta en tomar como objeto de análisis dos de los espacios de representación menos estudiados, los concejos municipales y las asambleas departamentales, intentando aportar al entendimiento de sus dinámicas particulares de competencia electoral y partidista. Paradójicamente se encuentra en este ámbito uno de los mayores vacíos identificados en la literatura, a pesar de ser estas corporaciones las instancias políticas asamblearias de mayor cercanía al ciudadano, donde se formaliza la representación política y la democracia territorial y desde donde se articula el funcionamiento descentralizado de partidos y movimientos políticos². A manera ilustrativa un simple indicador permite mostrar la importancia que tienen estas instancias al menos para quienes están involucrados en la competencia política: el número de listas y candidatos inscritos se ha incrementado sostenidamente en las últimas elecciones, a pesar de que el número de cargos a proveer ha permanecido constante³.

2 Dentro de los trabajos que, desde diversas perspectivas, han puesto los concejos y las asambleas en el centro de la reflexión, se pueden mencionar: Guzmán (2005); Ortega y Camargo (2012); Milanese y Jaramillo (2015); Rodríguez y otros (2016a); Milanese, Abadía, y Manfredi (2016); Otero Prada (2020).

3 La variación en el número de candidatos inscritos para los concejos municipales fue de 12,21 % entre las elecciones del 2011 y las del 2015 y de 6,59 % entre estas elecciones y las del 2019. Para las asambleas departamentales, se observó un aumento de 3,32 % entre 2011 y 2015 y de un 5,25 % entre las dos últimas elecciones subnacionales.

En tercer término, y en consonancia con lo planteado hasta el momento, la investigación no soslayó la necesidad de enfrentar la amplia heterogeneidad territorial del país, siguiendo el camino recorrido por estudios que han pretendido efectuar un análisis de conjunto del total de sus municipios y departamentos. Retomando la referencia al sesgo nacionalista previamente mencionado, es posible argumentar que la explicación al mismo puede relacionarse también con la complejidad que presenta para los investigadores indagar sobre un número amplio de entidades territoriales para las cuales la información no es tan asequible como la que se encuentra en el nivel nacional. En el particular caso colombiano, se está haciendo referencia a 32 departamentos y 1.101 municipios que eligen igual número de gobernadores y alcaldes y, respectivamente, a 418 diputados de sus asambleas departamentales y 12.063 miembros de los concejos municipales. A ellos se deben adicionar las juntas administradoras locales, que, por ejemplo, para de 2019, eligieron 6.814 comuneros o ediles de 13.389 candidatos habilitados (Registraduría Nacional del Estado Civil, 2019, párr. 2). Si la información sobre cargos en disputa se cruza con el número de candidatos que se inscriben en cada contienda y con el número de partidos, movimientos políticos y candidaturas independientes presentes en cada elección, en un contexto de claro multipartidismo como el colombiano, se puede comprender la magnitud de la tarea y las dificultades para su abordaje⁴.

A pesar de los retos metodológicos derivados del alto volumen de información involucrada se considera, sin embargo, que retomar la investigación comparada sobre el universo de unidades de análisis, como en su momento lo hicieron los estudios de Pinzón (1989), García, (2000), Hoyos (2005, 2007a) y Guzmán (2005), es imprescindible si lo que se desea es mejorar el conocimiento de las dinámicas políticas subnacionales e intentar incidir en su modificación a través de las reformas que regulan la competencia para la designación de las autoridades correspondientes. En este aspecto el enfoque abordado en este texto se aparta de lo planteado en la presentación que hace la Revista *Colombia Internacional en los dossiers*, mencionados previamente, asociando el auge de estudios en la materia a un cambio en la orientación metodológica de la ciencia política según el cual se favorecerían los estudios de caso sobre análisis de tipo estadístico, que, según la visión de las editoras (Suárez Cao, Batlle; y Wills

4 Una reflexión previa sobre los problemas epistemológicos y metodológicos para el abordaje de los subnacional, específicamente en cuanto a la cuestión de la selección de candidatos, puede verse en Rodríguez Pico (2016b).

Otero, 2017), predominaron en el pasado:

No es sorprendente, entonces, que el boom de los análisis de política subnacional haya surgido en paralelo con una revolución en la forma de concebir la metodología en la Ciencia Política. La puesta en cuestionamiento del modelo único de inferencia causal [...] ha generado un ambiente menos hostil para el florecimiento de análisis de casos, el diseño de investigación más comúnmente asociado a los estudios de política local [...] En suma, la pluralidad metodológica contribuyó a abrir la puerta a los estudios subnacionales, gracias al énfasis en la causalidad determinística, en vez de la probabilística (p. 16).

Finalmente, una última perspectiva que el grupo de investigación encargado de impulsar este libro considera novedosa, es el combinar los análisis de orden macro mencionados arriba, con estudios de caso en los que se examina individualmente y para las dos contiendas electorales estudiadas, el papel de partidos y movimientos políticos a la luz de la cobertura y resultados electorales observados para cada uno de ellos según el tamaño de las circunscripciones subnacionales en asambleas y concejos colombianos en las que participaron inscribiendo candidatos. Ello responde a la necesidad de cubrir, así sea con limitaciones derivadas del tiempo, de la capacidad del equipo profesional y del espacio disponible en esta publicación, la casi inexistencia de trabajos monográficos sobre el tema objeto de estudio para las agrupaciones políticas colombianas en todas sus expresiones: las tradicionales, liberal y conservadora, con más de 150 años de existencia; las derivadas de estas, y que Gutiérrez (2007b) ha denominado como “transicionales”; las que han hecho presencia en las últimas décadas representando la diversidad y heterogeneidad de opciones religiosas, ideológicas y de otros tipo, hoy disponibles para el ciudadano; o, incluso, aquellas de reciente aparición en el escenario político nacional como resultado del proceso de paz y del Acuerdo firmado a fines de 2016 en el país.

En suma, sobre la base de la concepción, alcances, aportes y hallazgos de este estudio, las cuatro perspectivas asumidas por el proyecto de investigación son: 1) la pregunta por los efectos del sistema electoral en las dinámicas políticas subnacionales; 2) el tomar como objeto de análisis dos de los espacios de representación menos estudiados, los concejos municipales y las asambleas departamentales; 3) el enfrentar la amplia heterogeneidad territorial del país, efectuando un análisis de conjunto del total de sus municipios y departamentos; 4) el presentar análisis de casos de cada uno de los actores políticos en competencia: partidos y movimientos

políticos, grupos significativos de ciudadanos y coaliciones. A continuación, se profundiza en la precisión del problema de estudio, las definiciones tomadas por el equipo de investigación frente a los retos metodológicos encontrados y la forma como se estructura la presentación de los hallazgos y resultados que se recogen en los dos tomos de este libro.

Competencia política y circunscripciones plurinominales variables en concejos municipales y asambleas departamentales colombianas: precisiones sobre el objeto de estudio

Siguiendo el orden de ideas expuesto y partiendo de la regla electoral según la cual a menor tamaño de la circunscripción, menor el grado de proporcionalidad del sistema electoral y, por lo tanto, menores las posibilidades de obtener escaños para los partidos pequeños (Nohlen, 1995), el estudio que se presenta pretende indagar sobre la relación existente entre el tamaño de la circunscripción electoral de las corporaciones públicas de nivel municipal y departamental en Colombia y los resultados electorales alcanzados por diversos actores participantes en la competencia política: partidos, movimientos políticos, Grupos Significativos de Ciudadanos (GSC) y coaliciones.

En otras palabras, el estudio se pregunta qué tan significativo es, en términos de las posibilidades de resultar exitoso en dicha competencia, el que un partido, movimiento u otro actor político presente sus candidatos en distritos electorales que, al ser determinados por un criterio poblacional, oscilan entre 45 representantes en el Concejo del Distrito Capital, y siete concejales en 156 municipios del país, presentándose una gama intermedia en la que se ubican el resto de las municipalidades. Por su parte, en términos de la circunscripción departamental, Antioquia, la asamblea de mayor tamaño y en la que se eligen 26 diputados, más que duplica el número de representantes a elegir en las 11 asambleas departamentales de menor tamaño, que cuentan con 11 escaños. En este contexto, la pregunta inicial que motivó el estudio puede formularse en los siguientes términos: ¿Qué efectos mecánicos tiene la variable «tamaño de la circunscripción electoral» en las circunscripciones plurinominales en que el sistema electoral ha dividido el territorio colombiano a nivel subnacional (específicamente concejos municipales y asambleas departamentales), en los resultados obtenidos por los actores políticos participantes en las elecciones para estas corporaciones y en la proporcionalidad del sistema?

Para testear la hipótesis formulada por Nohlen y otros expertos, y previamente mencionada, que postula que, con un porcentaje similar de votos, las circunscripciones más grandes ofrecerán mejores posibilidades a quienes allí compitan que las circunscripciones más pequeñas en tamaño, y que, a su vez, esa multiplicidad en el tamaño de los distritos incidirá en la proporcionalidad (entendida, como se dijo, como la relación entre los votos y los escaños obtenidos por un partido político), el estudio toma las corporaciones ya mencionadas en un referente temporal que abarca las contiendas subnacionales de 2015 y 2019.

Esta definición sobre los actores políticos que participan en el nivel subnacional colombiano y sobre su tamaño merece una aclaración. En primer término, es de señalar que la normatividad vigente no permite la existencia de partidos de orden subnacional, entendidos como aquellos que se concentran en determinadas zonas, entidades territoriales o regiones, sin presentar interés en extenderse a otros distritos del país o contar con un impacto de ámbito nacional (Cruz, 2014)⁵. Por el contrario, desde la reforma política de 2003 se asocia la posibilidad de obtener o mantener la personería jurídica a elecciones del orden nacional, restringiéndose así la opción de avalar candidatos en las elecciones subnacionales —que al no ser concurrentes se celebran un año después— exclusivamente a los partidos o movimientos que hayan resultado exitosos en el Senado, la Cámara de Representantes o en cualquiera de las cuatro circunscripciones especiales existentes para minorías étnicas como poblaciones indígenas o de afrocolombianos⁶. Esta definición legal implica que los partidos y

5 No sobra mencionar, sin embargo, que este fue uno de los temas incluidos en el Acuerdo de paz suscrito entre el gobierno del expresidente Juan Manuel Santos y la guerrilla de las FARC-EP. En efecto, el punto 2 de este (“Participación política: apertura democrática para construir la paz”), planteaba la posibilidad de establecer una “adquisición progresiva de derechos” que no solo permitiera la creación de partidos de orden subnacional, sino que les diera la posibilidad de proyectarse hacia otros niveles departamentales, regionales o nacionales. Como la mayor parte de acuerdos concernientes a reformas políticas, este tema no se reglamentó en el Congreso.

6 Los partidos y los movimientos políticos que llenen los requisitos establecidos constitucional y legalmente en Colombia para obtener y mantener la personería jurídica tienen similares derechos y responsabilidades y se sujetan a las mismas reglas para la competencia política, por lo cual en este estudio la consideración genérica que se haga al concepto de “partidos políticos” incluye también a los movimientos políticos. En la Ley Estatutaria de Partidos Políticos de 1994 se define que “los partidos son instituciones permanentes que reflejan el pluralismo político, promueven y encauzan la participación de los ciudadanos y contribuyen a la formación y manifestación de la voluntad popular, con el objeto de acceder al poder, a los cargos de elección popular y de influir en las decisiones políticas y democráticas de la Nación”, mientras que los movimientos políticos se consideran como las “asociaciones de ciudadanos constituidas libremente para influir en la formación de la voluntad política o para participar en las elecciones” (Art. 2, Ley 130 de 1994).

movimientos políticos que inscriben candidatos a elecciones territoriales son los mismos que se observan en el ámbito nacional, pero sin que su fuerza electoral sea necesariamente coincidente en ambos niveles. En este sentido, no puede equipararse el tamaño electoral de los partidos nacionales derivado de los escaños obtenidos en las dos cámaras legislativas y en cualquiera de las circunscripciones vigentes, al tamaño que estos mismos partidos observan en las entidades territoriales⁷. Más bien, se puede considerar que el contar con reconocimiento jurídico obtenido en las elecciones parlamentarias nacionales, les da una cierta condición de igualdad formal para presentar sus candidatos a todo lo largo y ancho del territorio nacional.

Ahora bien, a estas organizaciones políticas deben sumarse las candidaturas independientes y, más recientemente las coaliciones partidistas. Las primeras son conocidas en Colombia como grupos significativos de ciudadanos, y, al igual que ocurre con los partidos políticos, también difieren en sus características en ambos niveles territoriales. Mientras la obtención de más del 3 % de la votación en Senado o Cámara de Representantes les permite acceder a personería jurídica y convertirse en partido político, con todos los derechos y obligaciones que ello implica (entre otros avalar candidatos en elecciones regionales), en el nivel subnacional suelen ser iniciativas aisladas que, al tener que cumplir requisitos tales como el respaldo ciudadano mediante firmas y pólizas de garantías en cada elección y circunscripción en que se presenten, no tienen continuidad.

Las coaliciones en corporaciones públicas, por su parte, se adoptaron recientemente, mediante la reforma conocida como “Equilibrio de Poderes” (Acto Legislativo 02 de 2015), pero, ante la ausencia de reglamentación, solo pudieron ser implementadas como efecto de una tutela interpuesta por los partidos minoritarios en el Congreso, fallada a su favor por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca (2017) y ratificada en el Consejo de Estado (2019). Así, se utilizaron por primera vez en las elecciones nacionales del 2018 y en las subnacional del 2019. Según la norma que las posibilitó, estas alianzas pueden realizarse exclusivamente entre partidos que hayan obtenido menos del 15 % de la votación de la respectiva circunscripción, medida que pretende favorecer partidos pequeños.

7 Aunque el tema del tamaño de un partido político puede ser objeto de discusión, una clasificación realizada con base en las elecciones a Congreso de 2014 (es decir, en el nivel nacional) resaltaba la inexistencia de partidos grandes en Colombia, catalogándolos como medianos, pequeños y muy pequeños (Rodríguez Pico et al., 2016a). Con algunas variaciones, esta clasificación se mantuvo en las elecciones de 2018 y se acoge en este estudio, tal y como se desarrolla más adelante en este mismo tomo.

Esta concepción normativa fue, precisamente, la adoptada por el proyecto de investigación para valorar el carácter de “pequeño” del partido político, entendiendo que la definición del tamaño del partido debería estar ligada al porcentaje de votación obtenido en cada circunscripción estudiada. Ello debido a la valoración realizada por el equipo de investigación en el sentido de que, para el examen de la regla que vincula el tamaño de la circunscripción electoral con los resultados de los partidos políticos, no sería pertinente una concepción que lo relacione con el total de curules ganadas o con el porcentaje de respaldos obtenidos en la agregación de circunscripciones subnacionales en juego ni mucho menos otra ligada al tamaño del partido a nivel nacional. Así, se entenderá que el tamaño del partido se asocia a cada circunscripción, catalogándose como “pequeños” aquellos que en ese mismo distrito cuenten con menos del 15 % de la votación válida. Lo anterior tiene implicaciones relacionadas no solo con el hecho de que no es posible equiparar el peso de un partido en corporaciones públicas del nivel nacional con sus logros en las de orden subnacional, sino que, en el plano territorial, los partidos con mayores porcentajes de votación a nivel agregado, puede ser partidos pequeños en determinadas circunscripciones municipales o departamentales.

Adicional al interés que el análisis planteado pueda generar al estudiar la relación entre reglas del sistema electoral y resultados de la competencia política en las corporaciones de representación menos estudiadas, con los actores mencionados, y con una cobertura espacial que se extiende a todo lo largo y ancho de la geografía nacional, resulta importante considerar que las elecciones objeto de estudio son aquellas efectuadas antes y después de la firma del Acuerdo de Paz suscrito entre el presidente Juan Manuel Santos y la guerrilla de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC-EP) (hoy convertida en Partido Comunes), con lo cual se podrá evidenciar el problema formulado considerando cambios normativos entre uno y otro momento (2015 y 2019), la evolución partidista presentada y las posibilidades (o no) de apertura política del sistema de partidos a nivel subnacional, después de refrendado el proceso, con todas las vicisitudes que este afrontó. De esta forma el proyecto permitirá examinar las características particulares de esas contiendas, así como los nuevos competidores que de ellas se derivaron, en el entendido que en la elección del 2015 se conformaron las principales fuerzas de oposición al Acuerdo, como el Centro Democrático, y en 2019 se plantea una nueva configuración política expresada no solo en la reincorporación de las FARC-EP y su participación como partido político, sino en el surgimiento de partidos que bien se derivaron de su papel en el plebiscito por la paz

como Colombia Justa y Libre, o bien fueron bosquejados como herramientas de participación por quienes acompañaron al presidente Santos, como fue el caso del Partido Colombia Renaciente (CRe), derivado de la circunscripción afro y conocido inicialmente como Playa Renaciente. Bajo estas condiciones específicas los hallazgos de este estudio dan luces no solo para entender el impacto de las variables “tamaño de la circunscripción electoral” no sólo a agrupaciones pequeñas electoralmente hablando, sino en aquellas que incursionan por primera vez en el escenario de la competencia electoral.

Definiciones conceptuales y metodológicas clave

A pesar de la importancia que se le da al sistema electoral en el presente proyecto de investigación, es claro que los elementos del sistema y las reglas existentes son solo una de las dimensiones y variables explicativas de dinámicas complejas. Aunque se busca establecer relaciones entre variables, los resultados encontrados no se plantean de forma determinística ni, mucho menos, unicausal. Por el contrario, se entiende que el sistema electoral es sólo uno de los muchos factores que inciden en la conformación del poder político local y regional y que otros fenómenos tales como la campaña política, el tipo de partido de que se trate, la financiación política o el liderazgo, por señalar unos pocos, se combinan en el caso colombiano con otros, incluso de carácter ilegal, para producir los resultados observados. En este sentido, se entiende el presente ejercicio como un aporte académico complementario a muchos otros estudios que abordan múltiples dimensiones y perspectivas de un problema complejo.

El enfoque sistémico fue adoptado como referente conceptual en la investigación. Se consideró que este es un marco adecuado para reflexionar sobre las interacciones entre componentes de dos subsistemas políticos, el electoral y el de partidos, a la vez que posibilita combinar análisis globales relacionados con el sistema de partidos en su conjunto con análisis sobre las unidades que lo conforman, a saber, los partidos o movimientos políticos, los grupos significativos de ciudadanos o las coaliciones, individualmente consideradas.

Para lograr los objetivos propuestos, se acudió a estrategias metodológicas que involucraron análisis estadísticos, ejercicios comparados y georreferenciación, soportados todos ellos en una robusta base de datos electoral alimentada por el equipo del proyecto con información derivada de la Registraduría Nacional del Estado Civil sobre la competencia y los

resultados electorales en las elecciones subnacionales de 2015 y 2019⁸, contemplando, por supuesto, los cambios normativos efectuados entre una y otra contienda. Adicionalmente se acudió a la sistematización de información secundaria sobre las corporaciones estudiadas, básicamente de prensa y documental, la cual también contribuyó a soportar los argumentos y análisis.

Así mismo, el proyecto tiene un enfoque claramente transdisciplinar involucrando profesores del Departamento de Geografía, la Facultad de Ciencias Económicas y del IEPRI, así como estudiantes y egresados de la Maestría de Estudios Políticos o estudiosos del tema de los partidos políticos provenientes de otras disciplinas y áreas del conocimiento. Este grupo de investigación ha funcionado de manera constante a lo largo de la fase de ejecución del proyecto (2020-2023), realizando aportes esenciales a la comprensión del problema de estudio e involucrándose en el análisis y la redacción de algunos de los apartados de este libro.

¿Por qué y para qué estudiar las circunscripciones electorales de concejos municipales y asambleas departamentales?

Antes de explicar la estructura de los dos tomos de este libro, es relevante señalar que la ejecución del proyecto de investigación propuesto está respaldada tanto por razones académicas como por razones prácticas o aplicadas que motivaron y justifican su realización. Entre las razones académicas fue ya mencionado el vacío existente en materia del análisis de las dinámicas políticas subnacionales y más específicamente de la forma como variables del sistema electoral se relacionan con la competencia política para las corporaciones públicas de nivel municipal y departamental, lo que se vincula, a su vez, directamente con la democracia local y con el ejercicio de la representación política. Así mismo, el proyecto hace un aporte en la mirada territorializada de un problema que, como el de las reglas electorales y los impactos diferenciales de las reformas políticas, en ocasiones no contempla esta dimensión. De esta forma, contribuirá al entendimiento de por qué las posibilidades de éxito electoral son diferentes para los partidos y organizaciones políticas, dependiendo del lugar donde se presenten a la competencia.

8 En el capítulo 8 de este tomo se detallan las características de la información sistematizada, así como sus limitaciones.

La mirada de conjunto de todas las entidades territoriales del país y de todos los actores compitiendo políticamente, en dos contiendas efectuadas en coyunturas tan importantes como la negociación y la implementación del Acuerdo de Paz, constituye un acercamiento oportuno al análisis de las dinámicas electorales territoriales, que se hace de cara a debates académicos de carácter internacional sobre las relaciones entre reglas electorales y competencia política. Este enfoque puede ser complementario a otros que estudian el nivel subnacional desde casos o problemáticas específicas, a la vez que puede ayudar a validar una teoría ya probada, y a generar nuevas preguntas de investigación.

Pese a lo anterior, el propósito del estudio no es puramente académico, lo que explica que, a pesar de la complejidad técnica involucrada en los tópicos relacionados con el sistema electoral, esta publicación se haya formulado en un lenguaje sencillo accesible a tomadores de decisiones de políticas, activistas y ciudadanos interesados en las dinámicas analizadas. De hecho, en los apartados pertinentes se realizó un esfuerzo por recoger de la literatura y presentar de manera pedagógica y aplicada al caso colombiano, conceptos que expertos dan por supuestos (principios de representación proporcional o mayoritarios, circunscripciones, estructura del voto, umbrales legales, fórmulas electorales, sistema de partidos, etc.), pero que en realidad no son de conocimiento general.

En términos prácticos o aplicados la investigación buscó generar información útil tanto para quienes participan en la competencia política, como para aquellos involucrados en impulsar reformas políticas, aportando a la solución de un problema relevante relacionado con la forma de hacer política en Colombia conforme a las reglas existentes. En el primer caso, y como se señaló, cada partido podrá contar con la visión global de las dinámicas de su competencia para concejos y asambleas y con los mapas que muestran los territorios que logran cubrir, y aquellos en que resultan triunfadores, según el tamaño de la circunscripción de que se trate. Una mirada de conjunto y territorializada con la que muy probablemente no cuentan al enfrentarse a los avatares e inmediatez de las contiendas electorales. Debido al volumen de esta información, su inclusión ocupa prácticamente la totalidad del tomo II.

Así mismo, del ejercicio investigativo se ha derivado información útil para, en una segunda fase del proyecto, fundamentar empíricamente una propuesta de reforma política que considere las características propias de lo subnacional y que, también en el ámbito de las decisiones de política pública, contribuya a superar el sesgo nacionalista de las reformas políticas

acentuado por el carácter unitario y centralista (a pesar del proceso de descentralización) de la organización del Estado colombiano. Esta información toca no sólo lo relacionado con el tamaño de la circunscripción y la necesidad de ajustes requeridos a la luz del reciente censo electoral, sino que se extiende a otros elementos interrelacionados, como, por ejemplo, el tipo de lista utilizada y la paradoja de considerar más adecuada la lista cerrada —como lo han hecho las últimas propuestas de reforma política— mientras que en la práctica se privilegia el voto preferente en los territorios⁹. Otras cuestiones de debate e interés como las diferencias en la representación, la participación de la mujer en la política o el rol cumplido por candidaturas independientes o por las coaliciones políticas también encuentran una perspectiva de análisis y propositiva desde el proyecto.

Estructura narrativa del libro y el contenido del presente tomo

Los resultados de la investigación *Circunscripciones plurinominales variables, competencia y resultados electorales en concejos municipales y asambleas departamentales colombianas. Análisis comparativo elecciones subnacionales 2015-2019* (código Hermes 46345), fueron organizados en dos tomos, correspondientes el primero de ellos, al análisis del sistema de partidos, y el segundo al estudio de los partidos y movimientos como unidades individuales. Si bien hacen parte integral de una sola investigación, son resultados completos en sí mismos, por lo que pueden ser leídos de manera independiente.

El tomo II, titulado *Partidos políticos en asambleas departamentales y concejos municipales (elecciones 2015-2019)*, da cuenta de los 17 partidos o movimientos políticos que —mostrando continuidad en su presencia territorial— participaron en las dos elecciones estudiadas, o que incurrieron por primera vez en las elecciones de 2019. Sobre cada uno de ellos, y respetando sus particularidades, se presentan no sólo algunas consideraciones generales sobre lo que estos representan como partido político en el concierto electoral colombiano, su surgimiento, trayectoria y características más destacadas, sino que se ahonda en el examen de la dimensión territorial privilegiada en este estudio, respondiendo preguntas relacionadas con cuestiones tales como: ¿qué nivel de cobertura tiene en las corporaciones subnacionales? ¿Qué proporción de la representación

9 Sobre este tema, ver Rodríguez Pico y Quiroga, 2021a y 2021b, trabajos derivados del mismo proyecto de investigación que se presenta en este libro.

territorial alcanza? ¿Dónde presentó listas de candidatos y qué desempeño tuvo según las diferentes magnitudes de asambleas y concejos? ¿Qué tanto se alteró su representación propia debido a la incorporación para las corporaciones públicas de la figura de las coaliciones interpartidistas en las elecciones del 2019? ¿Optaron por las listas cerradas y bloqueadas o por el voto preferente para la conformación de sus listas de candidatos? ¿Fueron más allá de lo que dicen las normas en materia de inclusión de género? ¿Cómo las definiciones estratégicas de cada partido o movimiento político en cuanto a la conformación de sus listas se expresan en los resultados obtenidos y según los tamaños de las circunscripciones de que se trate?

Por su parte, la presente publicación contiene el tomo I, *Circunscripciones y resultados electorales 2015-2019* para asambleas departamentales y concejos municipales, que ha sido organizado narrativamente en tres partes: el enfoque teórico-conceptual adoptado en el estudio, el análisis del caso estudiado y los hallazgos relacionados tanto con las tendencias generales en materia de competencia electoral y de actores ganadores en las corporaciones territoriales, como de algunos indicadores que dan cuenta de las hipótesis testeadas. Los siguientes son los contenidos principales de estos tres grandes bloques, así como los de los 15 capítulos que los desarrollan:

- Los capítulos 1 al 4 de la primera parte, donde se presentan los referentes conceptuales y teóricos en los cuales se ha enmarcado el problema estudiado, incluyen las aproximaciones y los enfoques que se han considerado más pertinentes para contar con un lente desde el cual examinar las diversas cuestiones implicadas en el ejercicio académico. Partiendo de un abordaje sistémico, que destaca tanto las diversas unidades como las interrelaciones existentes entre ellas (capítulo 1), se precisa la comprensión que se hace del sistema electoral, sus principales componentes y el papel de las circunscripciones electorales dentro de dicho sistema (capítulo 2). Siendo el objeto primordial de esta investigación, la revisión de la literatura más reciente sobre las circunscripciones electorales encuentra también un espacio privilegiado, ahondándose no solo en la dimensión institucional, sino en los aportes provenientes del enfoque contextual, que enriquecen la aproximación (capítulo 3). Finalmente, y considerando que circunscripciones y sistema electoral se entienden como variables independientes, un último capítulo de esta sección puntualiza en cómo se conciben analíticamente los partidos y el sistema de partidos, la otra parte de la ecuación involucrada (capítulo 4).

- La segunda parte del texto, que se concentra en el caso analizado, examina el sistema electoral y el sistema de partidos subnacional colombiano a la luz de los referentes conceptuales y teóricos definidos, discriminando los elementos de contexto requeridos para entender las especificidades propias. Para este propósito, tres capítulos examinan respectivamente a) las reglas de juego electorales vigentes para las corporaciones públicas del nivel subnacional y sus continuidades y modificaciones en las elecciones estudiadas (capítulo 5); b) el ordenamiento constitucional y la configuración territorial de las circunscripciones electorales departamentales y municipales en Colombia (capítulo 6); y, c) los actores políticos que despliegan iniciativas electorales en el nivel territorial, analizados tanto de manera general, como de manera específica para determinar aquellos que inscribieron listas de candidatos para las corporaciones analizadas en las elecciones de 2015 y 2019 (capítulo 7).
- Finalmente, los resultados y hallazgos de la investigación constituyen la tercera y última gran parte de este tomo del libro y se concentran en ocho capítulos, el primero de los cuales aborda la reflexión sobre el carácter y las dinámicas específicas de las elecciones estudiadas, preguntándose por el rol que cumplió el proceso de paz realizado justo entre estas dos contiendas, así como por los énfasis de la literatura producida al respecto tanto desde la academia como desde las Organizaciones No Gubernamentales (ONG) y centros de pensamiento. Todo lo anterior permite ubicar el aporte específico que se realizara desde el presente texto y avanzar algunas consideraciones de orden metodológico que enmarcan la presentación de resultados.

En este sentido, el capítulo 9 indaga sobre el peso de los diferentes actores que compiten en las elecciones a corporaciones públicas subnacionales y encuentra que tanto desde el punto de vista de las listas presentadas como de los resultados en términos de curules obtenidas, los partidos y movimientos políticos son los indudables protagonistas, mientras que los GSC son irrelevantes en cuanto a la competencia agregada general en estas corporaciones. Si bien se destacan algunos casos en que estas candidaturas independientes parecen estar reflejando notables dinámicos locales de acción colectiva y de búsqueda de transformación política en determinados municipios o departamentos de la geografía

nacional, la narración del texto se concentra exclusivamente en los protagonistas que son el centro de los cinco capítulos posteriores.

El capítulo 10 aborda la necesaria tarea de identificar los partidos que aparecieron o desaparecieron en cada una de las contiendas y los que presentaron continuidad en ellas, estableciendo diversas posibilidades vinculadas a la forma como obtuvieron su personería jurídica y al carácter de la representación que ejercen. Debido al carácter nacional de los partidos y movimientos que compiten en los territorios, fue necesario valorar también cómo el peso por ellos alcanzados en el Congreso de la República se modifica cuando compiten para obtener curules en asambleas y concejos.

Los siguientes cuatro capítulos (capítulos 11, 12, 13 y 14), examinan diversos tipos de tendencia generales agregadas, identificadas tanto para el conjunto de partidos que inscribieron listas de candidatos en las dos elecciones examinadas, como para los que lo hicieron en coaliciones, figura que, como se mencionó, se inauguró en el año 2019. En ambos casos se analiza dónde, geográficamente hablando, se presentan y ganan curules los partidos o las coaliciones (lo que se denominó coberturas territoriales y de representación), qué tipo de lista utilizan y cuál de las dos opciones posibles, las listas cerradas o bloqueadas o las listas de voto preferente, resulta más efectiva para su propósito de hacer elegir sus representantes y cuáles son los patrones en materia de composición por género tanto de las candidaturas como de los concejales y diputados electos. Adicionalmente, en el caso de las coaliciones, se explora en detalle el tipo de alianzas interpartidistas realizadas, con una aproximación a la forma como el componente ideológico estuvo presente.

Aunque el tamaño variable de las circunscripciones de concejos municipales y asambleas departamentales atraviesa la reflexión efectuada en todos los resultados mencionados previamente, un último capítulo (capítulo 15) ofrece algunas respuestas -todavía tentativas- a las hipótesis planteadas en torno a la relación existente entre tamaños de distritos y resultados electorales de los partidos políticos, GSC y coaliciones, para ello se utilizan cuatro indicadores de la ciencia política que, en conjunto, dan cuenta del tema de preocupación. Estos son el efecto reductor, el número

efectivo de partidos, el grado de proporcionalidad alcanzada y el “costo”, en términos de voto que implica acceder a las curules en los diferentes tamaños de circunscripción.

Tanto el enfoque conceptual adoptado como los resultados novedosos y llamativos encontrados en cada uno de estos capítulos se ponen a consideración pública, invitando a incluir el componente geográfico implícito en las circunscripciones electorales, en la mirada de las dinámicas políticas subnacionales. Si bien el proyecto realizó una apuesta arriesgada que, sin duda puede ser objeto de debates y críticas, la sola posibilidad de generar interés en torno a los diferentes temas puestos en consideración y de abrir nuevos caminos para abordarlos, constituye una retribución al esfuerzo realizado por los autores de esta obra.

Referencias

- Albarracín, J., & Milanese, J.P. (2021). When local Politics does not follow national trends: Differential effects of institutional change in Colombia (1997-2015). *Revista de Ciencia Política* 41 (1): 35-65.
- Ávila, A., & Velasco, J.D. (2012a). *Democracias en venta. Partidos, corrupción electoral y crimen en Colombia (2007 —2011)*. Bogotá: Corporación Nuevo Arcoiris.
- Ávila, A., & Velasco, J.D. (2012b). Parapolíticos, narcos, guerrilleros y votos: revisitando el problema de la teoría democrática a partir del caso colombiano. *Papel Político*. Bogotá (Colombia), Vol. 17, No. 2, 371-421
- Barrero, F. (Edi.) (2016). *Elecciones regionales 2015: Los retos de un país en camino hacia la paz*. Bogotá. Fundación Konrad Adenauer Stiftung.
- Barrero, F., & Richard, E. (editores) (2020). *Elecciones subnacionales 2019: una redefinición de los partidos y sus campañas electorales*. Bogotá. Fundación Konrad Adenauer Stiftung
- Battle, M. (2014). Formato y dinámica del sistema de partidos colombiano desde una perspectiva multinivel (1992-2011). En F. Freidenberg & J. Suárez Cao (eds.), *Territorio y poder: nuevos actores y competencia política en los sistemas de partidos multinivel en América Latina* (pp. 93-123). Salamanca: Editorial Universidad de Salamanca
- Bedoya, J. F., & Arenas, J. C. (2015). Incidencia de los cambios en las reglas de la competencia electoral sobre nacionalización del sistema de partidos: Las estrategias de los actores políticos. Antioquia, 1997-2011. *Colombia Internacional*, (85), 81-110.

- Bedoya, J. F., & Sánchez, A.M. (2016). Las Reformas Electorales y Los Niveles de Nacionalización En Sistemas Subnacionales de Partidos: Antioquia, Atlántico, Santander y Valle, 1997 - 2011. *Reflexión Política* 18 (36): 102-115. <https://doi.org/10.29375/01240781.2655>.
- Behrend, J. (2012). Democratización Subnacional: Algunas preguntas teóricas. *POSTData: Revista de Reflexión y Análisis Político*, 17(2), 11-34. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5132135>
- Behrend, J., & Whitehead, L. (2017). Prácticas iliberales y antidemocráticas a nivel subnacional: enfoques comparados. *Colombia Internacional*, (91), 17-43. <https://doi.org/10.7440/colombiaint91.2017.01>
- Bosch, G. (2014). Las consecuencias de los sistemas electorales. *En Memoria I Congreso Peruano de Estudios Electorales*, octubre 2012. Lima, Jurado Nacional de Elecciones, Escuela Electoral y de Gobernabilidad. pp. 317-332.
- Botero, F. (2006). Reforma política, personalismo y sistema de partidos. ¿Partidos fuertes o coaliciones electorales? En: Hoskin, G. y García, M. (2006). *La reforma política de 2003: ¿La salvación de los partidos políticos colombianos?* Universidad de los Andes Facultad de Ciencias Sociales-CESO, pp. 139-159.
- Botero, F. (2015). *El voto preferente: teoría e implicaciones para el caso colombiano*. Bogotá: NIMD, PNUD.
- Botero, F., & Alvira, D. (2012). Fulano de tal va por su aval. Desconexión entre los niveles nacionales y locales de los partidos políticos en Colombia. *En Política y territorio. Análisis de las elecciones subnacionales en Colombia* (1a ed., pp. 131-161). Scripto. <http://www.undp.org/content/dam/colombia/docs/Gobernabilidad/undp-co-politicayterritorio-2013.pdf>
- Consejo de Estado. (2019). Medio de control de nulidad electoral contra acto de elección de Senadores de la República. Inscripción por Coalición. Aplicación del precedente judicial. Concepto. Reiteración de jurisprudencia. *Boletín de Jurisprudencia*. No. 220, julio pp. 52-56. <http://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/220/11001-03-28-000-2018-00129-00.pdf>
- Cruz, F. (2014) ¿Socios de menor nivel? Aportes para el estudio de las coaliciones subnacionales en sistemas políticos multinivel. *Revista Uruguay de Ciencia Política*. 23(1) 11-39.

- Dávila, A. (2016). *El proceso electoral de octubre de 2015 en Colombia: gestión electoral y dinámicas políticas en los ámbitos nacional, regional y local*. Bogotá: CEDAE, RNEC.
- Dávila, A. (2020). Desarticulaciones partidistas. Diálogos entre el partido nacional y el partido en los territorios. En *Elecciones subnacionales 2019: una redefinición de los partidos y sus campañas electorales*. Bogotá: Fundación Konrad Adenauer Stiftung, pp. 25-55.
- Dosek, T., & Freidenberg, F. (2013). La congruencia de los partidos y los sistemas de partidos multinivel en América Latina: Conceptualización y evaluación de algunas herramientas de medición. *Politai: Revista de Ciencia Política*, año 4, segundo semestre, No. 7, 161-178. <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/politai/article/view/13903>
- Duverger, M. (1954). *Political Parties*. Nueva York: Wiley.
- Duverger, M. (2001) Influencia de los sistemas electorales en la vida política. En Albert Battle (editor). *Diez Textos Básicos de Ciencia Política*. España, Ariel. pp. 37-76.
- Federico, J., & Pino Uribe, J. (2013). Régimen y territorio. Trayectorias de desarrollo del régimen político a nivel subnacional en Colombia 1988-2011. *Documentos del departamento de Ciencia Política*, 23. https://www.researchgate.net/publication/306181670_Regimen_y_territorio_Trayectorias_de_desarrollo_del_regimen_politico_a_nivel_subnacional_en_Colombia_1988-2011
- Freidenberg, F., & Suárez-Cao, J. (eds.) (2014). *Territorio y poder: nuevos actores y competencia política en los sistemas de partidos multinivel en América Latina*. Salamanca: Editorial Universidad de Salamanca.
- García, M. (2000). Elección popular de alcaldes y terceras fuerzas. El sistema de partidos en el ámbito municipal. 1988-1997. *Análisis Político* (41): 84-97.
- García, M. (2007). Sobre balas y votos: violencia política y participación electoral en Colombia, 1990-1994. En Diana Hoyos (editora). *Entre la persistencia y el cambio. Reconfiguración del sistema partidista y electoral en Colombia*, pp. 21-48. Bogotá: Universidad del Rosario.
- García, M. (2016). Control Territorial y Decisión de Voto en Colombia Un Enfoque Multinivel Territorial. *Política y Gobierno* 23 (1): 57-95.
- Gibson, E. (2007). Control de Límites: Autoritarismo subnacional en países democráticos. *Desarrollo Económico*, 47(186), 163-191. <https://www.jstor.org/stable/30037145>

- González, F. E. (2014). *Poder y violencia en Colombia*. Bogotá: Odecofi-Cinép-Colciencias.
- Gutiérrez, F. (2007a). La criminalización de la política: Reconsiderando las expresiones regionales del Estado. En *¿Lo que el viento se llevó? Los partidos políticos y la democracia en Colombia 1958-2002*. Bogotá: Grupo Editorial Norma Vitral. Cap. 8. pp. 343- 316.
- Gutiérrez, F. (2007b). *¿Lo que el viento se llevó? Los partidos políticos y la democracia en Colombia 1958-2002*. Bogotá: Grupo Editorial Norma Vitral.
- Guzmán, C. (2005). *Política, Descentralización y subsistemas regionales de partidos en Colombia, 1988-2000*. Ibagué, Universidad de Ibagué.
- Hoyos, D. (2005). Evolución del sistema de partidos en Colombia 1972-2000. Una mirada local y regional. *Análisis Político*, 18(55), 45-59. <https://revistas.unal.edu.co/index.php/anpol/article/view/46584>
- Hoyos, D. (2007a). Evolución del sistema de partidos en Colombia, 1972-2000. Una mirada a nivel local y regional. En: Diana Hoyos (editora). *Entre la persistencia y el cambio. Reconfiguración del sistema partidista y electoral en Colombia*, pp. 21-48. Bogotá: Universidad del Rosario.
- Hoyos, D. (2007b) (editor). *Entre la persistencia y el cambio: reconfiguración del escenario partidista y electoral de Colombia* (pp. 84-117). Bogotá: Universidad del Rosario.
- Hoyos, D. (2009). Dinámicas político-electorales en zonas de influencia paramilitar. Análisis de la competencia y la participación electoral. *Análisis Político*, 22(65), 13-32. <http://www.scielo.org.co/pdf/anpol/v22n65/v22n65a02.pdf>
- López, C. (editor) (2010). *Y refundaron la patria... De cómo mafiosos y políticos reconfiguraron el estado colombiano*. Bogotá: Debate.
- Milanese, J. P., Abadía, A. A., & Manfredi, L. (2016). Elecciones regionales en Colombia 2015: análisis de las nuevas gobernaciones y asambleas departamentales. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 25(1), 63-89.
- Milanese, J. P., & Jaramillo, L.E. (2015). Impacto de los factores institucionales del sistema electoral en la fragmentación partidaria. Un análisis de las elecciones para concejos municipales en el Valle del Cauca (1997-2011). *Colombia Internacional* (84): 43-70. [dx.doi.org/10.7440/colombiaint84.2015.02](https://doi.org/10.7440/colombiaint84.2015.02)

- Nohlen, D. (2014). Sistema electoral y régimen político. En *Memoria I Congreso Peruano de Estudios Electorales*, octubre 2012. Lima, Jurado Nacional de Elecciones, Escuela Electoral y de Gobernabilidad. pp. 297-316.
- Nohlen, D. (2014). *Gramática de los sistemas electorales: Una introducción a la ingeniería de la representación* (2da. edición actualizada y aumentada), pp. 37-78. Jurado Nacional de Elecciones, Escuela Electoral y de Gobernabilidad.
- O'Donnell, G. (1997). Acerca del Estado, la democratización y algunos problemas conceptuales. Una perspectiva latinoamericana con referencia a países poscomunistas. En O'Donnell, G. *Contrapuntos, ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización*. Argentina: Paidós, pp. 259-285.
- Ortega, B., & Camargo, G. (2012). La Nueva Ley de Cuotas en Colombia. El Caso de Las Asambleas Departamentales, 2007-2011. En Laura Wills Otero y Margarita Batllé (editores). *Política y Territorio. Análisis de las Elecciones Subnacionales en Colombia, 2011*, pp. 197-220. Bogotá: PNUD-IDEA-NIMD.
- Otero Prada, D. (2020). *Avanzan las fuerzas alternativas en Colombia. Análisis de los resultados de las elecciones de octubre de 2019 para las asambleas departamentales y Bogotá*. La Bastilla soluciones integrales.
- Pachón, M., & Aroca, M.P. (2017). Effects of Institutional Reforms on Women's Representation in Colombia, 1960-2014. *Latin American Politics and Society* 59 (2): 103-121.
- Pino Uribe, J. F. (2017). Entre democracias y autoritarismos: Una mirada crítica al estudio de la democracia subnacional en Colombia y Latinoamérica. *Colombia Internacional* (91), 215-242.
- Pino Uribe, J. F. (2018). Trayectorias de desarrollo: Una nueva forma de conceptualizar la variación de la democracia subnacional en Colombia 1988-2015. *Análisis Político*, 31(92), 115-136. <https://revistas.unal.edu.co/index.php/anpol/article/view/71102>
- Pinzón de Lewis, P. (1989) *Pueblos, regiones y partidos: "la regionalización electoral": atlas electoral colombiano*. Bogotá: Uniandes, Cider, Cerec.

- Registraduría Nacional del Estado Civil (2019, agosto, 5). Luego de 3.571 modificaciones, quedaron 117.822 candidatos inscritos para participar en las elecciones de 2019. <https://www.registraduria.gov.co/Luego-de-3-571-modificaciones-quedaron-117-822-candidatos-inscritos-para.html>
- Rodríguez Pico, C. R. (2016). Problemas epistemológicos y metodológicos para abordar el análisis de los procesos de selección de candidatos en elecciones sub-nacionales: Reflexión sobre el caso colombiano. Ponencia presentada en el IV Congreso Nacional de Ciencia Política, Bogotá, 21, 22 y 23 de septiembre.
- Rodríguez Pico, C. R., & García, D. M. (2016). Elecciones del 2015 en Colombia: partidos políticos y selección de candidatos en el ámbito sub-nacional. En: *Análisis político* No. 88. Bogotá septiembre-diciembre, pp. 3-27.
- Rodríguez Pico, C. R., & Quiroga, M (2021a). El hundimiento de la lista cerrada y bloqueada en las propuestas de reforma política en Colombia. Aspiraciones vs. prácticas políticas. *Opera*, (29), pp. 47-68. <https://doi.org/10.18601/16578651.n29.04>
- Rodríguez Pico, C. R., & Quiroga, M. (2021b). La (fracasada) eliminación del voto preferente en Colombia: entre las aspiraciones normativas y la práctica política. Documento de Trabajo no 22. México: Observatorio de Reformas Políticas en América Latina, IIJ-UNAM y Organización de los Estados Americanos (OEA). <https://doi.org/10.6084/m9.figshare.15157140.v2>
- Rodríguez Raga, J. C. (2006). Voto preferente y cohesión partidista: entre el voto personal y el voto de partido. En Hoskin, G. & García, M. (2006). *La reforma política de 2003: ¿La salvación de los partidos políticos colombianos?* Bogotá: Universidad de los Andes Facultad de Ciencias Sociales-CESO, pp. 161-189.
- Rokkan, S. (1970). *Citizens, Elections, Parties: Approaches to the Comparative Study of the Processes of Development*. Nueva York: McKay.
- Rojas-Betancur, M. (2021). The Quality of Democracy at Subnational Level in Colombia: Analysis of its Fluctuation in the Period 2007-2014; La calidad de la democracia a nivel subnacional en Colombia: análisis de su fluctuación en el periodo 2007-2014. *Ciencia Política*; Vol. 15 Núm. 30 (2020): A las puertas de la pandemia: el prisma de la democracia; 23-63..

- Suárez-Cao, J., Batlle, M., & Wills-Otero, L. (2017). El auge de los estudios sobre la política subnacional latinoamericana. *Colombia Internacional*, (90), 15-34. http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_art-text&pid=S0121-56122017000200015
- Tribunal Administrativo de Cundinamarca (2017). Sección Segunda, Subsección D. Sentencia de tutela de 23 de noviembre de 2017, proferida dentro del trámite de la Acción de tutela No. 250002342000202017-05487-00.
- Uniandes (2017). Política subnacional en América Latina. *Colombia Internacional*, (90), abril. <https://revistas.uniandes.edu.co/toc/colombiaint/90>
- Valencia, L. (2009). Municipio y violencia paramilitar en Colombia. En Velásquez et al. *Las otras caras del poder: territorio, conflicto y gestión pública en municipios colombianos*. Bogotá, GTZ, Fundación Foro Nacional por Colombia. pp. 141-178
- Wills Otero, L., & Battle, M. (2012). *Política y territorio. Análisis de las elecciones subnacionales en Colombia, 2011*. Bogotá: PNUD, Idea Internacional, NIMD.
- Wills Otero, L., Uribe Mendoza, C. J., Hoyos Muñoz, C. A., & Higuera Mendieta, I. G. (2015). *Calidad de la democracia electoral en Colombia. Análisis de la competencia política en los niveles nacional y subnacional, 1988-2014* https://www.registraduria.gov.co/IMG/pdf/CE-DAE_-_Calidad_democracia_electoral_Colombia.pdf
- Wills, L., Batlle E., M., & Barrero, F. (2012). Candidaturas y partidos: Los procesos de selección de candidatos en las elecciones subnacionales de Colombia, 2011. En *Política y Territorio: Análisis de las elecciones subnacionales en 2011*. Bogotá, NIMD, IDEA, PNUM. pp. 63-104.

Parte 1

A horizontal orange bar with a thin orange line above it, extending from the right side of the 'Parte 1' text.

PRECISIONES CONCEPTUALES

Capítulo

1

El análisis sistémico: una estrategia de aproximación inicial

Clara Rocío Rodríguez Pico

El análisis del tamaño de las circunscripciones electorales en un régimen político determinado no puede examinarse de manera aislada; es evidente que estas divisiones territoriales no operan en el aire, sino que despliegan interrelaciones de diverso orden. Así, cualquier valoración al respecto requiere revisar los intercambios recíprocos tanto con otros elementos del propio sistema electoral del cual hacen parte, como del sistema de partidos, al cual afectan. La relación sistémica es evidente en el objeto de análisis del presente proyecto de investigación en tanto la hipótesis subyacente implica que magnitudes variables de las circunscripciones o distritos en que compitan los partidos políticos condicionan sus posibilidades reales de conseguir ganancias electorales y el grado de proporcionalidad a alcanzar entre los votos por ellos obtenidos y los escaños que les sean asignados. Esto evidencia una relación entre unidades o componentes de dos subsistemas: el electoral y el de partidos. A su vez, para el logro de los resultados obtenidos por los partidos, otras variables, componentes esenciales del sistema electoral (umbrales legales, forma de presentación de las candidaturas, fórmulas de asignación de escaños, etc.), deben haber entrado en juego. Variables que, de igual forma, contribuyen a configurar la estructura del sistema de partidos en sus formatos bipartidista o multipartidista o en el número efectivo de partidos que de él hagan parte.

Partiendo de la premisa anterior, se considera que el análisis sistémico puede proporcionar referentes conceptuales y un instrumental útil para describir las identidades de los elementos de determinado sistema, así como la naturaleza de sus relaciones internas y externas, y los cambios dinámicos que rigen la evolución o conducta del sistema como un todo (Rapoport, citado por Jiménez, 2002). Como Easton (1984) lo planteó en su momento, al describir la función del sistema como concepto en la investigación social, este “representa un modo de orientarnos, por lo menos hacía nuestros datos y, (...) proporciona también una guía crucial para el análisis de nuestra materia” (p. 60). Por ello, el presente capítulo desarrolla de forma breve algunos elementos derivados de la teoría de sistemas aplicada a los estudios políticos y explica cómo estos servirán de referentes para delimitar el enfoque asumido y enmarcar conceptualmente los análisis que serán desarrollados con posterioridad.

II Los supuestos básicos y su aplicación al sistema político

Se asume entonces que el enfoque de sistemas ofrece un marco analítico para valorar componentes relevantes, examinar vínculos existentes e identificar y analizar diversos tipos de interrelaciones o interdependencias identificables entre los objetos estudiados. En la literatura politológica es posible encontrar diversos autores que han conceptualizado el sistema político a la luz de estos enfoques (Dahl, 1976; Easton, 1984; Luhmann, citado por Hernández, 2019)¹⁰ mientras que, como se analizará en detalle en varios apartados de este libro, otros estudiosos han intentado establecer relaciones entre los dos subsistemas que interesan en esta investigación. Vale la pena, por ello, explicitar los supuestos mínimos adoptados como guía conceptual de lo que se examina más adelante.

Un primer aspecto por señalar es el carácter abstracto de lo que se considere como sistema y de las interacciones observadas entre sus unidades, a pesar de la bondad de esta conceptualización para analizar información fáctica. En palabras de Easton (1984): “todos los sistemas se deben interpretar como abstracciones de la realidad, que, si bien son empíricamente significativas, aíslan solo una parte del mundo fenoménico” (p. 75). Aplicado al propósito de este estudio, analíticamente se procederá a abstraer lo que se concibe como “sistema electoral” y como “sistema de partidos”, así estas definiciones, o las de sus elementos internos, constituyan solo una parte mínima dentro del conjunto de fenómenos de índole político electoral que podrían ser examinados en el orden subnacional.

Otros supuestos del enfoque que se asumirán son lo arbitraria que, por su carácter analítico, puede ser la definición de qué hace parte del sistema y qué está afuera del mismo, y el carácter no determinístico, sino, más bien, multicausal y circular de los resultados observados. Se comparte también la posibilidad del entendimiento del sistema estudiado en términos tanto de su estructura como de su dinámica. Un ejemplo al respecto puede encontrarse en el caso del sistema de partidos; como Freidenberg (2016) lo ha señalado retomando a otros autores, mientras la estructura se refiere en este caso “al escenario en que se dan las interacciones partidistas”, el “formato de la competencia” o “la morfología del sistema de partidos”; la dinámica de la competencia “es el resultado de esas interacciones competitivas y permite observar también las estrategias, las posiciones programáticas y actitudinales y la capacidad de cooperar (o no) de los actores

10 Ver Urteaga (2009); Hernández (2019).

que compiten y los resultados de esos esfuerzos sobre otros elementos del sistema político” (p. 5).

Se acoge, de otro lado, la probabilidad de que algunos elementos hagan parte de un subsistema mayor, este de otro y así sucesivamente (Dahl, 1976; Easton, 1984). En relación con esta última cuestión, es posible precisar que el suprasistema social incluye al sistema económico y al sistema político, mientras que los subsistemas electoral, de partidos y de gobierno harán parte de este último y constituirán lo que Nohlen (2007) ha denominado como la “trilogía”, englobando “los elementos sustanciales que conforman un sistema político, su estructura y su dinámica” (p. 55), los cuales se encuentran, sin embargo, en asimetría: aunque interrelacionados, sistema electoral y de gobierno (enmarcado en la discusión sobre parlamentarismo o presidencialismo), son susceptibles de ser modificados mediante la ingeniería constitucional o las reformas políticas en tanto el sistema de partidos no responde a decisiones del legislador sino a variables de índole estructural, históricas y sociales.

Finalmente, se reconoce, como lo hace la aproximación sistémica, que las unidades, elementos o variables individualmente consideradas operan de manera diferente a como opera el conjunto resultante, y que el concepto mismo de “sistema” implica diverso tipo de relaciones de doble vía e interdependencias entre sus unidades, de tal forma que modificaciones en uno de sus componentes puede alterar los otros y al sistema en su conjunto. Al respecto, Waltz (1979, citado por Kitschelt, 2007) señala cómo, en la medida en que un sistema es concebido como un set de unidades interactuantes en el que la acción de cada entidad participante es afectada por la acción de todas las otras, la teoría de sistemas debe “mostrar cómo el nivel del sistema es distinto del nivel de las unidades interactuantes” (p. 523)¹¹.

1.2 El análisis sistémico en el estudio de las circunscripciones electorales de nivel subnacional en Colombia

Acorde a lo planteado, el asumir el enfoque sistémico remitiría a considerar el sistema electoral y sus unidades (circunscripciones, umbrales legales, forma de presentación de las candidaturas, fórmulas de asignación de escaños, etc.) y el sistema de partidos y sus unidades (los partidos políticos individualmente considerados), así como a explorar interrelaciones

11 Traducción propia.

endógenas y exógenas entre ellos. Sobre lo anterior, es de mencionar que los dos subsistemas estudiados no tienen una consideración simétrica o equivalente en esta investigación: en el análisis resalta el sistema electoral y, sobre todo, las circunscripciones electorales, objeto de interés principal, que cruzan transversalmente los dos tomos de esta publicación. Estas se estudiarán, en primer lugar, como parte esencial del sistema electoral, tanto a nivel de conceptualización del sistema y sus diferentes componentes (capítulo 2, “Precisiones básicas sobre el sistema electoral”) como de aplicación al examinar las reglas electorales específicas concernientes al caso colombiano (capítulo 5, “El sistema electoral aplicado a las corporaciones públicas del orden subnacional en Colombia”). En segundo lugar, se analizarán de manera individual (como una unidad del sistema) explorando la forma como han sido estudiadas recientemente, para identificar la influencia que ejercen en otras dimensiones del sistema político y la forma en que hacen parte de un contexto específico con imbricaciones geográficas, sociales, económicas y políticas que es imposible desconocer (capítulo 3 “Circunscripciones electorales: una mirada desde los sistemas electorales y desde el enfoque contextual”). En tercer lugar, en el capítulo 6 (“Ordenamiento constitucional y configuración territorial de las Circunscripciones electorales subnacionales en Colombia”) se describirán en detalle las circunscripciones plurinominales variables en corporaciones subnacionales, revelando las características geográficas que ostenta cada uno de los bloques de tamaños de municipios y departamentos colombianos.

Considerando el peso que tienen las circunscripciones en esta reflexión académica, el sistema de partidos y los partidos políticos no se conciben cómo objeto de estudio en específico, sino que se analizan siempre vinculados a ellas, que son las que acaparan la atención central; de allí la asimetría mencionada. Así, en el capítulo 4 (“Circunscripciones, sistema electoral y sistemas de partidos”), se presentarán varios enfoques para el estudio de este último, con el propósito de delimitar, hasta dónde puede establecerse una relación con el sistema electoral y específicamente con las circunscripciones electorales, mientras que, en los capítulos donde se presentan los hallazgos del ejercicio académico y se somete a evaluación la hipótesis, se interpretan resultados partidistas globales, con información agregada en las elecciones de 2015 y 2019, así como las variaciones en su participación derivadas de la heterogeneidad poblacional y territorial existente en Colombia, expresada en las magnitudes de los concejos municipales y las asambleas departamentales. Son estos capítulos los que analizan el sistema de partido como un todo, y si bien el tema de los

partidos como unidades integrantes del sistema no tiene un desarrollo conceptual en este libro¹², sí encontró un lugar privilegiado en el análisis del caso.

Sobre este tema fue necesario revisar los partidos vigentes en el orden nacional, que por definiciones normativas son quienes pueden inscribir listas de candidatos en elecciones subnacionales, e identificar las disparidades entre el peso que ostentan en ambos niveles.

De igual forma, y con el propósito de mostrar las individualidades del sistema, en el tomo II de este libro se presentan los hallazgos por partidos y movimientos políticos, de tal forma que sobre cada uno de los 17 partidos y movimientos políticos que inscribieron listas de candidatos en las elecciones y las corporaciones estudiadas, se identificó su cobertura y capacidad de representación en términos geográficos y a lo largo y ancho del país, así como las características más relevantes de la forma en que compiten y de los resultados por ellos obtenidos.

1.3 Análisis sistémico asimétrico entre el sistema electoral y el sistema de partidos. A manera de síntesis

Recapitulando, se puede señalar que a pesar de que el proyecto define como punto de partida un enfoque que reconoce las bondades del análisis sistémico para entender las interrelaciones entre sistema electoral y sistema de partidos, no asume un análisis simétrico entre ellos, sino que da prioridad a las circunscripciones electorales, como unidad clave dentro del sistema electoral. Por ello, mientras el examen e interpretación de las circunscripciones electorales cruza transversalmente todo el texto, tanto en términos conceptuales, como en cuanto a la descripción del caso

12 En vez de profundizar en el complejo debate sobre las definiciones de lo que se puede considerar un partido político y las dimensiones con las que estas particulares organizaciones se deben asociar para su estudio, se optó por partir de la realidad empírica contemplando exclusivamente los partidos o movimientos políticos que efectivamente participaron en las elecciones examinadas. En este sentido, para los propósitos de esta investigación una definición minimalista de los mismos, como la propuesta por Sartori, se consideró suficiente. De acuerdo con el politólogo italiano, un partido político es “cualquier grupo político identificado por una etiqueta oficial que presenta a las elecciones, y que puede sacar en elecciones (libres o no) candidatos a cargos públicos” (Sartori, 2009, p. 92). Esta definición de orden legal e institucional que lleva a mirar etiquetas partidistas se separa de otras conceptualizaciones en las que prevalece la mirada de los partidos como agentes que efectivamente realizan acciones colectivas, políticos que coordinan recursos por unos propósitos específicos. Esta conceptualización, adoptada entre otros por Kitschelt (2007), lleva a identificar facciones o coaliciones que efectivamente colaboran, separándose de la consideración de sus etiquetas: “*The effective locus of coordination may sometimes be factions within party labels or coalitions combining party labels*” (Kitschelt, 2007, p. 525).

y en cuanto a los resultados electorales; los partidos políticos y el sistema de partidos, solo son analizados en relación con sus resultados electorales en las dos corporaciones públicas y en las dos elecciones estudiadas, así como en torno a la influencia y afectación que estos resultados arrojaron de cara a las variaciones en materia de la magnitud de los distritos electorales en que se presentaron candidatos.

En todo caso, la aproximación asumida parte de reconocer supuestos tales como el carácter abstracto y arbitrario del sistema; la posibilidad de un abordaje que contemple tanto su estructura como su dinámica; el carácter multicausal y circular de las interrelaciones observadas; la pertenencia de cualquier sistema a otros de mayor envergadura y la necesidad de diferenciar entre el sistema mismo y las unidades, elementos o variables individualmente consideradas que lo componen, así como la existencia tanto de afectaciones mutuas como de una operación que difiere en ambos niveles, de tal forma que el todo no es necesariamente la suma de las partes.

Estas apreciaciones, que en alguna medida pueden parecer genéricas, se entenderán con mayor claridad en los capítulos siguientes. Se empieza, a continuación, con la conceptualización sobre lo que define el sistema electoral en su conjunto, sobre sus componentes esenciales y sobre otros aspectos necesarios para soportar teóricamente el estudio realizado, precisiones necesarias para presentar posteriormente algunos criterios referidos particularmente al tema de lo que ha constituido el estudio de las circunscripciones electorales en el ámbito académico.

Referencias

- Dahl, R. (1976). *Análisis político moderno*. Barcelona: Editorial Fontanella.
- Easton, D. (1984). *Esquemas para el análisis político*. Buenos Aires: Amorrortu.
- Freidenberg, F. (2016). Los sistemas de partidos en América Latina: Dimensiones de análisis y aproximaciones empírico-comparadas. En Flavia Freidenberg (editora). *Los sistemas de partidos en América Latina 1978-2015, tomo 1: México, América Central y República Dominicana*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas núm. 782, pp. 3-28.

- Hernández, L. (2019). La concepción sistémica en David Easton y Niklas Luhmann ¿De qué sistema político hablamos? Trabajo preparado para su presentación en el X Congreso Latinoamericano de Ciencia Política (ALACIP), organizado conjuntamente por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política, la Asociación Mexicana de Ciencia Política y el Tecnológico de Monterrey, 31 de julio, 1, 2 y 3 de agosto 2019.
- Jiménez, E. (2001). *Enfoques teóricos para el análisis político*. Universidad nacional Autónoma de México. Instituto de Investigaciones Jurídicas. <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/id/517>
- Kitschelt, H. (2007). Party Systems. En Carles Boix y Susan Stokes (editores). *The Oxford Handbook of Comparative Politics*. Oxford: Oxford University Press, pp. 522-554.
- Nohlen, D. (2007). La trilogía: forma de gobierno, sistema electoral y sistema de partidos. En Dieter Nohlen. *Ciencia política. Teoría institucional y relevancia del contexto*. Bogotá: Editorial Universidad del Rosario, pp. 55-67.
- Sartori, G. (2009). *Partidos y Sistema de partidos*. Madrid: Alianza Editorial.
- Urteaga E. (2009). La teoría de sistemas de Niklas Luhmann. *Contrastes. Revista Internacional de Filosofía*. Vol. XV (2010), pp. 301-317.

Capítulo

2

Precisiones básicas sobre el sistema electoral

Clara Rocío Rodríguez Pico

Siguiendo el orden de ideas anteriormente presentado, este capítulo pretende precisar lo que se entiende por sistema electoral y su importancia en términos del sistema político y la democracia. Si bien todas las definiciones asociadas tienen como referente el paradigma académico prevaleciente, la decisión de lo que se incluye o se excluye dentro de este sistema tiene, como se mencionó, un carácter arbitrario ligado, en este caso, a los propósitos de la investigación. Demarcar el alcance dado al concepto servirá no sólo para ubicar las circunscripciones electorales como uno de sus componentes esenciales sino para el análisis posterior del caso y para entender vínculos entre variables que se identifican como resultado del estudio.

De igual forma se abordan dos interrogantes considerados fundamentales para acotar la aproximación conceptual: de un lado, ¿qué similitudes y/o diferencias existen entre el sistema electoral nacional y el subnacional? y por el otro, ¿es el sistema electoral un asunto de orden puramente técnico o intervienen en su definición consideraciones de índole política? Mientras el primero tiene relevancia en la medida en que la investigación suscribe claramente la idea de que las dinámicas subnacionales tienen un amplio grado de autonomía y no pueden considerarse una reproducción mecánica del nivel central, el segundo resulta prioritario en el sentido de tomar postura en torno a la forma en que se conciben las leyes electorales y sobre el cómo las dimensiones técnicas y políticas en ellas involucradas se superponen una sobre otra o se imbrican entre ellas.

Es de acotar que el capítulo proporciona un marco global sobre el asunto de la referencia, pero que muchas de las definiciones sobre el sistema electoral y sus componentes serán profundizadas más adelante cuando se presenten las reglas electorales en el caso colombiano. Esto es así en la medida en que se buscó realizar una simbiosis entre teoría y práctica, o, lo que es lo mismo, leer el caso a la luz de definiciones y acumulados conceptuales que acá se presentan solo a manera de contextualización general.

2.1 El carácter del sistema electoral y sus unidades

Con Nohlen (1995, 2014b), la presente investigación entiende el sistema electoral en una concepción restringida, ligada básicamente a las reglas

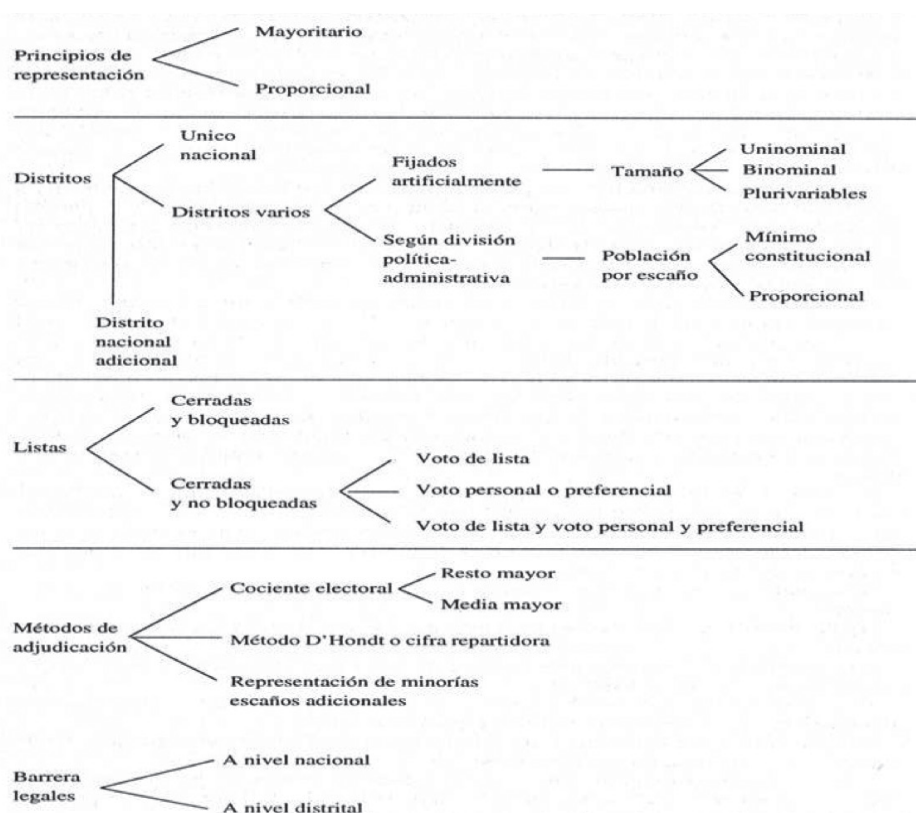
que permiten a los electores expresar sus preferencias políticas y según las cuales es posible transformar esas preferencias (expresadas en votos) en cargos públicos, bien sean estos escaños en corporaciones públicas subnacionales, congresos o parlamentos, o posiciones ejecutivas de gobierno en cualquier nivel de organización territorial del estado. La naturaleza restringida de esta definición es contraria a otras concepciones más amplias que adicionan elementos vinculados al proceso electoral en general, como el censo o registro de votantes, el derecho electoral, los delitos al sufragio, la autoridad electoral, etc.; sin embargo, presenta la potencialidad de delimitar los procesos que incluye y los actores que involucra, con lo cual proporciona una base sólida para el entendimiento de su operación como sistema.

A pesar de que esta sea una visión restringida del sistema electoral, el grado de complejidad y de incidencia que presenta es alto, con lo cual algunos expertos que la comparten le han otorgado una amplia valoración. Mientras que para Sartori son “una de las partes más esenciales del sistema político. No solo son el instrumento político más fácil de manipular, sino que influyen en el sistema de partidos y afectan el alcance de la representación”, Lipjhart por su parte lo considera “la parte más fundamental de la democracia representativa” (ambos citados en Nohlen, 2014a, p. 4). Otros autores, por su parte, han resaltado el interés en estudiar los efectos de las reglas electorales en la estabilidad política, las campañas electorales y la conducta de los votantes, así como en los partidos políticos y sus procesos de democracia interna (Boix, 1999; Bosh, 2014). Se considera entonces que la influencia de estos sistemas no puede ser despreciada, pues sin duda inciden en las posibilidades de los actores de acceder o no al poder político, en configurar la fisonomía que adquieren los sistemas de partidos —con toda la carga en materia de representación que el modelo liberal de democracia representativa les ha adjudicado—, y en delinear la forma como los resultados de este proceso contribuyen (o no) con la legitimidad del sistema político, la gobernabilidad y el funcionamiento de la democracia misma.

¿Cómo se constituye y qué incluye entonces el sistema electoral, acorde a la definición planteada previamente? Para contestar esta pregunta de manera pedagógica y útil para la investigación aplicada, así como para evitar perderse en la multiplicidad de opciones existentes en la actualidad en la materia, se ha decidido acudir a una vieja pero ilustrativa formulación realizada por Nohlen (1995) y que se incluye en la Figura 2.1. El punto de partida allí mostrado recoge la necesidad de discriminar el carácter

del principio de representación que guía el sistema, es decir, entender si este propende por favorecer las preferencias electorales mayoritarias o si busca, más bien, representar de manera proporcional diferentes sectores del electorado. Si bien esta diferenciación no es suficiente y desconoce la existencia de infinidad de sistemas mixtos en donde se presenta una combinación de ambas posibilidades, es una tarea inicial que contribuye a discernir el carácter del sistema y sus especificidades dentro de un conjunto supremamente vasto de opciones identificadas en los estudios comparados¹³.

Figura 2.1 Dimensiones, variables y elementos generales del sistema electoral



Fuente: Nohlen (1995, p. 90).

13 En el capítulo 5, “El sistema electoral aplicado a las corporaciones públicas del orden subnacional en Colombia”, se presenta una ampliación de estos conceptos, lo que permite ubicar con mayor claridad el caso colombiano.

Una vez identificado el principio de representación de que se trate, e independiente de este, existe cierto consenso académico sobre cuáles son los principales elementos, componentes o variables del sistema electoral que se deben considerar, los cuales son incluidos también en la figura que sirve de guía. Aquí es donde encuentran un rol relevante las circunscripciones o distritos electorales, entendidas como aquella parte del territorio, delimitada conforme a criterios demográficos y/o territoriales, “que conforma la base para que los votos emitidos por los electores se repartan entre un número determinado de escaños, con independencia del resultado de otra parte del territorio” (Tuesta, 1991, p. 3). Según el número de candidatos que se elijan, es decir su tamaño o magnitud, las circunscripciones han sido clasificadas en dos grandes tipos: uninominales, aquellas en que se elige un solo representante, y plurinominales, en el caso en que existen dos o más curules en juego. Cuando el tamaño de estas últimas no es homogéneo entre diversas unidades territoriales, se considera que son “circunscripciones plurinominales variables”, como ocurre en concejos municipales y asambleas departamentales colombianas¹⁴.

Pero la división del territorio para las elecciones y la definición de su tamaño, no son suficientes para transformar preferencias del electorado en representantes electos. Para que el sistema electoral opere como tal, las circunscripciones deben combinarse con otros elementos también previamente acordados dentro de las reglas de juego de la representación política definidas de forma particular por cada régimen político democrático. Se trata básicamente de:

- a. La forma como se presentan las candidaturas o se estructura la votación en la que el electorado va a tomar la decisión sobre a qué representantes escoger. En la Figura 2.1 estas son definidas como “listas”, siendo clasificadas para el caso de corporaciones públicas, congresos o parlamentos como cerradas y bloqueadas o cerradas y no bloqueadas. Mientras en el primer caso el orden de los candidatos es definido por los partidos y se mantiene similar para la asignación de curules ganadas por estos; en el segundo, el orden de la lista se reconfigura dependiendo del número de votos

14 Probablemente Nohlen incluye las circunscripciones binominales en la tabla que asumimos como referencia debido a la relevancia del excepcional caso chileno en el contexto mundial, los debates sobre sus bondades y limitaciones y la discusión en materia de reforma política (ver Nohlen, 2008); sin embargo, al eliminarse el sistema binominal y adoptarse en 2015 el denominado “Sistema proporcional inclusivo” (Ruiz & Osorio, 2016), la clasificación en términos de tamaño o magnitud de las circunscripciones puede reducirse a uninominales y plurinominales, haciendo, más bien énfasis en las diferencias que pueden presentarse en estas últimas (aspecto que se desarrollará más adelante).

obtenido por cada candidato inscrito, definición que también implica diferencias para el votante: escoger entre una lista partidista, si se trata de listas cerradas y bloqueadas, o poder expresar sus preferencias por el partido y uno o varios de sus candidatos, en el caso de las listas cerradas y no bloqueadas, conocidas en el contexto latinoamericano como de voto preferente o preferencial. Nótese que no se utiliza la nomenclatura de “listas abiertas”, que se reserva, en otras clasificaciones posteriores de Nohlen (2007, 2013, 2014) y de otros autores, para aquellas situaciones en las que al elector se le permite votar por candidatos provenientes de listas de diferentes partidos y conformar su propia lista. La discriminación hecha entre estas tres modalidades de estructurar la votación o la presentación de candidaturas a corporaciones públicas (lista cerrada y bloqueada, lista cerrada y no bloqueada y lista abierta) hace que se considere una conceptualización más completa que otras donde solo se hace referencia a listas abiertas y listas cerradas, por lo cual es asumida como referente conceptual en este proyecto.

- b. Los umbrales o barreras legales, entendidos como el porcentaje mínimo de votos exigido a un partido político para participar de la asignación de escaños, según corresponda al nivel nacional o a distritos o circunscripciones de orden territorial.
- c. Las fórmulas de conversión de votos en escaños, dependerá de si se trata de un sistema orientado por el principio mayoritario o por el principio de representación proporcional. En el primer caso, se utilizará una fórmula de mayoría bien sea relativa o absoluta, acudiéndose, de ser necesario, a la doble vuelta. La representación proporcional, por su parte, requiere fórmulas matemáticas más complejas, algunas caracterizadas por la utilización de dos guarismos para su aplicación, como en el caso de la fórmula de Hare, o de solo uno de ellos, como es el caso del sistema D’Hondt o cifra repartidora.

Adicional a estos componentes esenciales del sistema electoral, otros autores incluyen elementos tales como los escaños adicionales o el prorrateo (Lijphart, 1998; Bosh, 2014), pensados para equilibrar las inequidades en materia de proporcionalidad o garantizar la representación a grupos minoritarios, los cuales no se consideran pertinentes para este análisis pues no tienen los efectos en el sistema de partidos adjudicados a los otros componentes enunciados. Así mismo, son inexistentes en el nivel

subnacional en el caso colombiano. En todo caso, lo cierto es que la magnitud o tamaño de las circunscripciones sobresale entre el conjunto de componentes debido no solo al efecto que tienen cuando se pone en operación el sistema, sino por la afectación que genera sobre el sistema de partidos.

2.2 La relevancia de las circunscripciones electorales y su interrelación con otros elementos del sistema

Las circunscripciones electorales adquieren importancia en el sistema electoral en la medida en que actúan como una barrera natural que puede facilitar o frustrar las aspiraciones políticas de candidatos y sus organizaciones políticas, y que operan, como bien lo describe Bosh (2014) de la siguiente manera:

Se produce un efecto por el cual la delimitación de circunscripciones de magnitud especialmente reducida genera una tendencia a concentrar el sistema de partidos. Lógicamente esta tendencia es máxima cuando la magnitud es mínima; es decir cuando las circunscripciones son uninominales [...] Pero esa tendencia a concentrar el sistema de partidos no se produce solo en circunscripciones uninominales, sino en cualesquiera circunscripción reducida (Bosh, 2014 p. 322).

La concentración se da especialmente en torno a aquellos partidos con mayor peso en materia de votación, afectando, como resulta obvio, a partidos pequeños. Al respecto, y para poder evaluar empíricamente este efecto, es imprescindible delimitar el tamaño de la circunscripción electoral en torno a las siguientes categorías (Nohlen, 1995):

- Circunscripciones pequeñas en donde se adjudican de dos a cinco escaños.
- Circunscripciones medianas, correspondientes a entre seis y diez curules.
- Circunscripciones grandes, de diez y más escaños.

Es de señalar, adicionalmente, que no solo las posibilidades electorales de los partidos se ven afectadas favorable o negativamente por la magnitud de las circunscripciones, sino que esta impacta la proporcionalidad del sistema en su conjunto, pues en las circunscripciones más pequeñas es de esperar que exista una correlación menor entre el porcentaje de votos obtenidos y el porcentaje de escaños conseguidos, que aquella que es posible observar en los distritos de mayor tamaño; así, un distrito

que abarque todo el país puede ser considerado óptimo en esta materia. Como Lijphart (1998) lo ha enfatizado: “es poco probable que un partido que representa una minoría del 10 % gane un escaño en un distrito de cinco representantes, pero si lo conseguirá en un distrito de diez” (p. 169).

El efecto del tamaño de las circunscripciones se puede observar gráficamente cuando se analizan las interrelaciones que se presentan con otros elementos o componentes del sistema electoral, tal y como se muestra en la Tabla 2.1, también proveniente de la vieja pero ilustrativa formulación realizada por Nohlen (1995). Allí, el autor vincula magnitudes variables con el principio de representación proporcional y la aplicación de la fórmula D’Hondt, para mostrar los resultados que pueden alcanzar determinados partidos en contienda. Para llegar a la situación que se describe en la tabla, previamente se deberían haber puesto en juego los mecanismos previstos para la presentación de las candidaturas, y, de ser el caso, el umbral legal requerido.

Tabla 2.1 Distribución de escaños por tamaño de circunscripción según la fórmula proporcional D’Hondt (en circunscripciones electorales de tamaños diferentes)

Tamaño circunscripción	PARTIDO A 450 VOTOS (=45 %)		PARTIDO B 350 VOTOS		PARTIDO C 200 VOTOS	
	Candidato(a)s electo(a)s	% de escaños	Candidato(a)s electo(a)s	% de escaños	Candidato(a)s electo(a)s	% de escaños
1 escaño		100 %	-----	-----	-----	-----
Circunscripción 2 escaños		50 %		50 %	-----	-----
Circunscripción 3 escaños		66,6 %		33,3 %	-----	-----
Circunscripción 4 escaños		50 %		25 %		25 %
Circunscripción 5 escaños		40 %		40 %		20 %
Circunscripción 7 escaños		42,8 %		42,8 %		14,3 %
Circunscripción 9 escaños		44,4 %		33,3 %		22 %
Circunscripción 15 escaños		46,6 %		33,3 %		20 %
Circunscripción 32 escaños		46,8 %		34,4 %		15 %

Fuente: Adaptado de Nohlen (1995, p. 67).

Como puede observarse en la Tabla 2.1, para tres partidos (A, B y C) con porcentajes de votos similares (45 %, 35 % y 25 %, respectivamente), las posibilidades de obtener curules serán diferentes dependiendo del tamaño de la circunscripción en que se presenten, como también será diferente la proporcionalidad que sea posible alcanzar entre votos y escaños. Se puede ver, así, como una circunscripción uninominal, en donde se elige un representante, no puede ser proporcional en tanto un solo candidato, el que tiene la mayoría de los votos (el partido A) se lleva todo, mientras que los otros partidos B y C, a pesar del respaldo obtenido no consiguen ninguna representación. Así mismo, a medida que se aumenta en el tamaño de circunscripción se observan mejoras en materia de proporcionalidad, evidenciándose no solo que el porcentaje de votos obtenido tiene repercusiones en la participación alcanzada por cada partido, sino que en algunos casos la relación entre votos y escaños puede ser más cercana que en otros. Esta relación es, precisamente, lo que en la investigación se quiere evidenciar para el caso de los concejos municipales y las asambleas departamentales colombianas. Previamente —y para cerrar este ejercicio de precisión conceptual— se abordan un par de preguntas relevantes para la comprensión posterior del caso estudiado.

2.3 Sistema electoral en los niveles nacional o subnacional ¿similares o diferentes?

Ahora bien, ¿esta conceptualización del sistema electoral aplica de igual forma en los diferentes niveles de organización del estado o existe distinción dependiendo de si se trata del nivel nacional o de entidades de orden subnacional? En el marco de la investigación de la cual surge el presente libro, este asunto resulta relevante debido a que con el examen de los concejos municipales y las asambleas departamentales, claramente se le apuesta a reivindicar las dinámicas políticas subnacionales como un objeto de estudio propio, alejándose del denominado por Rokkan (1970) como sesgo nacionalista (*whole-nation bias*) e inscribiéndose en la corriente académica de surgimiento recientemente relativo que considera que elecciones, competencia política, sistema de partidos o la misma democracia, presentan dinámicas que deben ser analizadas en sí mismas, de manera autónoma y en sus articulación con fenómenos del orden central, en lugar de considerarlas una derivación o una réplica de las tendencias que se observan en el nivel nacional¹⁵.

15 Aun descartando los numerosos estudios de casos particulares a nivel internacional y los análisis sobre

De acuerdo con la revisión realizada y por tratarse de normas que garantizan un proceso técnico, es posible afirmar que en la teoría no se hace ninguna diferenciación. Lo anterior puede ser soportado con la siguiente aseveración de Nohlen (1995): “Las afirmaciones de la doctrina de los sistemas electorales son válidas para todos los procesos electorales, desde el nivel nacional hasta el municipal [...] Respecto a los concejos municipales, los órganos plurinominales de nivel local, vale respectivamente lo mismo: en este caso, se dispone de todos los sistemas electorales que se aplican en el nivel del parlamento nacional” (Nohlen, 1995, pp. 151-152). Es decir, la concepción de sistema electoral arriba aludida y los componentes señalados pueden ser aplicados tanto para el examen de autoridades electas del orden nacional como en las corporaciones de nivel subnacional, objeto de este estudio.

Aunque se comparte lo anterior, es importante hacer varias claridades pertinentes a la investigación. En primer término y de manera hipotética, se concibe que, pese a la similitud de las normas del sistema electoral, la forma como se expresan y los resultados obtenidos varía entre un nivel y otro, lo cual encuentra su explicación en la multiplicidad de circunscripciones plurinominales variables que pueden existir en el orden subnacional y en la disparidad en el tamaño entre circunscripciones. Este hecho podría convertirse en una de las razones explicativas de las variaciones en el sistema de partidos encontrado en uno y otro caso.

En segundo lugar, si bien pueden presentarse diferenciaciones en materia de reglas electorales entre el nivel nacional y otros niveles de gobierno estas no se relacionan con la existencia de sistemas electorales diferentes sino que dependen, más bien, de variados factores, destacándose entre ellos el carácter unitario o federal de la organización del estado, los niveles de centralismo o descentralización o la combinación de elementos técnicos en materia electoral que se expresan de forma diferente en uno u otro nivel.

Finalmente, es posible señalar que la similitud del sistema electoral nacional y subnacional se encuentra en claro contraste con lo que ocurre en el estudio del sistema de partidos, donde consideraciones de carácter político, sociológico e histórico hacen que los procesos en los diferentes niveles de organización del estado sean particulares, dando vida propia a

política local en Colombia con particularidades tales como el conflicto armado, la bibliografía reciente sobre diversas dimensiones comparadas de lo político en el nivel subnacional es amplia, tal y como se presentó en la introducción de este libro.

dinámicas políticas y partidistas independientes, lo cual puede deberse también al carácter técnico de las reglas electorales asociadas al sistema electoral. Sin embargo, esto lleva a un nuevo interrogante, que será abordado en el siguiente apartado.

2.4 ¿Es realmente el sistema electoral un asunto técnico?

Es indudable que en el estudio del sistema electoral y de sus unidades subyace un fuerte componente técnico según el cual es posible establecer diversos diseños institucionales que pueden ser combinados. Más aún, el auge de las democracias de la tercera ola generó la creación de instituciones y el despliegue de importantes actividades de consultoría, tendientes a asesorar a las nuevas democracias en torno a las opciones más adecuadas a adoptar¹⁶. Sin embargo, claramente estas cuestiones, que llevan a definir algo tan esencial como quién ejercerá el poder político, han surgido de decisiones tomadas por actores relevantes en momentos determinados históricamente. Algunas de estas decisiones clave se remontan al periodo en que se instauró el régimen político democrático¹⁷. Otras han sido adoptadas progresivamente a través de la denominada ingeniería institucional, es decir, de reformas políticas mediante las cuales se expiden disposiciones de carácter constitucional o legal orientadas a mejorar estructuras políticas, bien sea para obtener ciertos resultados esperados o para excluir efectos indeseados (Sartori, 1996).

Lo anterior indica que no basta simplemente con acudir a la conceptualización de las diversas dimensiones del sistema electoral para lograr su entendimiento y como requisito para leer o examinar un caso particular, sino que es necesario hacer referencia a las dinámicas y procesos a través de las cuales estas se han transformado. Partir de revisar la forma como estas reglas electorales han sido instauradas y se han modificado a lo largo

16 A manera ilustrativa, se puede mencionar el Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA Internacional), el Instituto Nacional Demócrata (NDI) o el Instituto Holandés para la Democracia Multipartidaria (NIMD), entre otros. Los trabajos de Nohlen también hacen referencia al componente técnico implícito en las reformas políticas y ofrecen innumerables casos de aplicación de este.

17 Es por ello por lo que O'Donnell y Schmitter (1994), en su estudio clásico sobre transiciones de las democracias de la tercera ola, insisten en la importancia de profundizar en aquellos lapsos de tiempo que se verifican entre el paso de un régimen político a otro. Esta especie de "hora cero" o período de anomalía ocurrido durante las transiciones pone en escena a actores con intereses y proyectos políticos concretos y en muchos casos opuestos, que tratan de acordar o de disputar estratégicamente las definiciones que puedan afectarles en el futuro. Es precisamente allí donde se crean las instituciones específicas del régimen y se fijan las normas y reglas electorales que regulan y formalizan el ejercicio del poder político.

del tiempo, es indispensable en tanto las reformas políticas que las reflejan se consideran expresión de decisiones estratégicas de los actores encargados de su diseño, esencialmente parlamentarios o congresistas, que son tomadas por estos, considerando su propia pervivencia como representantes políticos (Carey y Shugart, 1995; Sartori, 1996; Boix, 1999; García, 2001; Benoit, 2004; Bowler, Donovan y Karp 2006; Reynold Reilly y Ellis, 2008). En este sentido, se parte de reconocer que los sistemas electorales son resultados de procesos históricos, fruto de transacciones y acuerdos entre actores, con lo cual tienen un carácter contextual, no desligado de intereses políticos y de relaciones de poder (Nohlen, 2007). Esta situación explicaría el desfase que en no pocas ocasiones se encuentra entre la academia y sus propuestas técnicas y bien fundamentadas y las opciones de los tomadores de decisiones que aparecen como más reducidas: “Mientras que la primera tiene el sueño de influir a través de una reforma en la estructura del sistema de partidos, la segunda trata de adecuar el sistema electoral simplemente a sus necesidades” (Nohlen, 2008, pp. 180-181).

2.5 Consideraciones sobre el sistema electoral en el proyecto. A manera de síntesis

Una concepción restringida del sistema electoral orienta el presente estudio. Dicha concepción parte de reconocer tanto el principio de representación adoptado en cada régimen político, como variados elementos de carácter técnico que permiten entender cómo las preferencias del electorado, expresadas en las elecciones, se convierten en cargos de representación, es decir, en el caso estudiado, en curules en concejos municipales y asambleas departamentales. Estas definiciones permitirán no sólo describir la manifestación concreta del sistema electoral en un caso determinado, sino, sobre todo, poder realizar vínculos y asociaciones exógenas y endógenas de este sistema y con el sistema de partidos.

Dentro de los componentes integrantes del sistema electoral, se destacan las circunscripciones de variado tamaño, como uno de los elementos que mayor influencia ejercen tanto en los resultados obtenidos por los partidos y la conformación del sistema de partidos en su estructura, como en la propia proporcionalidad del sistema de representación política.

A pesar de que es posible identificar manifestaciones diversas en la forma en que opera y se aplica el sistema electoral en los niveles nacionales y subnacionales, se acepta el consenso académico que plantea que los principios y componentes esenciales del sistema electoral son los mismos.

Esta precisión permite derivar con claridad meridiana sus definiciones, características y alcance, así como identificar dimensiones y variables coincidentes que soportan los análisis comparados. Sin embargo, se considera que la forma cómo operan presenta diferencias según se trate del nivel nacional o de las entidades descentralizadas, lo que justifica la necesidad de examinar por separado lo que ocurre en las corporaciones de orden subnacional. Finalmente, aunque la similitud en las normas del sistema electoral en cualquier nivel de organización del estado está relacionada con el carácter técnico de estas, en tanto proporcionan definiciones procedimentales para la elección de gobernantes, claramente se concibe que responden a procesos de índole política y social, ligados a los momentos de instauración de los regímenes democráticos, de adopción de reformas políticas y, eventualmente, de decisiones de orden judicial. En esos momentos, actores determinados han participado en ejercicios transaccionales para que las reglas del sistema electoral acordadas contribuyan con sus intereses estratégicos.

Hechas estas precisiones conceptuales sobre el sistema electoral, los siguientes dos capítulos se concentran en las circunscripciones electorales. El primero de ellos (capítulo 3), examina la forma como se vienen estudiado —tanto de cara a diversos elementos del sistema electoral, como en relación con el contexto geográfico en que se inscriben—, mientras que en el segundo (capítulo 4) se profundiza en su relación con el sistema de partidos. Con esto se cerrará la exposición de la batería conceptual que fue necesario acotar para poder avanzar en el análisis del caso colombiano en el orden subnacional y para dar soporte a la presentación posterior de los hallazgos de la investigación.

Referencias

- Benoit, K. (2004). Models of electoral system change. *Electoral Studies*, 23, pp. 363-389.
- Bosh, G. (2014). Las consecuencias de los sistemas electorales. En *Memoria I Congreso Peruano de Estudios Electorales*, octubre 2012. Lima, Jurado Nacional de Elecciones, Escuela Electoral y de Gobernabilidad. P.P. 317 -332.
- Bowler, S., Donovan, T., & Karp, J. (2006). Why politicians like electoral institutions: Selfinterest, values, or ideology? *The Journal of Politics*, 68(2), pp. 434-446

- Carey, J. M., & Shugart, M. S. (1995). Incentives to cultivate a personal vote. *Electoral Studies*, 14(4), pp. 417-439.
- Duverger, M. (1954). *Political Parties*. Nueva York: Wiley.
- Duverger, M. (2001). Influencia de los sistemas electorales en la vida política. En Albert Battle (editor). *Diez Textos Básicos de Ciencia Política*. España: Ariel, pp. 37-76.
- Freidenberg, F., & Došek, T. (2016). Las reformas electorales en América Latina (1978-2015). *Reformas políticas en América Latina: tendencias y casos*, 25, pp. 25-92.
- García, F. (2001). *The Emergence of Electoral Reforms in Contemporary Latin America*. Institut de Ciències Polítiques i Socials WP.
- Lijphart, A. (1998). *Las democracias contemporáneas* (3 ed.). España: Ariel, Ciencia Política.
- Nohlen, D. (1995). *Elecciones y Sistemas Electorales*. Caracas: Fundación Friedrich Ebert, Nueva Sociedad.
- Nohlen, D. (2007). *Teoría institucional y relevancia del contexto*. Bogotá: Editorial Universidad del Rosario, pp. 55-67.
- Nohlen, D. (2008). La reforma del sistema binominal desde una perspectiva comparada. En *Elecciones: Enero-septiembre*, vol. 7, No. 8, pp. 175-194.
- Nohlen, D. (2013). *¿Cómo estudiar ciencia política? Una introducción de trece lecciones*. Lima: Fondo Especial PUCP.
- Nohlen, D. (2014a). *Gramática de los sistemas electorales: Una introducción a la ingeniería de la representación*. 2a. edición actualizada y aumentada. Lima: Jurado Nacional de Elecciones, Escuela Electoral y de Gobernabilidad.
- Nohlen, D. (2014b). Sistema electoral y régimen político. En *Memoria I Congreso Peruano de Estudios Electorales*, octubre 2012. Lima, Jurado Nacional de Elecciones, Escuela Electoral y de Gobernabilidad, pp. 297-316.
- O'Donnell, G., & Schmitter, P. (1994). *Transiciones desde un gobierno autoritario. Conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas*. España, ediciones Paidós.

- Panebianco, A. (1982). *Modelos de partido*. Madrid: Alianza Universidad,
- Reynold, A., Reilly, B., & Ellis, A. (2008). *Electoral System Design: The New International IDEA Handbook*. International Institute for Democracy and Electoral Assistance.
- Ruiz L., & Osorio, N. (2016). Chile se rediseña: Breve balance de cambios en las reglas electorales. *Revista Latinoamericana de Política Comparada*. CELAEP Vo. No. 11. Enero, pp. 57-68.
- Tuesta, F. (1999). *La relación entre circunscripciones electorales y los sistemas electorales. Impactos políticos. Seminario de Ingeniería Electoral, Seguridad y Geografía Electoral*. Cartagena de Indias, octubre 19-22. CAPEL- IIDH, Agencia Española de Cooperación Internacional.
- Sartori, G. (1996). *Ingeniería constitucional comparada: una investigación de estructuras, incentivos y resultados*. México: Fondo de Cultura Económica.



Capítulo

3

Circunscripciones electorales: una mirada desde los sistemas electorales y desde el enfoque contextual

Isabel Duque Franco

Como se ha mencionado, las circunscripciones electorales son un componente de primer orden dentro de los sistemas electorales. Tanto su conformación como su tamaño, entendidos como la cantidad de escaños asignados a cada circunscripción, han sido ampliamente estudiados al considerarlos como uno de los factores de mayor peso en el conjunto del proceso electoral (Taylor y Flint, 2000). La magnitud de las circunscripciones repercute de diversas maneras en el sistema electoral: condiciona la cantidad y características de los partidos políticos que entran en contienda; incide en las estrategias electorales que adoptan partidos y candidatos para la obtención y capitalización de votos; determina la proporcionalidad del sistema electoral en términos de la conversión de votos en escaños; frena o estimula la formación de mayorías o favorece la fragmentación del sistema de partidos, entre otros (Cox, 1997; Duverger, 1967; Lijphart, 1994; Rae, 1977; Taagepera, 2018).

En términos generales, los análisis sobre el tamaño de las circunscripciones suelen estar relacionados con los resultados. Sin embargo, la revisión de literatura que se presenta a continuación evidencia que los estudios sobre esta cuestión se han diversificado y complejizado al incorporar más variables propias o externas a las reglas electorales (Van Coppenolle, 2018); mediante la valoración de los resultados electorales desde la perspectiva de la representación y la participación electoral de grupos sociales tradicionalmente excluidos del espacio político (Thames, 2017; Profeta y Woodhouse, 2018; Forest y Medeiros, 2021); con el examen de las implicaciones de los cambios institucionales y las reformas electorales sobre la dinámica partidista (Singer, 2015; Lucardi, 2019; Albarracín y Milanese, 2021); con la calidad de la representación considerada a partir de la acción legislativa y la rendición de cuentas de los candidatos elegidos (Stadelmann et al., 2014) o al abordar la conformación de las circunscripciones no solamente en función de la cantidad de escaños en disputa, sino contemplando aspectos del contexto geográfico (condiciones socio-económicas, densidad poblacional, formas de control territorial, grado de urbanización o identidad territorial) y su influencia en los resultados electorales

(Agnew, 2007; Johnston & Pattie, 2013; Azevedo & Meireles, 2021; Basset et al., 2017; Batlle et al., 2020).

Desde esta perspectiva, resulta evidente el interés y vigencia de los estudios en torno a las circunscripciones electorales. En este orden de ideas, el presente capítulo tiene el propósito de identificar el papel que se atribuye, dentro de la literatura más contemporánea, a la configuración de las circunscripciones más allá de sus efectos sobre el sistema de partidos, que dada su relevancia dentro del proyecto de investigación será tratado por separado en el siguiente capítulo. Para ello ha sido estructurado en dos apartados. En el primero se recogen diferentes estudios relacionados con la conformación de las circunscripciones y su influencia sobre la competencia y los resultados electorales, mientras que en el segundo apartado se presentan las premisas del enfoque contextual y algunos trabajos, que, desde esta perspectiva, exploran diferentes atributos de las circunscripciones electorales y su relación con los procesos electorales.

3.1 Las circunscripciones en la competencia política y en los resultados electorales

La forma de delimitación de las circunscripciones, es decir, los criterios tenidos en cuenta para la división de un territorio en unidades geográficas para efectos electorales, tiene consecuencias sobre la forma e intensidad de la competencia electoral (Bedoya Marulanda y Sánchez Parra, 2016; Silotto, 2019; da Silva, 2017; Albarracín y Milanese, 2021), y también sobre los propios resultados, a tal punto que, aunque la cantidad de votos sea la misma, la distribución de curules puede variar dependiendo de la configuración de las circunscripciones (Grohmann, 2019; Lucardi, 2019; Garrote de Marcos, 2020). De ahí que diferentes trabajos, a partir de criterios normativos o mediante complejos métodos de optimización, hayan abordado la relación de los aspectos territoriales y demográficos con la conformación de las circunscripciones electorales (Torres y Martínez, 2014; Moreno Yañez, 2017). Con el propósito de evitar problemas como la división arbitraria de los distritos (*Gerrymandering*) o la desproporción entre su magnitud y la población (*malapportionment*), se ha planteado la necesidad de diseñar las circunscripciones electorales con base en criterios como el equilibrio demográfico, la continuidad político-administrativa, la compacidad territorial o la identidad étnica (Palacios Mora & Cervantes, 2009; Baños Martínez & Palacios Mora, 2014; Forest & Medeiros, 2021). En este mismo sentido, han surgido diversas iniciativas, como, por ejemplo, reemplazar el censo de población por el listado nominal de

electores como insumo para la división de distritos, al considerar que, el primero es una estimación, mientras que el segundo es un “universo certificado de ciudadanos (as) mayores de 18 años claramente localizados en distritos y municipios” (Alarcón Olguín, 2016, p. 164). De igual manera ha dado lugar a propuestas controvertidas, como las que llaman a replantear la contigüidad como criterio necesario en la definición de los distritos electorales debido a sus limitaciones a la hora de facilitar la representación de minorías étnicas, raciales o lingüísticas. Se sugiere que al crear circunscripciones no contiguas los grupos considerados minoritarios pueden convertirse en mayoritarios y alcanzar así mejores condiciones de representación política (Forest y Medeiros, 2021). No obstante, en algunos casos, la conformación de los distritos electorales dista de criterios de orden técnico o democrático, y está orientada, de manera intencional, a generar desequilibrios que resulten favorables al partido que ostenta el poder (Resnick, 2017).

La conformación de las circunscripciones está relacionada con los resultados electorales e incide en cuestiones como la representación, la proporcionalidad o el sistema de partidos¹⁸. Con respecto a los resultados, se han mostrado evidencias acerca de la relación entre el diseño y magnitud de los distritos y la concentración de votos por parte de determinados partidos políticos (Grohmann, 2019; Garrote de Marcos, 2020; da Silva Júnior et al., 2020) o también en determinadas áreas geográficas (Amaya et al., 2012; Rojas de Carvalho, 2009; Sonnleitner, 2013; Kedar et al., 2016; da Silva, 2017; Albarraçin & Milanese, 2021). En algunos casos la concentración espacial de los votos está ligada de manera mecánica al diseño y tamaño de las circunscripciones, marcando una tendencia según la cual hay una relación directamente proporcional entre el tamaño de la circunscripción y el grado de concentración espacial de los votos (da Silva, 2017). No obstante, se han identificado otros factores que pueden incidir en este fenómeno y que, frecuentemente, tienen que ver con las opciones estratégicas de los partidos en la competencia electoral. Se trata de acciones variadas como la conformación de listas en función del distrito electoral, bien sea para garantizar o menguar la competencia entre candidatos de un mismo partido (Silotto, 2019; Put et al., 2017); las lógicas de funcionamiento de los partidos como por ejemplo el comportamiento de cuadros (Amaya et al., 2012); la presencia de marcados liderazgos regionales o estrategias de corte personalista, vinculadas, en algunos casos, con la procedencia geográfica de los candidatos (Rojas de Carvalho, 2009; Zittel, 2015; Put et al., 2020; Johnston et al., 2016).

18 La relación entre tamaño de las circunscripciones y sistema de partidos será objeto del siguiente capítulo.

Existe un grupo significativo de estudios que plantean la relación entre la magnitud de las circunscripciones y las posibilidades que tienen determinados partidos de obtener escaños (da Silva Júnior et al., 2020; Singer, 2015; Lachat et al., 2015; Lucardi, 2019). Para ello, procuran poner a prueba la máxima elaborada por Duverger (1972) según la cual la cantidad de escaños disponibles afecta el multipartidismo y la fragmentación electoral, un fenómeno que se explicaría por la existencia de dos mecanismos causales: el efecto mecánico y el efecto psicológico. El primero se refiere a la conversión matemática de votos en escaños que implica automáticamente la sub-representación de los partidos perdedores. Este efecto daría lugar a los mecanismos psicológicos, en donde votantes, candidatos y élites de los partidos, ajustan de manera estratégica su comportamiento, modificando la distribución de votos¹⁹. Siguiendo estas premisas, Lachat et al., (2015) en su estudio sobre Portugal, asumen que cuando el número de escaños en disputa es pequeño y el margen para el efecto mecánico es grande, prevalecen los incentivos para el comportamiento estratégico de votantes y partidos, como una forma de anticiparse a las consecuencias del efecto mecánico. Sus hallazgos indican que tanto los efectos mecánicos como los psicológicos tienden a disminuir a medida que aumenta la magnitud del distrito. De igual manera, encuentran que los partidos pequeños resultan en cierta medida penalizados por el efecto psicológico, es decir, por la campaña menos activa de los partidos y por los ciudadanos que evitan apoyar a los partidos inviables. No obstante, la acción del efecto psicológico no resulta determinante en la distribución de escaños.

Singer (2015), en su análisis del caso español, encontró que la modificación sucesiva en el tamaño de los distritos, decretada con el propósito de crear oportunidades para que los partidos pequeños ganaran curules, generó cambios en la cantidad de partidos que consiguieron votos y lograron escaños. Si bien la magnitud de los distritos no aumentó el número de partidos en disputa, ni supuso una mayor determinación de los partidos pequeños por participar, si significó una mayor cantidad de votos y un mayor número de partidos que obtuvieron curules. Según el autor, este comportamiento se atribuye al efecto mecánico de contar con más o menos escaños y a que los votantes optan por aquellos partidos cuya viabilidad se ha visto amenazada por los cambios en las circunscripciones. En Argentina, el efecto mecánico y el psicológico han configurado un escenario similar a partir de las modificaciones en el tamaño de los distritos. En

19 En el siguiente capítulo se retoman los planteamientos de Duverger y sus aportes al análisis sobre la relación entre sistema electoral y sistema de partidos.

el corto plazo, los cambios en la magnitud de las circunscripciones no estimulan la entrada de partidos, aunque si parecen aumentar la propensión de los votantes por respaldar a los partidos pequeños. De igual manera, dichos cambios tienen efectos significativos tanto en el número de listas que obtienen curules como en la desproporción de votos traducidos en escaños (Lucardi, 2019).

Está claro que el tamaño de la circunscripción define las opciones estratégicas de partidos y candidatos. Una de esas estrategias que pueden resultar decisivas ante los votantes es el tipo de lista. Así lo indica Van Coppenolle (2018), a partir de un estudio comparado entre once países europeos. Basándose en el nivel de recordación de los candidatos y no en los resultados, la autora encuentra que la magnitud del distrito afecta el grado de recordación de los candidatos según el tipo de lista. A medida que aumenta la magnitud del distrito, más personas recuerdan al menos a un candidato en sistemas de listas cerradas, pero no ocurre lo mismo en sistemas de listas abiertas (que en la conceptualización adoptada por el proyecto de investigación se denominan de voto preferente). Este efecto diferencial puede explicarse por el enfoque de la campaña adoptado por el partido, que privilegia una mayor visibilidad a los candidatos que ocupan los primeros puestos de la lista, en aquellos distritos más grandes y con más candidatos en contienda.

En lo que respecta a las acciones estratégicas de los votantes, el trabajo de Potter (2018) proporciona algunos indicios. A partir de su análisis sobre miles de votantes en doce países, el autor sostiene que la razón por la cual los electores son capaces de coordinar con éxito su decisión de voto sobre ofertas viables de los partidos en ciertas circunscripciones y en otras no, obedece tanto a lógicas de acción colectiva como a la magnitud y la diversidad del distrito. En los distritos pequeños, el riesgo de desproporción es alto y se precisa de una mayor cantidad de votantes para que un partido supere el umbral y logre escaños. En contraposición, en los distritos grandes, la desproporción es baja y cada vez más pequeños grupos de votantes son suficientes para que un partido supere el umbral y obtenga escaños. Mientras en el primer escenario la diversidad del distrito resulta problemática por la existencia de grandes grupos de diferentes tipos de votantes tratando de llegar a un consenso sobre por quién votar, en el segundo la coordinación entre votantes es más viable.

De otra parte, en el campo de los estudios comparados de los sistemas electorales, algunos trabajos han cuestionado los efectos de la conformación de las circunscripciones sobre la proporcionalidad y el principio

de igualdad del voto. Por ejemplo, Kedar et al., (2016) plantean esta cuestión en el marco de la representación proporcional. Parten del postulado según el cual, en comparación con las democracias mayoritarias, los sistemas democráticos que operan mediante la representación proporcional permiten una mejor representación, en tanto facilitan la presencia de diferentes voces e intereses en los espacios parlamentarios. Para poner a prueba esta premisa, los autores analizan a fondo el sistema de representación proporcional por distritos en 20 democracias parlamentarias occidentales y encuentran, de un lado, que los sistemas electorales varían considerablemente al interior de cada país, y de otro, que en aquellos países en los que coexisten distritos grandes y pequeños, se produce una mayor desigualdad en la representación que en aquellos en donde la magnitud de los distritos es uniforme. Adicionalmente, los autores demuestran que la representación proporcional por distritos tiende a generar la sobrerrepresentación de votantes que apoyan a partidos del ala derecha del espectro político.

En su estudio sobre Suiza, Irlanda y Portugal, Garrote de Marcos (2020) señala que la delimitación territorial de las circunscripciones afecta tanto a los sistemas mayoritarios de distrito uninominal como a los sistemas electorales proporcionales, en la medida en que los resultados electorales dependen no solo de la cantidad de votos sino de la distribución espacial de los mismos. Según la autora, los votantes de circunscripciones pequeñas (entre dos y cinco escaños), no cuentan con los mismos incentivos que los que residen en grandes circunscripciones, un hecho que condiciona el comportamiento electoral incide en el reparto de poder entre partidos, electores, territorios y, en términos generales, arroja resultados que no pueden considerarse proporcionales y que comprometen el principio de la igualdad del voto.

De otra parte, existen diferentes estudios que examinan la conformación de distritos y los sistemas electorales en general, con respecto a la inclusión y representación de grupos tradicionalmente marginados del espacio político. Desde la perspectiva de género, buena parte de las investigaciones existentes coinciden en que las diferencias en los sistemas electorales permiten explicar las variaciones en la representación de las mujeres y que, en promedio, los sistemas de representación proporcional promueven mejor que otros la representación de la mujer (Thames, 2017; Profeta & Woodhouse, 2018). Algunos de estos trabajos tratan de establecer cómo el tipo de lista o la magnitud de las circunscripciones, influyen tanto en la inclusión de mujeres en las contiendas como en sus opciones

de obtener escaños. Según estos análisis, cuando el distrito electoral es más grande, hay más posibilidades de que los partidos incluyan mujeres como candidatas y que estas puedan resultar electas (Bernal Olarte, 2011; Granara, 2014; Ramírez González & López Carmona, 2015; Thames, 2017). No obstante, en su análisis sobre las elecciones subnacionales en Brasil, Meireles y Andrade (2017) relativizan la influencia del tamaño del distrito en la mayor participación y representación de las mujeres. Sostienen que el incremento de mujeres postuladas ocupando escaños, se explica también por la fragmentación en la competencia electoral de los candidatos hombres. Un factor que no suele ser tenido en cuenta. En esta misma línea, pero en el caso peruano, Schmidt (2020) muestra que hay una mayor representación de mujeres en Lima que en otras provincias de Perú, no solo en virtud del tamaño de la circunscripción, sino por el contexto socioeconómico y la cultura política de la capital. También Lucardi y Micozzi (2020) señalan que el efecto de la magnitud del distrito en la representación de mujeres es más bien ambiguo, considerando que las circunscripciones grandes pueden aumentar tanto el tamaño del partido como el número de listas que obtienen escaños, aspecto que puede afectar negativamente a la representación femenina porque las listas suelen estar encabezadas por hombres. En términos generales, aunque las reglas electorales pueden incidir en la representación femenina, existen otros factores asociados a la cultura política y a las relaciones de género, que condicionan el lugar que ocupan las mujeres en sus respectivos partidos, su participación en justas electorales y la actitud de los votantes frente a candidatas mujeres (Profeta & Woodhouse, 2018).

La inclusión y la equidad en la representación de minorías y grupos étnicos también han sido analizadas a partir de la conformación y tamaño de las circunscripciones. Fine y Avery (2014), en referencia al caso estadounidense, muestran las dificultades de los latinos para contar con representación en el Senado, a pesar de la cantidad de población latina en las circunscripciones territoriales, un fenómeno que los autores atribuyen fundamentalmente a la teoría de la amenaza racial. También en el contexto norteamericano Herrnson et al. (2020) sostienen que, contrario a la creencia de que los distritos de gran magnitud obstaculizan la representación afroamericana, en realidad la incentivan, en tanto aumenta levemente la disposición de políticos afroamericanos a participar en la contienda electoral. Empero, matizan sus hallazgos indicando que esta tendencia también puede estar motivada por cambios en las leyes respecto al voto, las prácticas partidistas y las actitudes políticas. En cambio, Sun (2015), al referirse a Singapur, señala que a pesar de que el sistema electoral fue

modificado para facilitar la participación de grupos minoritarios en los partidos, la combinación de distritos plurinominales con los candidatos de minorías hace difícil que los partidos de la oposición puedan enfrentarse al partido que gobierna.

El enfoque interseccional, referido a las interacciones entre género y etnia en la competencia electoral, también está despertando un creciente interés. Algunos sugieren que a los hombres de minorías étnicas les va mejor en el proceso de nominación, mientras que otros indican que las mujeres de minorías étnicas experimentan una ventaja con respecto a los hombres de minorías. A pesar de estas tendencias contrapuestas, los estudios apuntan a que factores como el tipo de lista, el tamaño del distrito o la orientación ideológica de los partidos políticos influyen en la elección de candidatos hombres o mujeres pertenecientes a minorías étnicas (Janssen et al., 2020).

Finalmente, se ha identificado otra línea de estudios que relacionan el tamaño de los distritos electorales con la cultura política tanto de la ciudadanía como de los representantes elegidos, especialmente en materia de control social y rendición de cuentas. En el primer caso, Botero, Ortega y Pino (2014), en su estudio comparativo de países latinoamericanos y miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) encontraron que, aunque los distritos electorales son una variable relevante, su efecto sobre la construcción de capital social o un nivel elevado de rendición de cuentas no es determinante y que hay otros factores que inciden como el contexto socio-político, las instituciones del sistema electoral, las dinámicas de los partidos o la importancia del voto partidista o personal. En el segundo caso, Stadelmann et al. (2014) se refieren a la variación en la calidad de la representación según el tamaño del distrito y encuentran que, a medida que aumenta la magnitud del distrito, la probabilidad de que los representantes individuales voten de acuerdo con la mayoría de sus electores tiende a disminuir, mientras que aumenta la probabilidad de que la mayoría de los representantes vote según las preferencias de su mayoría de distrito. Por su parte, para Willumsen et al. (2019) a medida que aumenta el tamaño de la circunscripción los senadores son más activos en términos legislativos, aunque esta actividad disminuye cuando hay mayor diversidad socioeconómica en su distrito electoral. Esto supondría que la homogeneidad de los distritos facilita el ejercicio de la representación, así como la construcción de una agenda política en términos legislativos.

3.2 El estudio de las circunscripciones desde la perspectiva contextual

El reciente interés por el análisis de las dinámicas políticas subnacionales, en el cual se enmarca la presente investigación, tiene como punto de partida la existencia de diferencias entre el nivel nacional y las escalas regional y local, motivadas, entre otras razones, por las características propias del contexto (Wills Otero y Batlle, 2012; CEDAE, 2014). Precisamente, en el campo de la geografía política/electoral, uno de los temas dominantes ha sido el estudio de la variación espacial de los resultados electorales en función del contexto geográfico, en tanto se asume que aspectos relacionados con el entorno social, cultural o económico permiten explicar el comportamiento electoral (Agnew, 1996; Taylor y Flint, 2000; Johnston y Pattie, 2011; Lois, 2011). Esta perspectiva es compatible con planteamientos como los de Blais (2006), quien señala que las variables institucionales que explican el comportamiento electoral están sobrevaloradas y que es necesario considerar también aspectos contextuales.

Desde una perspectiva general, el enfoque contextual, desarrollado principalmente desde la geografía política, aunque cada vez más aceptado en las ciencias políticas, argumenta que las reglas de juego establecidas en los sistemas electorales resultan insuficientes para explicar el comportamiento electoral y que es necesario dar cuenta de la integración de individuos, organizaciones, instituciones y demás actores políticos con el lugar en el que se desenvuelven y actúan (McDaniel, 2014; Azevedo y Meireles, 2021). De igual manera, este enfoque plantea que las preferencias y el comportamiento político no se pueden comprender simplemente a partir de características sociodemográficas individuales (ingreso, ocupación, edad, etc.), sino que dependen, en cierta medida, del lugar y la ubicación (Forest, 2018). Si bien el análisis del contexto parte de los individuos, se considera que estos, como actores políticos, están espacialmente situados, es decir que hacen parte de un entorno geográfico, que están mediados por los lugares que habitan, por donde se mueven y donde actúan. En este sentido, el enfoque contextual parte del reconocimiento de que el contexto no es una influencia externa en el comportamiento político, que los procesos políticos no son ajenos al espacio, sino que funcionan en él y a partir de él (Ethington y McDaniel, 2007; McDaniel, 2014).

Según Agnew (1996; 2007) el enfoque contextual plantea que el comportamiento político está estructurado de manera inevitable por las influencias socio-geográficas que configuran el lugar, lo local. El autor identifica una

serie de aspectos que se dan en lo local y que, en conjunto, inciden en el comportamiento electoral, como las micro geografías de la vida cotidiana, que operan como campos de socialización política; el grado de aislamiento en términos de redes y flujos de comunicación entre personas y lugares; las tensiones entre el nivel local y nacional asociadas a la presencia del Estado, en términos económicos y políticos o el uso que hacen los partidos políticos de lo local o regional como reclamo para movilizar apoyo electoral.

Desde esta perspectiva contextual, varios autores han analizado diferentes atributos de las circunscripciones para explicar las variaciones espaciales de los resultados electorales. En algunos el contexto ha sido relacionado con la existencia de un ‘efecto barrial o de vecindario’, un entorno con condiciones similares en donde la interacción cotidiana entre personas tiende a producir una mayor homogeneidad política. En sus investigaciones sobre el comportamiento político en Reino Unido, Pattie y Johnston (2000) han insistido en que la elección política de las personas es influenciada por la información políticamente relevante que circula dentro de sus redes sociales, muchas de las cuales están limitadas espacialmente a su entorno local; mientras que personas similares, que comparten un rango de características sociodemográficas, pero que viven en distintos lugares, tienden a elegir partidos diferentes. Esto se debe a que, en el proceso, entran a jugar una serie de elementos del contexto como las condiciones de la economía local, las conversaciones sobre política entre los ciudadanos, las campañas locales de los partidos o el grado de información que tienen los electores sobre el peso de su voto en función de las características de su circunscripción y las opciones de su partido de preferencia (Johnston & Pattie, 2011; 2013; Johnston et al., 2016; Johnston et al., 2018).

El efecto barrial o de vecindario continúa siendo un área de investigación, empero más allá de la proximidad y las interacciones personales cotidianas, el enfoque contextual aborda otras cuestiones, como, por ejemplo, las variaciones espaciales relacionadas con la presencia de los partidos en las diversas circunscripciones. Esto se puede expresar de dos formas: primero, la lista de partidos políticos puede cambiar en función de la circunscripción lo que significa una diferenciación espacial de las opciones políticas y de lo que representan para los votantes (Agnew, 2007). En segundo lugar, estudios realizados sobre estrategias electorales como la inversión de recursos en campaña, evidencian que los partidos suelen maximizar los gastos en aquellas circunscripciones en donde son similares las posibilidades de que su candidato gane o pierda (Pattie & Johnston, 2003).

La perspectiva contextual muestra la manera en que las instituciones políticas utilizan las relaciones espaciales y, al mismo tiempo, son moldeadas por ellas. En Brasil, diversos trabajos han planteado la configuración de unas geografías de la representación a partir de la delimitación de las circunscripciones electorales. Según Augusto y Da Silva (2014) el contexto socioeconómico y cultural de cada lugar incide en la formación del voto del electorado, especialmente en las elecciones municipales y regionales, mientras que en las elecciones generales resulta más determinante la identificación de partido. Este tipo de hallazgos reafirman el planteamiento de que las elecciones subnacionales tienen dinámicas propias que difieren de lo que sucede en el nivel nacional (Albarracín y Milanese, 2021).

Por su parte, Lima et al. (2013) abordan la relación entre representación electoral parlamentaria y construcción territorial. Sostienen que el establecimiento de las circunscripciones electorales no es un proceso neutro, sino que está inscrito en unas lógicas territoriales caracterizadas por demandas y aspiraciones políticas. Y, por tanto, defienden que los estudios sobre representatividad política no pueden ser tratados únicamente desde la proporcionalidad de votos con respecto a la población, sino que se deben incorporar otras dimensiones de análisis como las relaciones de poder o las formas de control político.

Para Rojas de Carvalho (2009) la representatividad, en el caso de las elecciones parlamentarias, está condicionada por el grado de urbanización de las circunscripciones. Tomando como referencia las áreas urbanas y metropolitanas de Brasil, encuentra que hay una tendencia recurrente en el sistema electoral a la subrepresentación de las áreas más urbanizadas y que, además, los diputados urbanos presentan un patrón de votación espacialmente concentrado. La combinación de ambos fenómenos tiene repercusiones sobre la agenda política en la medida en que suelen quedar por fuera los temas de escala metropolitana.

En otros contextos también se ha identificado la influencia del grado de urbanización de las circunscripciones sobre los niveles de participación y competitividad electoral (Amaya et al., 2012; Jakobsen y Kjaer, 2016; Put et al., 2020). En su estudio sobre la elección de gobiernos locales en Estados Unidos, Lappie y Marschall (2018) encuentran que, en comparación con los suburbios, en las ciudades pequeñas hay una mayor participación electoral, motivada por la homogeneidad, las lealtades y unos valores compartidos más fuertes. No obstante, estos autores complejizan aún más la importancia del contexto geográfico con los resultados electorales, al señalar que, además de las características sociodemográficas y funcionales

de los municipios (predominio rural, urbano o suburbano), el sentido de lugar, es decir la identidad, el arraigo y la pertenencia, también se configuran como variables que dan forma a la participación y contestación en las elecciones locales.

La combinación de las reglas electorales con diferentes variables, relacionadas con las características geográficas locales, genera análisis más robustos y consistentes con respecto al comportamiento electoral en el ámbito subnacional. Así lo demuestran Azevedo y Meireles (2021) en su trabajo sobre las elecciones subnacionales de Costa Rica en 2016. Los autores estudian la influencia del tamaño de circunscripción sobre los niveles de participación de los votantes y la competencia electoral y establecen que la inclusión de otras variables de orden contextual como la densidad poblacional, el nivel de escolaridad o el Índice de Desarrollo Humano (IDH) de cada municipio, arrojan resultados más contundentes y permiten explicar de manera más clara las relaciones causales y los factores que inciden en la democracia electoral a nivel subnacional.

Finalmente, la perspectiva contextual también permite comprender la forma en que el entorno geográfico incide en la configuración de la identidad política y el comportamiento electoral de minorías, grupos étnicos y raciales (Ethington & McDaniel, 2007; McDaniel, 2014). Rodríguez y Duque (2018) ofrecen alguna evidencia al respecto, en la medida en que muestran cómo un partido político de nueva formación (Movimiento Alternativo Indígena y Social, en adelante MAIS), que busca la representación política de minorías étnicas alcanza una elevada votación en varios municipios del Departamento del Cauca cuya población es fundamentalmente indígena. Sin embargo, la identidad política de las minorías no siempre surge y se circunscribe al espacio local y sus posibilidades de representación efectiva en ocasiones implican trascender este ámbito (Forest & Medeiros, 2021).

3.3 Riqueza y diversidad en el estudio de las circunscripciones. A manera de síntesis

En este capítulo se han recogido algunos de los debates más recientes en torno a las circunscripciones electorales. A diferencia de lo planteado por Garrote de Marcos respecto a la escasa discusión que hay actualmente frente la relevancia de la configuración de las circunscripciones electorales en el funcionamiento de los sistemas electorales (2020, p. 451), en este capítulo se ha mostrado que no solamente hay una profusión de estudios que abordan la conformación de los distritos, sino que además hay una

diversificación en las formas de aproximación al tema. De una parte, está la relación de la magnitud de distrito con otros aspectos como el tipo de lista, las estrategias de campaña, la confluencia de procesos electorales en el nivel nacional y subnacional, las reformas electorales o la actividad legislativa de los candidatos una vez elegidos. De otra parte, está el peso de la conformación de las circunscripciones como factor explicativo de procesos democráticos como la participación femenina en el escenario político o la representación de minorías étnicas, raciales y lingüísticas.

De igual manera, la inclusión de la perspectiva contextual con sus planteamientos y aportes al análisis de la conformación de las circunscripciones y su repercusión sobre los resultados electorales, ponen de manifiesto los límites de las variables institucionales para explicar toda suerte de fenómenos electorales y al mismo tiempo su potencial y riqueza al entrar en diálogo con variables asociadas al contexto geográfico local.

Si bien en el presente capítulo se ha procurado eludir las referencias a aquellos trabajos que tratan sobre la relación entre la magnitud de las circunscripciones y los sistemas de partidos (materia del siguiente capítulo), durante la revisión se ha puesto de manifiesto la dificultad de establecer estas distinciones taxonómicas en la medida en que buena parte de los trabajos alude, directa o indirectamente, a los partidos políticos. Esto indica que, en los estudios sobre las circunscripciones electorales, especialmente desde la perspectiva de las reglas electorales, hay una marcada tendencia a indagar los efectos de la magnitud de las circunscripciones sobre la concentración o fragmentación de los partidos políticos (Lucardi, 2019). En la medida en que ese es también uno de los propósitos centrales del presente proyecto de investigación, se ahonda a continuación en dicha relación, enfatizando en las afectaciones que, desde la teoría y los estudios recientes, tiene la existencia de circunscripciones plurinominales variables en los sistemas de partidos.

Referencias

- Agnew, J. (1996). Mapping Politics: How Context Counts in Electoral Geography. *Political Geography*, 15(2), 129-146. [https://doi.org/10.1016/0962-6298\(95\)00076-3](https://doi.org/10.1016/0962-6298(95)00076-3)
- Agnew, J. (2007). Remaking Italy? Place Configurations and Italian Electoral Politics under the 'Second Republic'. *Modern Italy*, 12(1), 17-38. <https://doi.org/10.1080/13532940601134791>

- Alarcón Olguín, V. (2016). Las Circunscripciones Electorales en México, 1979-2015. Balance y Perspectivas. *Estudios Políticos*, 39, 149-196. <https://doi.org/10.1016/j.espol.2016.10.006>
- Albarracín, J. y Milanese, J. P. (2021). When Local Politics Does Not Follow National Trends: Differential Effects of Institutional Change in Colombia (1997-2015). *Revista de Ciencia Política*, 41(1), 35-65. <https://doi.org/10.4067/S0718-090X2021005000102>
- Amaya, C. Trinca Figuera, D. y Graterol, G. (2012). Elecciones Legislativas del 26 de Septiembre de 2010 en Venezuela: Comportamiento Electoral en el Ámbito Urbano-Rural. *Revista Geografica Venezolana*, 53 (1), 29-55.
- Azevedo, D. y Meireles, B. (2021). Territorial and Electorate Size Influence : Participation / Competitiveness in Costa Rica's 2016 Local Scale Elections. *Cuadernos de Geografía. Revista Colombiana de Geografía*, 30(1), 25-44. <https://doi.org/10.15446/rcdg.v30n1.79637>
- Baños Martínez, M. A. y Palacios Mora, C. (2014). Evolución Territorial de los Distritos Electorales Federales uninominales, 1977-2010. *Investigaciones Geograficas*, 84, 81-95. <https://doi.org/10.14350/rig.34063>
- Basset, Y., Guerrero Bernal, J. C., Cerón Steevens, K. N., & Pérez Carvajal, A. M. (2017). La política local en Riosucio (Chocó): ¿un caso de autoritarismosubnacional? *Colombia Internacional*, 91, 45-83.
- Batlle, M., Hoyos, C. A., & Wills-Otero, L. (2020). Electoral Competition at the Subnational Level. Emeralds and Politics in Colombia, 1997-2015. *Colombia Internacional*, 103, 57-83. <https://doi.org/10.7440/colombiaint103.2020.05>
- Bedoya Marulanda, J. F., & Sánchez Parra, A. M. (2016). Las Reformas Electorales y los Niveles de Nacionalización en Sistemas Subnacionales de Partidos: Antioquia, Atlántico, Santander y Valle, 1997 - 2011. *Reflexión Política*, 18(36), 102-115. <https://doi.org/10.29375/01240781.2655>
- Bernal Olarte, A. (2011). Elecciones Parlamentarias de 2010: Análisis de la Inclusión de Mujeres. *Colombia Interncional*, 74, 89-118.
- Blais, A. (2006). What Affects Voter Turnout? *Annual Review of Political Science*, 9, 111-125. <https://doi.org/10.1146/annurev.polisci.9.070204.105121>
- Botero, F., Ortega, B., & Pino, J. (2014). *Distritos Electorales y Capital Social*. CEDAE.

- CEDAE. (2014). *Calidad de la Democracia Electoral en Colombia. Análisis de la Competencia Política en los Niveles Nacional y Subnacional, 1988-2014*. Universidad de los Andes.
- Cirilo Augusto, D., & Da Silva, M. (2014, 7 a 10 de octubre). Considerações sobre a decisão do voto em diferentes pleitos eleitorais (ponencia). *I Congresso Brasileiro de Geografia Política, Geopolítica e Gestão do Território*, Rio de Janeiro, Brasil. <https://www.editoraleta1.com.br/anais-congeo/comunicacoes.html>
- Cox, G. W. (1997). *Making Votes Count. Strategic Coordination in the World's Electoral Systems*. Cambridge University Press.
- Da Silva, G. P. (2017). Mesmas Instituições, Mesmos Resultados? Comparando o Efeito Da Competição Eleitoral Sobre Os Níveis de Concentração de Votos. *Opinio Publica*, 23(3), 682-713. <https://doi.org/10.1590/1807-01912017233682>
- Duverger, M. (1967). *Political Parties: Their Organization and Activity in the Modern State*. Methuen.
- Ethington, P. J., & McDaniel, J. A. (2007). Political Places and Institutional Spaces: The Intersection of Political Science and Political Geography. *Annual Review of Political Science*, 10, 127-142. <https://doi.org/10.1146/annurev.polisci.10.080505.100522>
- Fine, J. A., & Avery, J. M. (2014). Senate Responsiveness to Minority Constituencies: Latino Electoral Strength and Representation. *Social Science Quarterly*, 95(4), 1172-1188. <https://doi.org/10.1111/ssqu.12093>
- Forest, B. (2018). Electoral Geography: From Mapping Votes to Representing Power. *Geography Compass*, 12(1), 1-17. <https://doi.org/10.1111/gec3.12352>
- Forest, B., & Medeiros, M. (2021). Contiguity, Constituencies, and the Political Representation of Minorities. *Environment and Planning C: Politics and Space*, 39(5), 879-899. <https://doi.org/10.1177/2399654420972401>
- Garrote de Marcos, M. (2020). Circunscripciones de Baja Magnitud y Proporcionalidad en Europa: Una Panorámica Selectiva. *Teoría y Realidad Constitucional*, 45, 451-478. <https://doi.org/10.5944/trc.45.2020.27142>
- Granara, A. (2014). Representación Legislativa de las Mujeres en las provincias argentinas 1989-2011. *América Latina Hoy*, 66, 115-143. <http://dx.doi.org/10.14201/alh201466115143>

- Grohmann, L. G. (2019). Efeitos do sistema eleitoral sobre a representação política: a magnitude distrital dos municípios no brasil em 2004. *RIEM*, 16, 135-163.
- Herrnson, P.S., Rouse, S. M., & Taylor, J. (2020). The Impact of Electoral Arrangements on Minority Representation: District Magnitude and the Election of African American State Legislators. *Election Law Journal: Rules, Politics, and Policy*, 19(1), 64-78. <https://doi.org/10.1089/elj.2019.0581>
- Jakobsen, M., & Kjaer, U. (2016). Political Representation and Geographical Bias in Amalgamated *Local Governments*. *Local Government Studies*, 42(2), 208-227. <https://doi.org/10.1080/03003930.2015.1127225>
- Janssen, C., Erzeel, S., & Celis, K. (2020). Intersectional Candidate Nomination: How District and Party Factors Shape the Inclusion of Ethnic Minority Men and Women in Brussels. *Acta Politica*, 56, 567-586. <https://doi.org/10.1057/s41269-020-00167-3>
- Johnston, R., Manley, D., Pattie, C., & Jones, K. 2018. Geographies of Brexit and Its Aftermath: Voting in England at the 2016 Referendum and the 2017 General Election. *Space and Polity*, 22(2), 162—187. <https://doi.org/10.1080/13562576.2018.1486349>
- Johnston, R., & Pattie, C. (2011). Putting Voters in Their Place: *Geography and Elections in Great Britain*. *Putting Voters in Their Place: Geography and Elections in Great Britain*. Oxford University Press.
- Johnston, R., & Pattie, C. (2013). Learning Electoral Geography? Party Campaigning, Constituency Marginality and Voting at the 2010 British General Election. *Transactions of the Institute of British Geographers*, 38(2), 285-298. <https://doi.org/10.1111/j.1475-5661.2012.00527.x>
- Johnston, R., Wickham-Jones, M., Pattie, C., Cutts, D., & Pemberton, H. (2016). Friends and Neighbours Voting Revisited: The Geography of Support for Candidates to Lead the UK's Labour Party. *Political Geography*, 55, 1-9. <https://doi.org/10.1016/j.polgeo.2016.02.003>
- Kedar, O., Harsgor, L., & Sheinerman, R. A. (2016). Are Voters Equal under Proportional Representation? *American Journal of Political Science*, 60(3), 676-691. <https://doi.org/10.1111/ajps.12225>
- Lachat, R., Blais, A., & Lago, I. (2015). Assessing the Mechanical and Psychological Effects of District Magnitude. *Journal of Elections, Public Opinion and Parties*, 25(3), 284-299. <https://doi.org/10.1080/17457289.2014.1002791>

- Lappie, J., & Marschall, M. (2018). Place and Participation in Local Elections. *Political Geography*, 64, 33-42. <https://doi.org/10.1016/j.pol-geo.2018.02.003>
- Lima, W., Fraga, N. C., & Oliveira Silva, I. (2013). A Geografia Eleitoral da Representatividade Parlamentar No Brasil Atual. *Revista de Geopolítica*, 5(1), 130-139.
- Lijphart, A. (1994). *Electoral Systems and Party Systems: A Study of Twenty-Seven Democracies, 194-1990*. Oxford University Press.
- Lois, M. (2011). Lugar y Política: ¿una Lógica Geográfica Del Comportamiento Electoral? *Revista Española de Ciencia Política*, 25, 97-106.
- Lucardi, A. (2019). The Effect of District Magnitude on Electoral Outcomes: Evidence from Two Natural Experiments in Argentina. *British Journal of Political Science*, 49(2), 557-577. <https://doi.org/10.1017/S0007123416000740>
- Lucardi, A., & Micozzi, J. P. (2020). District Magnitude and Female Representation: Evidence from Argentina and Latin America. *American Journal of Political Science*, 00(0), 1-19. <https://doi.org/10.1111/ajps.12575>
- McDaniel, J. (2014). The Politics That Places Make: Contextual Effects and the Future of Political Behavior Research. *International Journal of Humanities and Social Science*, 4(5), 1-7.
- Meireles, F., & Andrade, L. (2017). Magnitude Eleitoral e Representação de Mulheres Nos Municípios Brasileiros. *Revista de Sociologia e Política*, 25(63), 79-101. <https://doi.org/10.1590/1678-987317256304>
- Moreno Yañez, J. (2017). *Estudios de Derecho Electoral. Circunscripciones Electorales y Métodos de Adjudicación de Escaños Para La Integración de La Asamblea Nacional en el Ecuador*. Universidad de Cuenca.
- Palacios Mora, C., & Tirado Cervantes, E. (2009). Circunscripciones Electorales Plurinominales: Configuración Geográfica y Equilibrio Poblacional. 1977-2007. *Investigaciones Geográficas*, 68, 102-115.
- Pattie, C., & Ron, J. (2000). 'People Who Talk Together Vote Together': An Exploration of Contextual Effects in Great Britain. *Annals of the Association of American Geographers*, 90(1), 41-66. <https://doi.org/10.1111/0004-5608.00183>
- Pattie, C., & Ron, J. (2003). Local Battles in a National Landslide: Constituency Campaigning at the 2001 British General Election. *Political Geography* 22(4), 381-414. [https://doi.org/10.1016/S0962-6298\(02\)00097-5](https://doi.org/10.1016/S0962-6298(02)00097-5)

- Potter, J. D. (2018). Constituency Diversity, District Magnitude and Voter Co-Ordination. *British Journal of Political Science*, 48(1), 91-113. <https://doi.org/10.1017/S0007123415000484>
- Profeta, P., & Woodhouse, E. (2018). *Do Electoral Rules Matter for Female Representation? CESifo Working Paper*. Vol. 7101. Munich: Center for Economics Studies and ifo Institute (CESifo).
- Put, G. J., Maddens, B., & Verleden, F. (2017). The Within-District Distribution of Party Candidates: A Geographical Analysis of Party Lists for Belgian Lower House Elections. *Acta Politica*, 52(2), 241-260. <https://doi.org/10.1057/ap.2015.26>
- Put, G. J., von Schoultz, Å., & Isotalo, V. (2020). Fighting over Friends and Neighbors: The Effect of Inter-Candidate Geographic Distance on Intra-Party Competition. *Political Geography*, 81,102219. <https://doi.org/10.1016/j.polgeo.2020.102219>
- Rae, D.W. (1967). *The Political Consequences of Electoral Laws*. Yale University Press.
- Ramírez González, V., & López Carmona, A. (2015). Mejora de la paridad de género en el Congreso de los Diputados. *RES Revista Española de Sociología*, 23, 95-116.
- Resnick, D. (2017). Democracy, Decentralization, and District Proliferation: The Case of Ghana. *Political Geography*, 59, 47-60. <https://doi.org/10.1016/j.polgeo.2017.02.011>
- Rodríguez Pico, C. R., & Duque Franco, I. (2017). Nuevos Competidores Políticos en Elecciones de Concejo Municipal de 2015 en Colombia. Magnitud de Circunscripciones y Resultados Electorales. *Estudios Políticos*, 52, 194-218. <https://doi.org/10.17533/udea.espo.n52a10>
- Rojas de Carvalho, N. (2009). Geografia política das eleições congressuais: a dinâmica de representação das áreas urbanas e metropolitanas no Brasil. *Cadernos Metrópole*, 11(22), 367-384.
- Schmidt, G. D. (2020). Are Open or Closed Lists Better for Women? Comparing Lima and the Provinces in Peru. *Apuntes*, 47(86), 147-69. <https://doi.org/10.21678/apuntes.86.930>
- Silotto, G. (2019). A Relevância Regional Nas Estratégias Partidárias: Evidências Das Listas de Candidatos de São Paulo. *Revista de Sociologia e Política*, 27(69), 1-17. <https://doi.org/10.1590/1678-987319276903>

- Silva Júnior, J. A., Silva Nascimento, W., Lima, A., & Omena, W. (2020). Lei é Lei? Maurice Duverger e as Eleições Para o Senado No Brasil Law Is Law? Maurice Duverger and the Senate Election in Brazil. *Revista Debates*, 4(2), 153—179.
- Singer, M. M. (2015). Does Increasing District Magnitude Increase the Number of Parties? Evidence from Spain, 1982-2011. *Electoral Studies*, 38, 118-126. <https://doi.org/10.1016/j.electstud.2015.01.010>
- Sonnleitner, W. (2013). Explorando las dimensiones territoriales del comportamiento político: reflexiones teórico-metodológicas sobre la geografía electoral. *Estudios Sociológicos*, 31, 97-142.
- Stadelmann, D., Portmann, M., & Eichenberger, R. (2014). The Law of Large Districts: How District Magnitude Affects the Quality of Political Representation. *European Journal of Political Economy*, 35, 128-140. <https://doi.org/10.1016/j.ejpoleco.2014.05.002>
- Sun, T. (2015). Governing Singapore. *Asian Education and Development Studies*, 4(3), 282-298. <https://doi.org/10.1108/AEDS-11-2014-0057>
- Taagepera, R. (2018). Cómo los votos resultan de los escaños: una visión general de Votes from Seats de Shugart y Taagepera. *Revista Mexicana de Estudios Electorales*, 2(19), 11-28.
- Thames, F. C. (2017). Understanding the Impact of Electoral Systems on Women's Representation. *Politics and Gender*, 13(3), 379-404. <https://doi.org/10.1017/S1743923X16000325>
- Torres, R., & Martínez, F. (2014). Diseño de Circunscripciones Electorales en el Ecuador. *Investigacion Operacional*, 35(1), 17-26.
- Van Coppenolle, B. (2018). Remembering One's Representative: How District Magnitude and List Type Affect Candidate Recognition. *Political Studies*, 66(3), 786-807. <https://doi.org/10.1177/0032321717735699>
- Wills, L., & Batlle, M. (Eds.). (2012). *Política y Territorio. Análisis de Las Elecciones Subnacionales en Colombia, 2011*. PNUD-IDEA Internacinal-NIMD.
- Willumsen, D. M., Stecker, C., & Goetz, K. H. (2019). Do Electoral District Size and Diversity Affect Legislative Behaviour? *Australian Journal of Political Science*, 54(1), 37-64. <https://doi.org/10.1080/10361146.2018.1537390>
- Zittel, T. (2015). Constituency Candidates in Comparative Perspective — How Personalized Are Constituency Campaigns, Why, and Does It Matter? *Electoral Studies*, 39, 286-294. <https://doi.org/10.1016/j.electstud.2014.04.005>

Capítulo

4

Circunscripciones, sistema electoral y sistema de partidos

Clara Rocío Rodríguez Pico

Isabel Duque Franco

Circunscripciones y sistema electoral se entienden en esta investigación como variables independientes que afectan al sistema de partidos. Habiendo ya caracterizado la aproximación con la cual se abordarán, resulta indispensable pormenorizar cómo se concibe la segunda parte de la ecuación, la variable dependiente. En este orden de ideas el presente capítulo —el último de “Precisiones Conceptuales”— aborda conceptualmente la pregunta por el carácter del sistema de partidos y las interrelaciones establecidas entre los dos subsistemas en estudio. Ello se hace con dos propósitos esenciales que se reflejan en la estructura narrativa con que se desarrolla el capítulo.

De un lado, se establecen los principales enfoques analíticos vigentes sobre el sistema de partidos, para ubicar la aproximación que corresponde al proyecto. Se parte de reconocer que no todas las relaciones que se dan entre partidos en materia de competencia política se derivan de las normas electorales, en tanto dinámicas históricas, contextuales, políticas o ideológicas, inciden también de manera determinante en las interrelaciones que constituirán el sistema. En la medida en que muchas de estas dinámicas quedan por fuera del lente adoptado en la investigación, se considera necesario discriminar y descartar acercamientos conceptuales sobre el sistema de partidos no centrados en circunscripciones electorales y otras reglas del sistema electoral como generadoras de determinados resultados de los partidos políticos o vinculadas con la proporcionalidad y la representatividad democráticas.

Una vez clarificado lo anterior, se ahonda, de otro lado, en indagar sobre la interrelación entre ambos subsistemas del sistema político. Para ello se desarrollan dos énfasis principales: la síntesis de debates y análisis sobre la forma como se ha planteado y se ha transformado el entendimiento académico de esta relación, y, la revisión de estudios recientes que aplican las teorías previamente referenciadas al examen de casos concretos que vinculan circunscripciones electorales y diferencias en su magnitud con el sistema de partidos. Como ha sido usual, el capítulo concluye

sinetizando los aspectos relevantes que servirán como referente para los desarrollos de la investigación presentados posteriormente.

4.1 El sistema de partidos en la literatura académica

Siguiendo la concepción de sistemas previamente planteada, el sistema de partidos puede ser concebido como el resultante de las interacciones de competencia y de cooperación que se dan entre partidos políticos en las arenas electoral y de gobierno; resultante que se entiende como el todo, mientras que sus partes o unidades están representadas en cada partido político individualmente considerado. En la medida en que el presente estudio se pregunta por la forma en que el sistema en su conjunto se ve afectado por las reglas electorales y que, con las teorías sistémicas, se considera que la sumatoria de las partes no da cuenta del sistema mismo, interesa indagar cómo este sistema particular ha sido entendido en la literatura académica. Al respecto se han identificado tres grandes aproximaciones (Bartolini, 1993). Dos de ellas, la genética y la de configuración espacial, intentan captar el carácter dinámico de estos sistemas, y una más, la morfológica, busca definir o precisar su estructura (Fleidengberg, 2016). Este último es, precisamente, el enfoque adoptado en este estudio, sin desmedro de reconocer y describir, brevemente, como se hace a continuación, la importancia de los otros dos acercamientos.

4.1.1 Enfoques del sistema de partidos en su dimensión dinámica

Asociado a la dinámica sistémica de la competencia electoral y partidista, el enfoque genético se pregunta por los factores que generan el surgimiento de partidos políticos en determinada sociedad. Un referente clásico de la respuesta dada por los académicos a este interrogante se encuentra en los estudios pioneros de Seymour Lipset y Stein Rokkan (1967, 1992) para países de Europa occidental, en los cuales se rescata el peso de líneas de división o sentimientos de deprivación que atraviesan toda sociedad y que involucran a grupos de interés sociales, políticos, económicos y culturales. Cuando estas divisiones derivan en procesos de acción colectiva y alineamientos organizados en torno a partidos políticos, aparece lo que se conoce como un cleavage, evidencia de divisiones complejas, duraderas y que se refuerzan mutuamente entre ellas. Su permanencia o transformación se concreta en períodos que estos autores y sus seguidores denominaron como de congelamiento o de deshielo.

Procesos de congelamiento se evidenciaron en las sociedades europeas estudiadas, en tanto las fracturas o clivajes que generaron el surgimiento de partidos políticos, debido a tensiones sociales en torno a la formación de la nación y a los procesos de industrialización, se mantuvieron más de medio siglo después, de tal forma que “las alternativas partidistas, y más notable en muchos casos las organizaciones partidistas, son más viejas que las mayorías de los electorados nacionales” (Lipset y Rokkan, 1967, p. 73, citado por Gutiérrez, 2007). Mientras tanto, una ilustración del fenómeno opuesto se encuentra en el sistema partidista colombiano de principios del siglo XXI. Contrario a lo encontrado por Lipset y Rokkan, “en 2002, 2003 y 2006 [...] Las siglas que acapararon la tajada más grande de las preferencias estaban recién creadas. *Desde entonces para la mayoría, los electorados nacionales son ya mucho más viejos que las alternativas partidistas*”, tal y como lo sostiene Gutiérrez (2007) en un capítulo que precisamente tiene por título “El deshielo del sistema: ¿lo que el viento se llevó?” (p. 462, cursiva dentro del texto), y que describe una situación presente hasta la actualidad.

Bajo este mismo enfoque genético, Klas von Beyme identificó sistemas de partidos originados en diez líneas de escisión, relacionadas con la ruptura entre liberalismo y conservadurismo; intereses obreros, agrarios, religiosos, ecológicos o regionales, opuestos a intereses contrarios; socialistas y comunistas enfrentados al sistema capitalista; fascistas contra los sistemas democráticos y de protesta de la pequeña burguesía organizados frente a los sistemas burocratizantes del estado de bienestar (citado por Pizarro, 2005). Estas aproximaciones al entendimiento del sistema de partidos tienen una orientación histórico-conflictiva o sociológica (Bartolini, 1993) y su trayectoria académica ha generado diversas reformulaciones, críticas y debates, que desbordan lo que es posible registrar acá. Baste por lo pronto con señalar cómo se han presentado algunas reformulaciones sobre los realineamientos y las nuevas dimensiones de la competencia y algunas críticas relacionadas con la pertinencia del enfoque para las realidades de América Latina, enmarcadas ambas —reformulaciones y críticas— en la preocupación por explicar el surgimiento y transformación de los sistemas partidistas y en identificar las condiciones requeridas para que un conflicto social se politice.

Sobre el primer tema, Kitschelt (2007) ha sintetizado nuevas oportunidades de diferenciación para los partidos políticos generadas en la estructura económica posindustrial y creadas a raíz de realineamientos de intereses político-económicos que reflejan “una nueva fusión desde intereses económicos y demandas de gobernanza política y cultural” (p. 555). Así

mismo, destaca la expansión de partidos de derecha y extrema derecha exitosos en lo electoral en muchos países europeos y en las excolonias anglosajonas y el clivaje surgido en torno a la integración europea que se ha insertado dentro de sistemas de partidos nacionales. Clivaje que podría expresarse en eventos y procesos que, como el Brexit, han ocurrido con posterioridad.

Freidenberg (2016), por su parte, ha enfatizado en el origen y cobertura europeos de esta aproximación genética de análisis de sistemas de partidos y ha criticado su falta de pertinencia para captar el origen, las discontinuidades y heterogeneidades presentes en los sistemas de partidos de América Latina, razón por la cual acoge, de manera alternativa, interpretaciones como la de Ronald Inglehart quien identifica líneas de tensión como “patrones estables de polarización del conflicto”. En opinión de la autora, la conceptualización de Inglehart cuenta con suficiente flexibilidad para facilitar la comprensión de procesos políticos en sociedades en formación. De manera comparada y basándose en los análisis sobre cada uno de los 18 países de la región, Freidenberg (2016) identifica líneas de división compartidas en el origen de los sistemas de partidos, a saber: a) territorial, que refleja tensiones entre el centro y la periferia (Argentina, Colombia o Ecuador); b) posiciones frente al mercado internacional y el intervencionismo estatal (Argentina, Uruguay, Colombia, Perú) o, c) de defensa del Estado laico vs. intervención de la iglesia en el Estado (Colombia y Ecuador), a la vez que destaca la existencia de conflictos sociales profundos -como el tema étnico o las diferencias regionales en algunos países-, que subsisten a pesar de que no se configuren en partidos políticos ni se conviertan en clivajes que estructuren la competencia interpartidista²⁰.

Originada en el aporte de los economistas a la ciencia política, y más específicamente en los escritos de Antony Downs (1957, 1973, 1992), una segunda línea de aproximación al entendimiento de los sistemas de partidos, que también da cuenta de su dinámica, busca examinar cómo se articula el sistema a través de las diferencias ideológicas o programáticas que se dan entre sus unidades. Su denominación como modelos de configuración espacial se deriva del acento puesto en las direcciones y

20 Freidenberg (2016 y 2016c) es editora y autora de la introducción y las conclusiones comparadas de una obra que examina los sistemas de partidos en América Latina durante el período 1978-2015, resultado de la investigación desarrollada a lo largo de varios años en el marco del Grupo de Investigación de “Partidos y Sistemas de Partidos de América Latina” de la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP). En el tomo 1, México, Centro América y República Dominicana, incluye capítulos sobre ocho países (Freidenberg, 2016a) y en el tomo 2, Cono Sur y Países Andinos, sobre 10 casos de esta subregión (Freidenberg, 2016b), de autoría de diversos expertos.

las tendencias de la competencia, las cuales son ubicadas en ejes diferenciados tales como la izquierda-derecha en lo político o lo económico; liberal-conservador, en términos morales, de valores y de concepción del mundo, o, autoritario-democrático en relación con el ordenamiento político institucional, entre otras.

De manera esquemática se puede afirmar que el enfoque espacial se basa en la distribución de las preferencias de los votantes de acuerdo con la valoración que hacen de las ofertas de bienes o servicios realizada por los partidos políticos, entendiendo que estos últimos pueden hacer promesas diferentes a distintos votantes sobre la misma dimensión, las cuales expresan sus posiciones en torno a cuestiones de políticas públicas o a paquetes de políticas (Kitschelt, 2007). Se presume que tanto electores, como partidos y candidatos se comportarán de manera racional, adjudicando a los primeros la capacidad de discernir mediante un cálculo de costo-beneficio cuál es el partido que mejor representa sus intereses, lo cual les permitirá estimar, a la hora de votar, la proximidad de la oferta partidista a las posiciones políticas e intereses económicos o morales propias. Por su parte, candidatos y partidos ubicarán sus posturas en una posición que les sea favorable en la percepción de los votantes y les haga ganar las elecciones. En la medida en que el comportamiento del partido y sus candidatos se supone dinámico o cambiante, y las preferencias del votante estáticas o no cambiantes, el modelo conjetura que el candidato buscará siempre apuntarle a la mediana —estadísticamente hablando— de las preferencias de los votantes²¹.

Al igual que ha ocurrido con el enfoque genético, el modelo original de interpretación del sistema de partidos bajo la óptica espacial se ha ido modificando, sin perder del todo sus bases iniciales; hoy cuenta con ramificaciones y complejidades sobre las que no es pertinente ahondar acá. Para los propósitos de este texto baste mencionar que las transformaciones van en el sentido de revalorar las dimensiones y variables que reflejan el carácter ideológico de la competencia partidista ajustándolas a las sociedades contemporáneas; traducir estas en indicadores e índices complejos que reflejen el fenómeno y plantear la discusión sobre el carácter unidimensional o multidimensional de la escala izquierda-derecha, en términos socioeconómicos, socioculturales y de centro-periferia. Se ha

21 Vale la pena anotar cómo este postulado clásico de la ciencia política está siendo cuestionado por candidatos o partidos que utilizan estrategias tendientes a radicalizar posiciones o polarizar el electorado, que, en no pocas ocasiones, les resultan efectivas y los llevan a la victoria, como serían los casos de Trump en Estados Unidos y Bolsonaro en Brasil.

buscado también superar enfoques puramente espaciales de la competición, para pasar a utilizar otros basados en “la teoría de la importancia (*salience theory*), que contempla el énfasis selectivo, esto es, la propia selección de los asuntos sobre los que se estructura la competencia, como una parte fundamental de la estrategia electoral” (Ares & Volkens, 2017, p. 12)²².

Otros autores vinculan el enfoque espacial con la capacidad de cooperar de los partidos que compiten y con el “modelo de partido responsable”, basado en la interacción entre principales (ciudadanos, electores) y agentes (candidatos, partidos) (Kitschelt, 2007; Freidenberg, 2016; Ares & Volkens, 2017). Se intenta así asociar el análisis del sistema de partidos no tanto a diferenciaciones ideológicas o posicionales, sino a las propuestas de políticas públicas que los partidos presentan a sus electores y que se constituyen en diferenciadores en términos de oferta programática, en contraposición a modelos de relacionamiento basados en mecanismos clientelares o particularistas o en las características personales de los candidatos.

Como lo señalan los autores citados, además de la ubicación en escalas ideológicas de los diferentes partidos dentro de un sistema, este modelo facilita valorar aspectos asociados a la dinámica de la competencia tales como el grado de polarización de ciudadanos y élites políticas, el nivel de institucionalización de las interrelaciones entre estos y la volatilidad. Esta última es definida por Kitschelt (2007), siguiendo el índice de Pedersen, como un índice que sintetiza los porcentajes de diferencia del soporte electoral obtenidos por los mismos partidos en dos elecciones consecutivas.

4.1.2 Enfoques sobre la estructura del sistema de partidos

Aunque los enfoques anteriores tienen desarrollos separados analítica, conceptual y metodológicamente, también pueden entenderse como complementarios. Acorde con Kitschelt (2007), estudiosos de la dinámica histórica de los sistemas de partidos, como Lipset y Rokkan (1967), se basaron implícitamente en elementos de la competencia partidista y en los modelos orientados a entender la aparición y extinción de partidos:

22 Ver al respecto la descripción y el análisis de Ares y Volkens (2017) en torno a los aportes del *Manifesto Research on Political Representation* (MARPOR) o *Manifesto Project*, proyecto de investigación comparado sobre programas políticos de partidos a nivel mundial. En la Revista Latinoamericana de Política Comparada, en la que las autoras escriben el apartado teórico referenciado (Centro Latinoamericano de Estudios Políticos, 2017), aparecen además artículos sobre la aplicación de estos índices e indicadores al análisis de la ideología de los partidos y la estructura de la competencia en los casos de México (1946-2012), Chile (1989-2013), Brasil (2006-2014) y Argentina (2003-2013).

Así, no hay contradicción entre la literatura analítica general, formal o informal, sobre la competencia partidista, por un lado, y la literatura comparativa-histórica, del análisis de la evolución de los sistemas de partidos, por otro. A medida que las condiciones socioeconómicas, políticas y culturales crean nuevas divisiones de intereses y valores en la sociedad, diferentes paquetes de temas van a ser mapeados dentro de la arena de la competencia partidista en función de las limitaciones institucionales y las oportunidades estratégicas que los políticos vean en el juego de la lucha por los votos, los cargos públicos y el control de las políticas públicas. Idealmente, la literatura analítica general sobre competencia partidista y la de la evolución de los sistemas de partidos se complementan y se enriquecen mutuamente entre sí. Mientras que la primera es sobre todo un análisis comparativo-estático de los movimientos estratégicos cuando las preferencias políticas de los votantes y los políticos de los partidos están dadas (...), la segunda llena este marco ahistórico con carne y hueso al identificar los acontecimientos sociológicos, político-económicos y culturales que conforman las preferencias, así como las condiciones institucionales y estratégicas que influyen en el conjunto de estrategias políticas consideradas posibles por los actores políticos (Kitschelt, 2007, p. 553)²³.

Diferenciados o complementarios, ambos enfoques dan cuenta de la dinámica del sistema de partidos, bien sea en relación con los clivajes que le dan origen y explican su transformación, bien sea en cuanto a la dimensión ideológica de la competencia electoral. Se diferencian sí, del enfoque morfológico que, contrario a lo anterior, permite visualizar la fisonomía del sistema, intentando responder preguntas sobre cuántos partidos lo componen y cuál es el peso de estos dentro del mismo. Este conocimiento sobre el número de unidades que interactúan da información sobre el grado de fragmentación del sistema, sobre la concentración o dispersión del poder y sobre la complejidad de las interacciones. Se trata, sin duda, del enfoque que más puede asociarse al sistema electoral en tanto, como ya se señaló, componentes tales como los umbrales legales, la fórmula de conversión de votos en escaños o, sobre todo, las circunscripciones electorales, de interés particular en este estudio, pueden ser definitivas en las posibilidades de los partidos de hacer parte del sistema o de ser excluidos de este. Por esta razón, amerita profundizar en la trayectoria académica a través de la cual se gestó y evolucionó el enfoque morfológico, al igual que en sus elementos y definiciones esenciales.

23 Traducción propia.

En relación con el primer aspecto, hay que partir señalando que, utilizando un criterio puramente numérico, autores como Duverger (1954) o Downs (1957) dividieron el sistema de partidos en bipartidismo y multipartidismo, esquema que fue seguido por muchos estudiosos de la política y que generó innumerables debates, muchos de ellos de orden normativo sobre las ventajas y desventajas de uno u otro modelo o sobre el número óptimo de partidos (Nohlen, 2013). Sin embargo, después de revisar variadas aproximaciones al ejercicio analítico de contar partidos y de valorar que el simple criterio numérico carece de capacidad discriminatoria con respecto a la influencia en materia de la interacción competitiva entre partidos en su dimensión electoral, Sartori (2009), rescató la relevancia de saber cuántos son los partidos en determinado sistema, pero reflexionando sobre la necesidad de aprender a contarlos, a alimentar el criterio numérico con dimensiones ideológicas de análisis y a diferenciar las interacciones que ocurren a nivel electoral, parlamentario o gubernamental.

Su clasificación numérica diferencia entre monopartidismo (partido único, partido hegemónico, partido predominante), bipartidismo y multipartidismo, siendo este último a su vez subdividido en sistemas de pluralismo limitado, de pluralismo extremo o atomizados. A este criterio numérico Sartori (2009), añade la dimensión de la distancia ideológica entre partidos que en multipartidismos permite diferenciar entre sistemas moderados, caracterizados, en su opinión, por un número medio-bajo de partidos (hasta cinco), con escasa distancia ideológica en términos de derecha-izquierda; y sistemas multipartidistas polarizados, con un número más elevado de partidos y con una fuerte distancia ideológica entre sí. Adicionalmente, para la valoración de los partidos menores, Sartori propone examinar si su presencia tiene influencia en las tácticas de competición de los demás partidos, es decir si logra alterar la dirección de la competición partidista, si se encuentran en la posición de determinar una posible mayoría o, incluso si tienen posibilidad de chantaje, caso en el cual los considera como partidos relevantes. Por el contrario, serán irrelevantes los partidos que continúan siendo superfluos a lo largo del tiempo, es decir no necesarios para la puesta en marcha de coaliciones gubernamentales.

Aunque las consideraciones presentadas enriquecen la reflexión sobre la estructura o morfología de un sistema partidista, a partir de los años setenta se ha optado por acudir a otros instrumentos de medición, algunos de los cuales se retomarán en este estudio, con los alcances que serán explicados en la presentación de resultados. Tomado en consideración este enfoque del sistema de partidos, Freidenberg (2016) señala cómo las

dimensiones que se valoran son el número de unidades que compiten, el tamaño de esas unidades y la dispersión de los apoyos, y agrega que las dos primeras dimensiones pueden observarse tanto en el escenario electoral, es decir en materia de los votos obtenidos por los partidos, como en el escenario institucional, medido por el número de escaños o cargos de representación. Lo anterior se expresa en índices que han buscado valorar el grado de fraccionamiento partidista, como el propuesto por Rae (1967), o lo que Kitschelt (2007) ha denominado como “su inversión matemática” (p. 543), el Número Efectivo de Partidos (NEP) de Laakso y Taagepera, el cual puede ser calculado tomando también como referencia tanto el apoyo de los votantes como el peso de los partidos en el parlamento. Con ellos se busca combinar el número y la distribución por tamaño de los partidos de una entidad política dada, en un único coeficiente de fragmentación que sume los partidos y los pondere acorde a su tamaño (Kitschelt, 2007).

Respecto a este tema, Kitschelt (2007) señala dos elementos relevantes, para tener en cuenta acorde a los propósitos de este estudio. El primero de ellos, el que la unidad de análisis deban ser las etiquetas partidistas, lo cual tiene sentido “mientras los partidos puedan ser tratados como actores colectivos unitarios” (p. 543), lo que excluye no solo la concepción de partido que los entiende como procesos de acción colectiva, sino los bloques partidistas conformados por partidos que tienen cercanía entre sí. La unidad de análisis mencionada es coherente con la definición realizada en la presente investigación en el sentido de utilizar una definición minimalista de partido político y asociarla a la normatividad que en Colombia liga la existencia partidista a la obtención de personería jurídica en elecciones nacionales, habilitando así a quienes tengan este reconocimiento a presentar listas de candidatos en el nivel subnacional. El otro elemento resaltado por Kitschelt (2007) es la cercanía entre los conceptos de fragmentación y volatilidad, si bien este último recoge una dimensión temporal y, por tanto, relacionada más con la dinámica del sistema que con su estructura, como fue planteado en el apartado anterior. Como lo señala el autor, el tema es importante porque si no se realiza un análisis entre bloques de partidos sino exclusivamente centrado en las etiquetas partidistas que compiten, el índice puede exagerar la volatilidad, sobre todo si se intenta medir la estabilidad y consolidación de los sistemas de partidos a lo largo del tiempo.

4.1.3. Otras conceptualizaciones asociadas al sistema de partidos

Más allá de los enfoques enunciados sobre el sistema de partidos, vale la pena mencionar tres conceptualizaciones que generan debates entre académicos y que contribuirán a precisar el alcance en el análisis del caso colombiano en el nivel subnacional, se trata de la institucionalización, la nacionalización y el colapso del sistema. La institucionalización del sistema, o lo que Sartori (2009) ha denominado un sistema de partidos estructurado, se ha entendido como aquellos patrones de interacción estables, que generan previsibilidad para el comportamiento de los actores, así como capacidad de coordinación a lo largo del tiempo, tanto de ciudadanos como de políticos, en torno a la competencia partidista por el poder político. La institucionalización implica, entre otros, aceptación de los partidos y de las elecciones como instituciones legítimas que deciden quién gobierna, estabilidad en la competencia entre partidos y el que estos muestren ciertas características tales como normas, estructura, duración y arraigo en la sociedad (Kitschelt, 2007; Freidenberg, 2016).

Por su parte, el examen de la distribución territorial del poder y la descentralización de los sistemas políticos ha estado asociado al concepto de nacionalización del sistema partidista (Dosek, 2015), el cual permite evidenciar niveles múltiples de articulación vertical entre las dimensiones nacional y subnacional del sistema y fenómenos de congruencia o incongruencia entre estos (Dosek & Freidenberg, 2013). Así, los estudios sobre la nacionalización del sistema de partidos se han enfocado a analizar la homogeneidad o heterogeneidad tanto de los apoyos electorales obtenidos por los partidos en el territorio, como del cambio electoral de estos apoyos observado entre una y otra elección, o han buscado combinar las dos perspectivas anteriores. Freidenberg (2016), haciendo referencia a estudios anteriores, señala cómo los partidos suelen competir en múltiples arenas cuyas dinámicas se influyen de forma mutua, lo que lleva a reforzar la necesidad de una mirada multinivel. En este sentido, en su opinión, los partidos suelen estar nacionalizados cuando compiten para todos los cargos, en todos los distritos, y consiguen apoyos en la mayoría de ellos.

Finalmente, para entender fenómenos en los cuales la ciudadanía deja de votar de manera simultánea por los partidos que interactúan en un sistema partidista, presentándose un vaciamiento político que da paso a la emergencia de nuevos actores u *outsiders*, y a la consecuente transformación de la estructura y la dinámica de la competencia del sistema, se ha acudido al concepto de colapso del sistema de partidos, situación que

afectó a diversos países andinos, tal y como se recoge en el estudio editado por (Freidenberg, 2016b), para los casos de Perú, Venezuela y Ecuador. Se trata de situaciones en las que se presenta un derrumbe total del sistema de partidos precedente, observándose la incapacidad de estos para realinearse o recomponerse, con lo cual se genera una transformación radical en el conjunto del sistema (Freidenberg, 2014).

Ahora bien, cómo los enfoques y conceptualizaciones previamente desarrollados sobre partidos políticos se interrelacionan con las reglas del sistema electoral y específicamente con las circunscripciones electorales en las conceptualizaciones que fueron precisadas en los capítulos 2 y 3, es lo que se abordará en el siguiente apartado.

4.2 Las circunscripciones electorales en la interrelación entre sistema electoral y sistema de partidos

En el debate académico, el efecto de la magnitud de las circunscripciones electorales en los partidos políticos y el sistema de partidos surge en el marco de una reflexión más amplia que ha intentado vincular los dos subsistemas que se vienen estudiando. Al respecto, un antecedente inequívoco son las reglas sociológicas planteadas por Duverger (1954, 2001) que han dado lugar a críticas, reformulaciones y adecuaciones de diverso tipo, a la vez que han motivado la apertura de nuevas líneas de análisis desde las cuales se redefinen las posibles variables dependientes e independientes en esta ecuación y la afectación mutua que pueden tener²⁴. Así, en contraposición a lo que desde mediados de siglo pasado han planteado Duverger y sus seguidores, otros autores identifican las dinámicas históricas y sociológicas generadas por los partidos, o las acciones de los partidos gobernantes como creadoras de leyes electorales y no al contrario (Boix 1999).

A pesar de las diferencias entre estos enfoques, las interrelaciones entre ambos subsistemas no tienen cuestionamiento. Por ejemplo, Lijphart (1998) señala cómo “el vínculo entre sistema electoral y el de partidos —la auténtica ley sociológica de Duverger— es muy estrecho. Y su lógica se ve reforzada por el hecho de que, como reconocía Duverger, la relación

24 De manera simplificada, dichas leyes pueden ser enunciadas como sigue: “(1) el sistema mayoritario conduce al bipartidismo, (2) el sistema proporcional conduce al multipartidismo y (3) el sistema mayoritario en dos vueltas conduce al multipartidismo en dos bloques” (formulación tomada de Bosh, 2014, p. 318, con base en una presentación hecha por Duverger en 1972).

es recíproca” (p. 172). A este respecto este autor puntualiza que sistemas de mayoría relativa y distrito uninominal favorecen el bipartidismo y éste último a su vez favorece los métodos de mayoría, mientras que es probable que el multipartidismo, generado por la representación proporcional, tienda a mantenerse en tanto los partidos políticos involucrados evitarían transformaciones en el método de mayoría relativa que puedan afectar su participación dentro del sistema. Por su parte otros estudiosos, desde Rae (1967) hasta Nohlen (1995), hacen énfasis en el rol que cumple el sistema electoral en determinar el número de partidos que logra entrar en las corporaciones públicas. Este depende tanto del propio efecto reductor producto del sistema electoral que hace que disminuya la cantidad de partidos que obtienen curules frente al número de partidos que concurren a elecciones, como del efecto de la desproporción que se crea entre votos y escaños asignados, al sobrerrepresentar a los partidos más grandes y al infrarrepresentar a los menores, situación que para Rae, se da, en mayor o menor medida, en todos los sistemas electorales. Los autores, en general, señalan también la relación del sistema electoral con la fragmentación o la concentración del sistema de partidos y con el tipo de mayorías partidistas que se formen en el parlamento, mayorías que en ocasiones pueden ser creadas artificialmente por las normas electorales.

Sartori (2009), Bosh (2014) y Nohlen (2013, 2014), entre otros, recogen la trayectoria de estos debates, así como los principales énfasis y aportes de los académicos involucrados en el asunto, siendo Nohlen uno de los principales opositores a las formulaciones de Duverger debido a que las considera inexactas por la existencia de numerosos contraejemplos que las desvirtúan. En coherencia con su postulado sobre la relevancia del contexto (que incluso sirve como título a alguno de sus libros), Nohlen (2007) considera que en la explicación de la estructura concreta del sistema de partido resultan más importantes los factores históricos que las leyes propuestas por Duverger.

Según Bosh (2014), una contribución significativa en acotar las leyes de Duverger y convertirlas en leyes de tendencia menos deterministas se dio por la vía de precisar los diversos componentes del sistema electoral que pueden tener mayor incidencia. Es allí donde el tamaño de las circunscripciones adquiere relevancia. En el propósito de revisar “la literatura académica sobre las consecuencias políticas de los sistemas electorales” y “diseccionar los cinco mecanismos específicos a través de los cuales se desencadenan esos efectos”, Bosh (2014, p. 317) enfatiza cómo diversos

autores han ido haciendo aportes al análisis del rol cumplido al respecto por las circunscripciones electorales. Así por ejemplo señala como como

Rae (1967) precisa qué componentes del sistema electoral son más influyentes: sobre todo la magnitud de las circunscripciones, el umbral legal y la fórmula electoral, por ese orden. Sartori (1976:121) y Laakso y Taagepera (1979) redefinieron las variables dependientes de las leyes, al establecer su tipología de sistemas de partido y su `número efectivo de partidos parlamentarios', respectivamente. Taagepera y Shugart (1989) definieron la influencia de la magnitud de la cámara, Lipjhart (1994) difundió el `umbral efectivo' y Katz (1997, p. 137 y ss.) verificó las ya aludidas conclusiones de Rae (Bosh, 2014, p. 318).

Con lo anterior, se aumentó, según Bosh (2014), el rigor de las leyes de Duverger a través de refinamientos técnicos y se lograron establecer relaciones estadísticas que permitieran afirmar, por ejemplo, que “los sistemas electorales proporcionales con magnitudes de circunscripciones más grandes tendrán un mayor número efectivo de partidos parlamentarios”. Incluso, continua Bosh, estos desarrollos llevaron a poder “cuantificar en cuánto crecía -de promedio- el número efectivo de partidos parlamentarios cuando aumentaba en una unidad la magnitud de la circunscripción”, de tal forma que Taagepera y Shugart llegaron a cuantificarlo en $1,15.(2+\log m)$ (Bosh, 2014, p. 319).

A este respecto, resulta importante destacar la influencia de orden mecánica ejercida por el tamaño o magnitud de la circunscripción en la que los partidos compitan, pues determinados resultados dependerán de un asunto de carácter matemático, no relacionado con las acciones que desplieguen diverso tipo de actores políticos involucrados (partidos, candidatos, electores)²⁵. El efecto psicológico, por su parte, estaría relacionado con la conducta que estos autores asuman una vez comprendan y predigan los resultados que participar en determinada circunscripción les generará según cuenten o no con el porcentaje de votos que implícitamente se deriva de la barrera creada sobre todo en circunscripciones pequeñas o medianas. Así, Bosh menciona cómo sistemas electorales caracterizados por una proporcionalidad escasa pueden incentivar modalidades de voto

25 Bosh proporciona tres ejemplos al respecto: Chile, donde el sistema binominal de sus circunscripciones difícilmente permitió la participación de un tercer partido; Panamá, con magnitudes medias de circunscripción de 2 y 3 escaños y el Congreso de los diputados español. En este último caso puede observarse que, aunque existen circunscripciones como Madrid o Barcelona con más de 30 escaños, una buena parte (28) están por debajo de 6, siendo la magnitud media de 6,7 escaños. Lo anterior ha llevado a que históricamente se dé una concentración en muy pocos partidos en las circunscripciones más pequeñas.

estratégico según las cuales “algunos electores acaban votando por una opción distinta a su preferencia sincera, para impedir un resultado que perciben como peor” (Bosch, 2014, p. 324).

4.2.1 Estudios aplicados sobre circunscripciones y sistemas de partidos

Diferentes investigaciones empíricas, que abordan procesos electorales tanto del nivel nacional como del subnacional, han puesto a prueba los planteamientos teóricos acerca de la relación entre magnitud de las circunscripciones y sistema de partidos (Cox 1997; Taagepera 2018). El examen de la incidencia de la magnitud de los distritos sobre la fragmentación y el multipartidismo es un tema de indagación recurrente. Según Montabes, Ortega y Pérez (2006) además del tamaño de la circunscripción hay otros elementos del sistema electoral, como la estructura del voto o la fórmula electoral, que favorecen el multipartidismo a nivel nacional. En una línea similar, Reynoso (2014) muestra de qué forma las reglas electorales que operan en el ámbito subnacional, como la magnitud del distrito o la fórmula de reparto proporcional, determinan la cantidad de partidos. A medida que aumenta el tamaño del distrito se incrementa el número de partidos o bloques que obtienen escaños, por lo cual la proporción de concejales que obtiene el partido más grande tiende a disminuir. Por su parte, Harfst et al. (2018), mediante el análisis de los tres mecanismos del proceso electoral (entrada estratégica, votación estratégica y efecto mecánico del sistema electoral), evidencian que la magnitud del distrito impacta el tamaño del sistema de partidos, y que esta relación está condicionada por la heterogeneidad. Cuantos más escaños existan en una circunscripción, más partidos competirán, más partidos recibirán votos y más partidos obtendrán escaños.

De igual manera, factores como el carácter endógeno o exógeno en la definición de las reglas electorales contribuyen a reafirmar los presupuestos teóricos. Tanto Singer (2015) como Górecki y Kukołowicz (2018) sostienen que el cambio exógeno de reglas electorales como la magnitud de los distritos o el paso de un sistema de representación proporcional a uno mayoritario y uninominal, tanto en el nivel nacional como subnacional, conducen a la fragmentación del sistema de partidos. Lewis (2018) se centra en la definición endógena de las reglas electorales a nivel subnacional, y también establece relaciones de causalidad entre el tamaño del distrito y la fragmentación de partidos. En ese orden de ideas, el tamaño de las circunscripciones incide en el multipartidismo y la fragmentación al margen de si se trata de designaciones endógenas o exógenas.

Otros autores han centrado su atención en la variación de la magnitud de los distritos al interior de cada país y sus implicaciones sobre el sistema de partidos y la han denominado “efecto varianza” (Monroe y Rose 2002; Barceló y Muraoka 2018). Según Monroe y Rose (2002), la diferencia en la magnitud del distrito incide en la fragmentación e igualmente explica la representación desigual de los intereses geográficos entre las zonas urbanas y rurales. Dado que los distritos rurales tienden a tener una magnitud de distrito menor que la de los distritos urbanos, los intereses de los primeros se traducen más fácilmente en una representación parlamentaria efectiva que los de los segundos. Cuando aumenta la varianza del tamaño, es más probable que los intereses rurales estén representados mientras que los intereses urbanos no. Para Barceló y Muraoka (2018), la varianza en la magnitud del distrito también produce “inflación de los sistemas de partidos”. Esto se debe a la combinación de dos mecanismos. En primer lugar, en la fase de coordinación dentro del distrito, el tamaño variable del distrito crea diferentes sistemas de partidos en los distritos; los más grandes favorecen la fragmentación y el multipartidismo. En segundo lugar, en la etapa de coordinación entre distritos, los diferentes sistemas de partidos generados en el primer paso debilitan el esfuerzo de agregación de las élites de los diferentes distritos. Como resultado de estos dos procesos, el número de partidos a nivel nacional es superior con respecto a los partidos a nivel de distrito.

Por último, a pesar del aparente consenso en torno a la constatación empírica de las tesis que relacionan magnitud de distritos y sistemas de partidos, hay quienes la controvierten. Por ejemplo, Lago (2009) sostiene que la fragmentación dentro de los sistemas de partidos locales tiende a ser similar al margen de la cantidad de curules asignadas. En ese sentido, resta importancia a las repercusiones del tamaño de las circunscripciones sobre el multipartidismo, alegando que los partidos no ajustan sus estrategias como si cada circunscripción fuera completamente independiente de las demás, sino que optan por una mirada de conjunto, considerando los incentivos existentes para la nacionalización de los partidos y los sistemas de partidos.

4.3 La priorización del enfoque morfológico centrado en lo subnacional en el estudio del sistema de partidos. A manera de síntesis.

La relación entre circunscripciones dentro del sistema electoral y sistema de partidos políticos que se efectuará en el marco de la presente investigación, no desconoce las diferentes aproximaciones vigentes en la literatura para entender el sistema de partidos, tal y como fueron descritas previamente. Se aparta, igualmente, de explicaciones de orden lineal o unicausal sobre las afectaciones intersistemas. Sin embargo, por el carácter de la relación que se establece entre dimensiones y variables centrales, el análisis efectuado se centrará en el enfoque morfológico que dará cuenta de la estructura que adquieren los diversos sistemas de partidos subnacionales, dependiendo del tamaño de la circunscripción de que se trate, e indagará diversas consecuencias de esta relación, a saber: el efecto reductor, el número efectivo de partidos y el grado de fragmentación del sistema, la proporcionalidad y el costo que en términos de votos implica para los partidos el obtener curules en determinado tamaño de circunscripción departamental o municipal. Se descarta así el profundizar en esta indagación en los enfoques genéticos y espacial del estudio del sistema de partidos, a pesar de reconocer que, para el conocimiento de la política en el nivel subnacional, es indispensable ahondar también en fenómenos relacionados con el surgimiento de los partidos políticos o su distancia ideológica²⁶.

De otro lado, tampoco se desarrollarán aspectos relacionados con la nacionalización o la institucionalización de los partidos políticos en el ámbito subnacional. A pesar de que la información electoral recopilada y las bases de datos conformadas proporcionarían la materia para efectuar, así fuera de manera parcial, el análisis respectivo, se prefirió mantener el foco en los efectos derivados del tamaño de las circunscripciones, de por sí ya bastante arduo y complejo, y dejar estas indagaciones para estudios posteriores. Por su parte, se tiene como referencia el supuesto de que en el nivel subnacional colombiano se mantiene lo ocurrido con el sistema de partidos a nivel nacional, en el sentido de que, a pesar de que ha observado importantes transformaciones, no ha sufrido un colapso como tal. En este sentido tampoco el concepto de colapso del sistema de partidos

26 Sin embargo, no sobra mencionar que los apartados de partidos, que se incluyen en el tomo II de esta publicación, inician todos con una revisión de los factores históricos y el contexto que dieron origen a cada uno de los partidos participantes en las elecciones analizadas.

hará parte de las preocupaciones abordadas en la investigación. Se consideró que no solo se desbordaría la capacidad del equipo y se perdería el foco de interés, sino que el marco temporal del estudio (elecciones 2015 y 2019) no permitiría abordar con solvencia los análisis que implican indagar en estos conceptos relacionados con el sistema de partidos en el nivel subnacional.

Referencias

- Ares, C. y Volkens, A. (2017) Representación, estructura de la competencia e ideología de los partidos políticos. *Revista Latinoamericana de política comparada*. Vol. 13, julio 9-28.
- Barceló, Joan, and Taishi Muraoka. (2018). The Effect of Variance in District Magnitude on Party System Inflation. *Electoral Studies* 54: 44-55. <https://doi.org/10.1016/j.electstud.2018.04.016>.
- Bartolini, S. (1993). Partidos y sistemas de partid. En Gianfranco Pasquino et al., *Manual de Ciencia Política*. Madrid: Alianza, pp. 217-264.
- Boix, C. (1999) Setting the rules of the game: The choice of electoral system in advanced democracies. *American Political Science Review*. Vol.93 No. 3, 609-624.
- Bosh G. (2014). Las consecuencias de los sistemas electorales. En *Memoria I Congreso Peruano de Estudios Electorales*, octubre 2012. Lima, Jurado Nacional de Elecciones, Escuela Electoral y de Gobernabilidad, pp. 317-332.
- Centro Latinoamericano de Estudios Políticos (2017). *Revista Latinoamericana de Política Comparada* Vol. 13, julio, 9-28.
- Dosek, T., y Freidenberg, F. (2013). La congruencia de los partidos y los sistemas de partidos multinivel en América Latina: Conceptualización y evaluación de algunas herramientas de medición. *Politai: Revista de Ciencia Política*, año 4, segundo semestre, No. 7, 161-178. <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/politai/article/view/13903>
- Downs, A. (1957). *An Economic Theory of Democracy*. Harper Collins Publishers Inc.
- Downs, A. (1973). *Teoría económica de la democracia*. Madrid: Aguilar.
- Downs, A. (1992). Teoría económica de la acción política En Albert Batlle (editor). *Diez textos básicos de ciencia política*, Barcelona: Ariel, pp. 93-112.

- Duverger, M. 1954. *Political Parties*. Nueva York: Wiley.
- Duverger, M. (2001) Influencia de los sistemas electorales en la vida política. En Albert Battle (editor). *Diez Textos Básicos de Ciencia Política*. España: Ariel, pp. 37-76.
- Freidenberg, F. (2016). Los sistemas de partidos en América Latina: Dimensiones de análisis y aproximaciones empírico-comparadas. En Flavia Freidenberg (editora). *Los sistemas de partidos en América Latina 1978-2015*, tomo 1: México, América Central y República Dominicana. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas núm. 782, pp. 3-28.
- Freidenberg, F. (2016a). (editora). Los sistemas de partidos en América Latina 1978-2015, tomo 1: México, América Central y República Dominicana. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Freidenberg, F. (2016b). (editora). Los sistemas de partidos en América Latina 1978-2015, tomo 2: Cono Sur y Países Andinos. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Freidenberg, F. (2016c). Conclusiones. Los cambios en los sistemas de partidos en América Latina (1978-2015): desafíos teóricos y propuestas para una agenda de investigación. En Flavia Freidenberg (editora). *Los sistemas de partidos en América Latina 1978-2015*, tomo 2: Cono Sur y Países Andinos. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas. núm. 782, pp. 525-543.
- Górecki, Maciej A., y Paula Kukołowicz. (2018). Electoral Formula, Legal Threshold and the Number of Parties: A Natural Experiment. *Party Politics* 24 (6): 617-28. <https://doi.org/10.1177/1354068816688360>.
- Gutiérrez, F. (2007). *¿Lo que el viento se llevó? Los partidos políticos y la democracia en Colombia 1958-2002*. Bogotá: Grupo Editorial Norma Vitral.
- Harfst, P., Dingler, S. C., Fortin-Rittberger, J., Noseck, J. y Kosanke, S. (2018). Elusive Indeed. The Mechanical versus Psychological Effects of Electoral Rules at the District Level. *Electoral Studies* 53: 90-98. <https://doi.org/10.1016/j.electstud.2018.04.001>
- Kitschelt, H. (2007). Party Systems. En Carles Boix y Susan Stokes (editors). *The Oxford Handbook of Comparative Politics*. Oxford: Oxford University Press, pp. 522-554.
- Lago, Ignacio. (2009). Magnitud de Distrito y Número de Partidos. *Revista Espanola de Ciencia Politica*, 21: 9-23.

- Lewis, Blane D. (2018). Endogenous District Magnitude and Political Party Fragmentation in Subnational Indonesia: A Research Note. *Electoral Studies* 55: 136-45. <https://doi.org/10.1016/j.electstud.2018.06.005>.
- Lijphart, A. (1998). *Las democracias contemporáneas* (3 ed.). España: Ariel Ciencia Política.
- Lipset, S. M. y Rokkan, S. (1992), Estructura de división, sistemas de partidos y alineamientos electorales. En Albert Battle (editores). *Diez textos básicos de Ciencia Política*, Barcelona: Ariel.
- Montabes Pereira, J., Ortega Villodres, C., y Pérez Nieto, E. G. (2006). Sistemas electorales y apoyo electoral de los partidos regionalistas en Europa Occidental. *Revista Española de Ciencia Política*, no. 15: 93-122.
- Monroe, B. L., y Rose, G. A. (2016). Electoral Systems and Unimagined Consequences: Partisan Effects of Districted Proportional Representation. *American Journal of Political Science*, 46 (1): 67-89.
- Nohlen, D. (1995). *Elecciones y Sistemas Electorales*. Caracas: Fundación Friedrich Ebert, Nueva Sociedad.
- Nohlen, D. (2007). *Ciencia política. Teoría institucional y relevancia del contexto*. Bogotá: Editorial Universidad del Rosario.
- Nohlen, D. (2013). *¿Cómo estudiar ciencia política? Una introducción en trece lecciones*. Lima: Fondo Editorial Pontificia Universidad Católica.
- Nohlen, D. (2014). *Gramática de los sistemas electorales: Una introducción a la ingeniería de la representación*. Lima: Jurado Nacional de Elecciones, Escuela Electoral y de Gobernabilidad. 2a. edición actualizada y aumentada.
- Pizarro, E. (2005). El bipartidismo colombiano: entre la guerra y la conversión de caballeros. En Pizarro, E. y Rodríguez Pico, C.R. (editores). *Los Retos de la Democracia: Viejas y Nuevas Formas de la Política en Colombia y América Latina*. Bogotá: Foro Nacional por Colombia, IEPRI, Heinrich Boll.
- Rae, D. W. (1967). *The Political Consequences of Electoral Laws*. New Haven: Yale University Press.
- Reynoso, D. (2014). Sistema Electoral, Número de Partidos y Tamaño Del Ganador. Los Municipios de La Provincia de Buenos Aires. *Revista SAAP* 8 (1): 259-297.

- Rodríguez Pico, C. R., y Duque Franco, I. (2017). Nuevos competidores políticos en elecciones de Concejo Municipal de 2015 en Colombia. Magnitud de circunscripciones y resultados electorales. *Estudios Políticos* 52: 194-218. <https://doi.org/10.17533/udea.espo.n52a10>.
- Rokkan, S. (1967): Cleavage Structures, Party Systems and Voter Alignments: An Introduction. En Seymour M. Lipset y Stein Rokkan (eds.): *Party Systems and Voter Alignments*, Free Press, New York.
- Sartori, G. (2009). *Partidos y Sistema de partidos*. Madrid: Alianza Editorial.
- Singer, Matthew M. (2015). Does Increasing District Magnitude Increase the Number of Parties? Evidence from Spain, 1982-2011. *Electoral Studies* 38: 118-26. <https://doi.org/10.1016/j.electstud.2015.01.010>
- Taagepera, R. (2018). Cómo los votos resultan de los escaños: una visión general de Votes from Seats de Shugart y Taagepera. *Revista Mexicana de Estudios Electorales* 2(19): 11-28.

Parte 2

A horizontal orange bar with a thin white line on top, located to the right of the 'Parte 2' header.

SISTEMA ELECTORAL, CIRCUNSCRIPCIONES, Y SISTEMAS DE PARTIDOS EN EL NIVEL SUBNACIONAL COLOMBIANO

Capítulo

5

El sistema electoral aplicado a las corporaciones públicas del orden subnacional en Colombia

Clara Rocío Rodríguez Pico

La primera parte de este libro se ocupó de delimitar la aproximación teórico-conceptual que permitirá contar con un lente macro desde el cual poder leer el caso en las dimensiones de interés, las ya desarrolladas relaciones entre el sistema electoral, y más específicamente la magnitud de las circunscripciones electorales, por un lado, junto a los resultados en las urnas de los partidos políticos para dos corporaciones públicas de nivel subnacional, en dos elecciones dadas, por el otro. Antes de esto, es decir, de presentar los resultados y hallazgos de la investigación al respecto, esta parte del libro se concentra en examinar las características básicas del sistema electoral y de las circunscripciones electorales en el nivel subnacional en Colombia, en tanto caso en estudio, así como de presentar la estructura del sistema de partidos en el país y la forma como se configura en el nivel territorial para las dos elecciones estudiadas. Acorde con el planteamiento que destaca la necesidad de evitar el “sesgo nacionalista” y enfocar la mirada en niveles descentralizados, aparece una triple tarea: a) acotar a qué se hace referencia cuando se habla de dinámicas políticas subnacionales en Colombia y cuáles son las reglas del sistema electoral vigentes en estos niveles, acorde con las definiciones conceptuales previamente planteadas; b) precisar el tamaño y distribución espacial de las circunscripciones estudiadas y caracterizarlas en términos geográficos y de otras variables (condición rural o urbana, densidad poblacional, etc.) que pueden resultar decisivas en los resultados electorales y c) precisar cuáles son y de dónde provienen los partidos que pueden participar en la competencia política de orden subnacional. Esto es, precisamente, lo que se aborda en los tres capítulos incluidos a continuación.

En relación con los conceptos de sistema electoral adoptados y teniendo en cuenta los propósitos del proyecto, la posibilidad de aproximación más pertinente para identificar el carácter de lo subnacional en Colombia consistió en precisar las curules o cargos públicos de elección popular que se hallan en juego en las diferentes contiendas electorales, para, posteriormente, revisar las disposiciones específicas definidas normativamente para regular dichas elecciones. Mirado de manera general, para efectos políticos, el nivel subnacional se encuentra conformado por 32

departamentos y 1.101 municipios que eligen respectivamente igual número de gobernadores y alcaldes, así como 418 diputados que conforman las asambleas departamentales y 12.063 miembros de concejos municipales. Adicionalmente, el artículo 319 de la Constitución de 1991, recogiendo una disposición de la reforma de 1968, establece la posibilidad de subdividir el territorio municipal en comunas en las áreas urbanas y corregimientos en las zonas rurales a fin de conformar Juntas Administradoras Locales (JAL), integradas por ediles o comuneros de elección ciudadana.

Al igual que ocurre con todos los funcionarios electos en el país, estas autoridades departamentales, municipales y locales son elegidas para períodos de cuatro años, en elecciones no concurrentes con las de autoridades nacionales. Esta fue una decisión de la Asamblea Nacional Constituyente, quedando establecida de la siguiente manera en la Carta Política: “La elección de presidente y vicepresidente no podrá coincidir con otra elección. La de Congreso se hará en fecha separada de la elección de autoridades departamentales y municipales” (art. 262); así mismo se establece que “la elección de alcalde mayor (de Bogotá), de concejales y ediles se hará en un mismo día” (art. 323). Las dos primeras elecciones de alcaldes, efectuadas en 1988 y 1990, consideraron un mandato de dos años. La Constitución Política de 1991 admitió la elección de gobernadores y adicionó un año al periodo de los gobernantes subnacionales (arts. 299, 303, 312, 218). Finalmente, mediante el Acto Legislativo 02 de 2002 se adoptó el actual periodo de cuatro años, el cual se empezó a implementar a partir del año 2004. Gobernadores y alcaldes pueden aspirar a ser reelegidos con un período intermedio, mientras que para los representantes a corporaciones públicas no existe ninguna prohibición al respecto: la reelección puede ser inmediata e indefinida.

Como ya ha sido señalado, dentro de este conjunto de autoridades del orden subnacional, el proyecto de investigación que dio origen a esta publicación se focalizó en el análisis de las corporaciones públicas de orden departamental y municipal y excluyó, así, cargos uninominales, y juntas administradoras locales. Mientras en el primer caso se consideró que alcaldías y gobernaciones corresponden a un principio de representación mayoritario para el cual no serían pertinentes los análisis acá planteados, la supresión del examen de las JAL se justificó en varias razones, que no son óbice para desconocer su importancia y dinámica. En primer término, se evidenciaron dificultades de orden práctico relacionadas con el acceso a información electoral y con los requerimientos y exigencias derivados de adecuar un volumen tan amplio de datos para el análisis estadístico, lo que desbordaba las capacidades del equipo y los recursos disponibles para la

investigación²⁷. En segundo lugar y en la perspectiva del análisis comparado 2015-2019, se evaluó que dichas instancias tienen diferencias notables con concejos municipales y asambleas departamentales que no permiten asimilar el contexto, las hipótesis y supuestos planteados, ni las posibles rutas que abra esta investigación para indagaciones futuras. En efecto, las JAL tienen un carácter más administrativo que de representación política, por lo que no cuentan con autoridades del orden ejecutivo con las cuales ejercer conjuntamente poder político territorial; a su vez su carácter y alcance varía notablemente de acuerdo con el municipio o distrito de que se trate. Adicionalmente, lo que es más relevante para el proyecto, no cubren el conjunto del territorio nacional y al estar su creación a discrecionalidad de los entes territoriales autorizados, no presentan un número fijo, sino que puede variar de elección a elección. Por ejemplo, a diferencia de lo que ocurre con los cargos en asambleas y concejos que han permanecido estables en el número ya indicado, el total de curules en juego en las JAL pasó de 4.755 a 6.814 entre las dos últimas elecciones, un aumento de 43,3 %, lo que evidencia la particularidad de estas corporaciones.

Precisado entonces el interés en examinar exclusivamente circunscripciones plurinominales variables de orden subnacional como son los concejos municipales y las asambleas departamentales, el presente capítulo tiene como propósito analizar cómo las definiciones de orden conceptual sobre el sistema electoral se evidencian específicamente en el caso colombiano para estas corporaciones, sin profundizar en la caracterización detallada de las circunscripciones, que se hará en el siguiente capítulo. Para ello metodológicamente se realizó un ejercicio tendiente a lograr una simbiosis que combinara los dos planos, el teórico-conceptual —retomando y profundizando aspectos ya presentados en el capítulo 2—, y el de la realidad de su aplicación práctica, de forma tal que el lector pueda realizar su apreciación de manera conjunta y simultánea, en torno a los siguientes temas clave que estructuran el capítulo: apartado 5.1, Principio de representación; apartado 5.2, Circunscripciones electorales; apartado 5.3, Umbrales electorales y umbral legal; apartado 5.4, Fórmula electoral para la conversión de votos en escaños; apartado 5.5, Forma de estructuración del voto o de presentación de candidaturas.

27 Solo para dar una idea de la magnitud del ejercicio implicado, se puede señalar cómo, según la Registraduría Nacional del Estado Civil (2019), en las últimas elecciones subnacionales de 2019 se eligieron 6.814 ediles para integrar 1.040 juntas administradoras locales, distribuidas en todos los departamentos del país a excepción de Amazonas, Guainía, San Andrés, Vaupés y Vichada, un universo de corporaciones casi similar al de los concejos municipales. Para dicha contienda se presentaron 13.398 candidatos a ediles o comuneros.

En la medida en que se da cuenta de reglas electorales y de que, como se mencionó, se reconoce que los sistemas electorales tienen un carácter contextual en tanto son resultados de procesos históricos, fruto de transacciones y acuerdos entre actores, no desligado de intereses políticos y de relaciones de poder (Nohlen, 2007), sobre cada tema clave se hace referencia a cómo se institucionalizaron las normas que hoy rigen la competencia política en las corporaciones estudiadas, contestando, en cada caso, la pregunta sobre el contraste o similitud entre lo dispuesto en las diferentes reformas políticas para el nivel nacional y para el nivel subnacional. El ejercicio permite también identificar continuidades y modificaciones que se presentaron en materia normativa entre las elecciones 2015 y 2019, y que definitivamente influyen en el análisis comparado relativo a los hallazgos de la investigación.

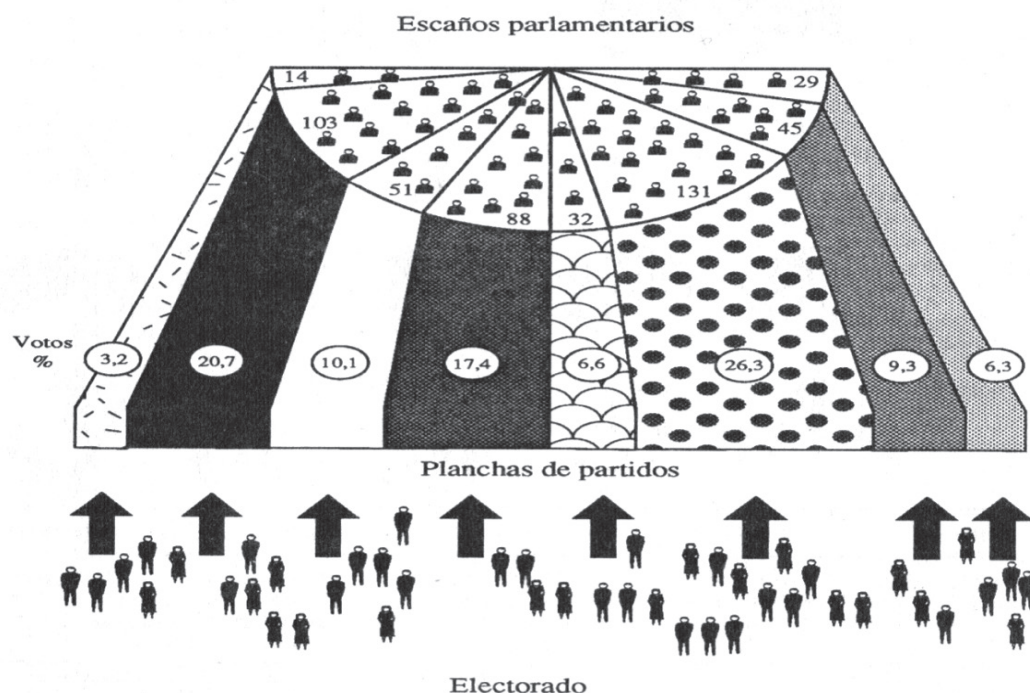
Finalmente, y a manera de cierre del capítulo, se realiza un apartado de síntesis del sistema electoral subnacional colombiano (apartado 5.6), con lo cual se da paso a analizar, en el capítulo siguiente, la configuración específica que las circunscripciones adquieren en las corporaciones públicas de orden subnacional en la geografía colombiana, así como la enunciación de los principales problemas que se observan en la actualidad en torno a ellas.

5.1 Principio de representación

Como se mencionó en el capítulo 2, no es posible analizar los componentes del sistema electoral sin antes indagar sobre la distinción básica realizada en la literatura en torno a la cuestión de las funciones que se espera que este cumpla en el sistema político en materia de representación (Nohlen, 1995 y 2014). Es decir, es necesario conocer los dos grandes principios que permiten diferenciar sistemas de carácter proporcional (Figura 5.1), en los que se pretende garantizar la representación de sectores heterogéneos de la sociedad, de sistemas que adoptan el principio mayoritario para consolidar mayorías que acompañen el gobierno, como ocurre particularmente en regímenes parlamentaristas (Figura 5.2). Mientras los primeros han sido asociados al multipartidismo en la medida en que buscan generar coincidencia o al menos cercanía entre el porcentaje de votos obtenidos por cada partido, político y el porcentaje de escaños que le son asignados, en aquellos orientados por la representación mayoritaria sólo resultará electo el “candidato que haya obtenido la mayoría relativa (o absoluta) de los votos emitidos” (Nohlen, 1995, p. 40), lo cual suele vincularse a sistemas bipartidistas. Es de resaltar, sin embargo, que

en la actualidad existen muchos sistemas mixtos que combinan ambos principios de representación²⁸.

Figura 5.1 Representación proporcional como principio

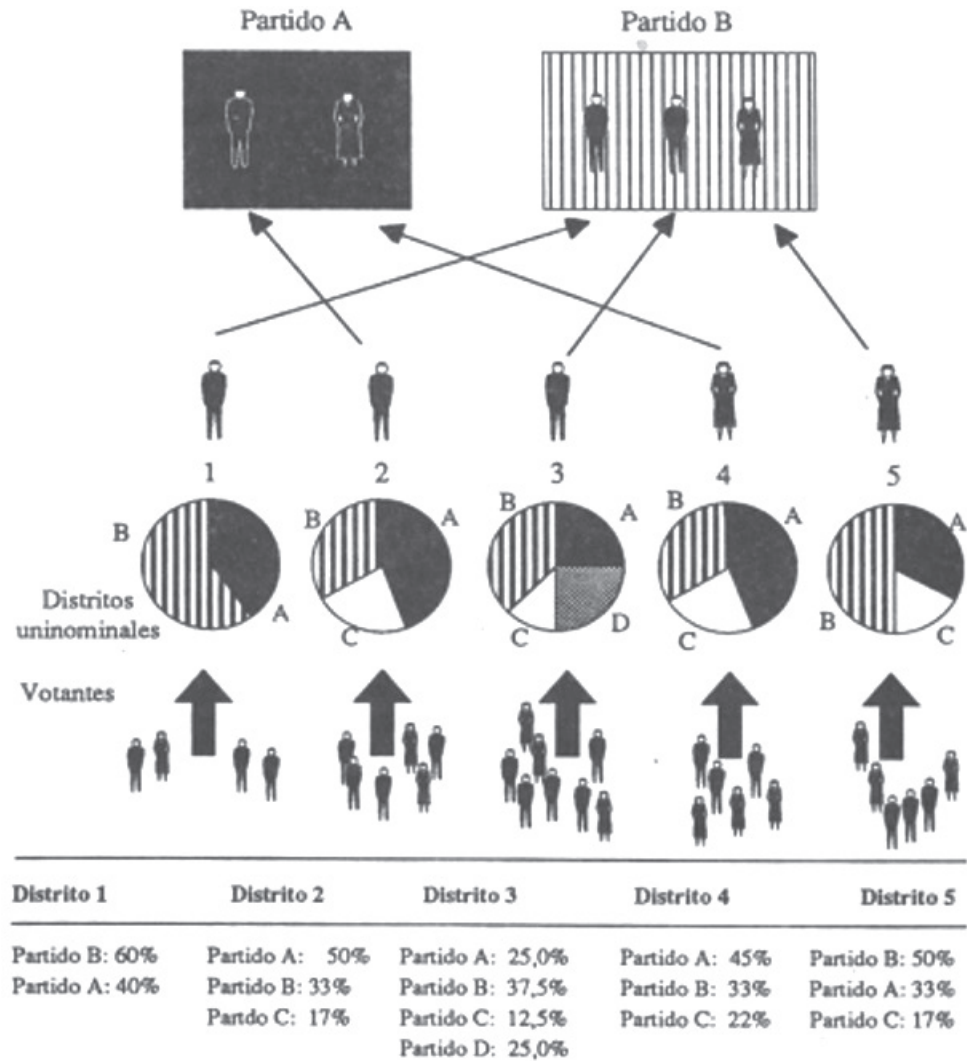


Nota. “El gráfico muestra que la representación proporcional produce un reflejo a nivel parlamentario de la pluralidad de opiniones y agrupaciones políticas a nivel del electorado. En nuestro ejemplo, los ocho partidos que representan los votos del electorado tienen representación parlamentaria” (Nohlen, 1995, p. 45).

Fuente: Tomado de Nohlen (1995, p 45).

28 Ver, por ejemplo, la sistematización realizada por Freidenberg y Došek (2016) de las variaciones adoptadas en la materia en diferentes reformas electorales de 18 países de América Latina. También sobre este mismo ámbito geográfico, aunque más antiguo, un interesante ejercicio de análisis es realizado por Franco-Cuervo, Clavijo y Flórez (2007).

Figura 5.2 Representación por mayoría como principio



Nota. “El gráfico muestra el efecto de constitución de mayorías parlamentarias que tiene la aplicación de la fórmula mayoritaria con distritos uninominales. Solo dos de los cuatro partidos obtienen escaños parlamentarios. El partido B alcanza la mayoría absoluta en los escaños (60 %), aunque conquistó una mayoría de votos en un solo distrito (1). En el distrito 3, con 4 candidatos, basta el 40 % de los votos para ganar. Lo decisivo en este sistema es ganar el distrito electoral. Sólo los partidos que ganan un distrito, por lo menos, tienen representación parlamentaria (Nohlen, 1995, p. 45).

Fuente: Tomado de Nohlen (1995, p. 45).

Como puede observarse, en sistemas que acogen el principio mayoritario de representación (Figura 5.2), generalmente se escoge un único representante que proviene de distritos pequeños, a diferencia del sistema orientado por el principio de representación proporcional (Figura 5.1), que se asocia a circunscripciones de mayor tamaño, donde se puede elegir un número variable de representantes.

Al igual que ocurre con el Senado y la Cámara de Representantes, el principio de representación es proporcional para todas las corporaciones públicas en Colombia. A diferencia de otros países donde predomina el principio mayoritario o la combinación de ambos principios dentro del sistema electoral, en las últimas décadas en Colombia no ha sido posible tramitar en el Congreso una reforma de este tipo, pese al interés de algunos legisladores y de propuestas presentadas desde el ámbito académico o desde la sociedad civil.

El exsenador John Sudarski lideró varios esfuerzos destinados a implementar un sistema mixto para la elección de congresistas²⁹. Diversos proyectos de acto legislativo radicados tanto en Senado como en Cámara fueron presentados e iniciaron su trámite en 2010, 2011 y 2013, pero todos se hundieron³⁰. Varios años después, a propósito de la firma del Acuerdo de Paz se presentaron otras dos propuestas que merecen ser destacadas: el *Kas Paper* No. 27 (Fundación Konrad Adenauer, 2017), elaborado por investigadores del Observatorio de Representación Política de la Universidad del Rosario, en cabeza de Yann Basset, y el informe de la Misión Electoral Especial (MEE, 2017)³¹. Ahora bien, como puede observarse estas propuestas han tenido como foco exclusivamente al Congreso de la República, sin entrar a reflexionar sobre el diagnóstico y las medidas requeridas en el nivel subnacional.

29 Además del seguimiento al trámite y al debate en el legislativo, puede revisarse un documento publicado por FESCOL (Sudarski, 2012) y un vídeo que sintetiza sus propuestas (Sistema Electoral Mixto, 2016). <https://contrial.co/sistema-electoral-mixto/> Así mismo la iniciativa se discutió en el Seminario Internacional Rendición de Cuentas y Sistemas Electorales, realizado en el mes de abril de 2012.

30 Ver Proyecto de Ley 317 de 2024.

31 Ambas optan por conservar y fortalecer el carácter nacional de la circunscripción al Senado y mantener sus principales rasgos, pero modificar la Cámara de Representantes, sumando distritos uninominales a las circunscripciones plurinominales ya existentes. Ello mejoraría la representación territorial combinando el principio de representación proporcional con el mayoritario. Mientras el documento KAS consideraba aumentar de 161 a 237 el número de curules en la cámara baja (Fundación Konrad Adenauer, 2017), la MEE garantizaba que ninguna de las circunscripciones de Cámara de Representantes actuales disminuiría su número, pero adicionaba 12 nuevos escaños (Misión Electoral Especial, 2017). Ninguna de estas propuestas fue tramitada en el Congreso.

Sin embargo, es de mencionar que la Constitución de 1991 contemplaba la posibilidad de crear círculos electorales dentro de los departamentos, sin indicar si estos serían de carácter uninominal o plurinominal. El artículo 299 disponía que el Consejo Nacional Electoral (CNE) podría “formar dentro de los límites de cada departamento, con base en su población, círculos para la elección de diputados, previo concepto de la Comisión de Ordenamiento Territorial”, posibilidad que no fue desarrollada y, que, por el contrario, fue derogada posteriormente mediante el acto legislativo 01 de 1996.

Puede derivarse de lo anterior que la combinación de estos principios de representación en el nivel subnacional ha sido una posibilidad poco explorada y que, al menos en las entidades territoriales más grandes a nivel intermedio o de ciudades capitales, podría examinarse, a fin tanto de buscar representación territorial, como de acercar a los electores y sus representantes.

5.2 Circunscripciones electorales

Siendo el objeto central de reflexión de esta investigación, las circunscripciones son abordadas desde diversas perspectivas y en diferentes capítulos de este libro. En este apartado y de acuerdo con el propósito de valorar el caso colombiano a la luz de la literatura especializada, su consideración se restringe a puntualizar aspectos puramente vinculados a su ubicación en el marco del concepto de sistema electoral utilizado y a la luz de los planteamientos conceptuales ya realizados, según los cuales la magnitud de las circunscripciones se convierte en el principal elemento explicativo del efecto mecánico que puede tener el sistema electoral en los resultados de los partidos. El capítulo siguiente realizará el análisis desde el punto de vista de su configuración territorial colombiana y de otras características esenciales.

En primer término, hay que mencionar que la división territorial para fines electorales en Colombia ha dado como resultado circunscripciones plurinominales y de tamaño variable en ambas corporaciones subnacionales, que fueron diseñadas con base en consideraciones ligadas a la división político-administrativa del país y al tamaño poblacional. Aunque la Constitución de 1991 no utiliza la palabra “circunscripción” o “distrito electoral” para determinar el tamaño de las corporaciones político-administrativas de elección popular en departamentos y municipios ya que lo reserva para las dos Cámaras del Congreso de la República, sí determina los rangos de magnitud que estas corporaciones territoriales deben tener. En todo

caso, se entendería que modificaciones en este sentido solo podrían ser establecidas por mandato constitucional en la medida en que pretendan disminuir o sobrepasar los rangos previstos en las normas respectivas.

En segundo lugar, interesa precisar el tamaño de estas circunscripciones y sus implicaciones en términos de las hipótesis planteadas en la investigación. Las 32 corporaciones de nivel intermedio o asambleas departamentales pueden ser clasificadas todas de tamaño grande, pues eligen más de 10 escaños (Nohlen, 1995). Aunque hay diferencias notables en términos de su magnitud y del número de unidades que se incluyen en cada rango (lo que será precisado en el siguiente capítulo), es de esperar, de forma hipotética, que los efectos del tamaño de la circunscripción en los resultados obtenidos por los partidos y otros actores políticos no sean especialmente marcados en los departamentos, debido a que todos corresponden a un tamaño de distrito en el que “el efecto desproporcionado queda paulatinamente eliminado al aproximarse más y más las proporciones respectivas de votos y escaños, según el aumento de escaños en juego en la circunscripción” (Nohlen, 1995, p. 68)³².

La situación es diferente en el caso de las circunscripciones municipales colombianas, que, al moverse entre siete y 45 escaños, pueden ser clasificadas como medianas y grandes (Nohlen, 1995). Aunque en sentido estricto no existen circunscripciones uninominales, ni circunscripciones pequeñas que adjudiquen de dos a cinco escaños, la variabilidad en las circunscripciones plurinominales existentes en el ámbito local amerita ser examinada, para constatar la relación entre esta —que es considerada la variable que más efecto mecánico tiene en el sistema electoral— con los resultados de los diferentes competidores políticos. Adicionalmente, una norma de reciente adopción genera, en la práctica, la disminución en un escaño en el tamaño de algunas circunscripciones.

Efectivamente, según el Estatuto de la oposición (Ley 1909 de 2018), el segundo candidato en votación en las elecciones a los ejecutivos de cualquier nivel puede, si así lo desea, hacer parte de la corporación respectiva. Esa medida, consagrada en los artículos 24 y 25 del Estatuto, fue implementada por primera vez en las elecciones nacionales de 2018, con lo cual la fórmula a la presidencia conformada por Gustavo Petro y Ángela María

32 La combinación de variados componentes del sistema electoral, como el principio de representación, el tamaño de la circunscripción y la fórmula D'Hondt o cifra repartidora y la forma como se correlaciona el aumento de la proporcionalidad con el aumento del tamaño de la circunscripción, pueden verse en la Tabla 2.1, “Distribución de escaños por tamaño de circunscripción según la fórmula proporcional D'Hondt”.

Robledo, que resultó vencida ante el electo presidente Iván Duque y la vicepresidenta Marta Lucía Ramírez, decidió, acorde con la norma, posicionarse en los cargos de senador y representante a la Cámara, respectivamente³³. A diferencia del nivel nacional donde el número de congresistas se aumentó en dos debido a esta disposición (uno en Senado y otro en Cámara), en las asambleas y concejos no se acrecienta el tamaño de la corporación si el segundo en votación en las elecciones de gobernación o alcaldía respectivamente decide aceptar la curul, sino que se descarta el último de los posibles candidatos electos, disminuyendo, de esta forma, el tamaño de la circunscripción en la que compiten las listas inscritas. Específicamente para el nivel subnacional, la norma establece lo siguiente:

Artículo 25. *Curules en las corporaciones públicas de elección popular de las entidades territoriales.* Los candidatos que sigan en votos a quienes la autoridad electoral declare elegidos en los cargos de Gobernador de Departamento, Alcalde Distrital y Alcalde Municipal (sic), tendrán derecho personal a ocupar, en su orden, una curul en las Asambleas Departamentales, Concejos Distritales y Concejos Municipales respectivos, durante el periodo de estas corporaciones. Con la organización política a que pertenezcan, podrán intervenir en las opciones previstas en el artículo 7° de esta ley y harán parte de la misma organización política.

Posterior a la declaratoria de elección de los cargos de Gobernador, Alcalde Distrital y Municipal y previo a la de las Asambleas Departamentales y Concejos Distritales y Municipales respectivamente, los candidatos que ocuparon el segundo puesto en votación deberán manifestar por escrito ante la comisión escrutadora competente, su decisión de aceptar o no una curul en las Asambleas Departamentales y Concejos Distritales y Municipales.

Otorgadas las credenciales a los gobernadores y alcaldes distritales y municipales, la autoridad electoral les expedirá, previa aceptación, las credenciales como diputados y concejales distritales y municipales a los que ocuparon los segundos puestos en la votación para los mismos cargos y aplicará la regla general prevista en el artículo 263 de la Constitución para la distribución de las curules restantes de Asambleas Departamentales y Concejos Distritales y Municipales.

33 La curul de Angela María Robledo fue demandada por doble militancia, y ha tenido definiciones contradictorias. Mientas la Sección Quinta del Consejo de Estado, anuló la elección, la Sección Segunda de esta misma corporación resolvió favorablemente una tutela interpuesta por la congresista y la reintegró a su cargo. Sin embargo, esta decisión fue revisada recientemente por la Corte Constitucional, entidad que, en una votación dividida de cinco magistrados contra cuatro que hicieron salvamento de voto, reiteró la violación a la doble militancia (El Tiempo, 2021).

Si no hay aceptación de la curul se aplicará la regla general prevista en el artículo 263 [la fórmula de cifra repartidora] de la Constitución Política para la distribución de todas las curules de Asambleas Departamentales y Concejos Distritales y Municipales por población (Ley 1909 de 2018).

Finalmente, en términos de lo que compete a las circunscripciones miradas como componente del sistema electoral colombiano sujeto a reformas políticas, hay que mencionar que su definición ha mostrado mayor permanencia comparativamente con otras normas electorales, que han sido modificadas más frecuentemente. La magnitud de las corporaciones subnacionales de elección popular, fijada en la Constitución de 1991 entre 11 y 31 miembros para las asambleas departamentales (art. 299) y entre 7 y 21 representantes para los concejos municipales no han sufrido alteraciones desde esa gran reforma (art. 312). En su calidad de Distrito capital, sujeto a un régimen especial, Bogotá es la única excepción al respecto, en tanto el Acto Legislativo 03 de 2007 decidió desligar el crecimiento en el número de concejales del tamaño de su población, que la Constitución de 1991 había fijado en “un concejal por cada ciento cincuenta mil habitantes o fracción mayor de sesenta y cinco mil habitantes” (inciso 1, art. 323) dejando un número fijo de 45 concejales y evitando así el crecimiento desmedido del concejo capitalino, que a la fecha, según el censo de 2018 podría estar en 49 concejales.

Es de señalar, sin embargo, que, en el nivel de circunscripciones departamentales, sí se han impulsado iniciativas tendientes a modificar su magnitud, tanto por parte del legislativo como del ejecutivo. El Acto Legislativo 01 de 2003 (art. 16) intentó realizar una modificación en el sentido de disminuir a siete miembros las asambleas de las comisarias erigidas en departamentos por la Constitución de 1991 (es decir, Amazonas, Guaviare, Guainía, Vaupés y Vichada), pero dicha disposición fue declarada inexecutable por la Corte Constitucional debido a vicios de trámite (Sentencia C-668 de 2004). Adicionalmente, apoyado en este mismo artículo

... el gobierno [del presidente Álvaro Uribe] había disminuido en 104 el número de diputados de la asamblea, con lo cual sus miembros pasaron de 502 a 398 en todo el país. La norma, declarada inexecutable por la Corte Constitucional, fue demandada también ante el Consejo de Estado y ante tribunales de 21 departamentos” (*El Tiempo*, 2004, citado por Rodríguez Pico, 2005).

Lo anterior permite avanzar tres conclusiones preliminares: en primer término, con base en las definiciones constitucionales, existiría un techo para un eventual aumento de las circunscripciones departamentales (la

mayor circunscripción actualmente es de 26 diputados y se podría llegar hasta 31), no así para las municipales. Sin embargo, algunas iniciativas preliminares se orientan más a su disminución, soportadas en tema de costos y con el argumento del descredito de la actividad política. En segundo lugar, esta breve reseña indica que no se ha presentado en Colombia, en el nivel subnacional lo que ha sido identificado en la literatura como procesos de ajustes permanentes de las circunscripciones que se derivan de nuevas realidades demográficas, incluyendo, entre otros, los procesos migratorios. Tampoco transformaciones que busquen responder a intereses políticos determinados, como los que se prevén a través del denominado *gerrymandering*. Finalmente, estas definiciones normativas deben contrastarse con las dinámicas sociohistóricas relacionadas con la creación de nuevos departamentos o municipios. Aunque esta trayectoria histórica de las circunscripciones, será profundizado en el siguiente capítulo, baste mencionar por ahora como, mientras en el caso del nivel intermedio se observa que, desde el año 1991, en que la nueva carta convirtió a las antiguas intendencias y comisarías en departamentos, no ha existido ninguna creación de este tipo de entidades, el auge en la creación de municipios se frenó debido a las restricciones que paulatinamente fue contemplando la norma, al aumentar los requisitos en términos de habitantes y capacidad fiscal para dividirse y convertirse en nuevos entes municipales.

5.3 Umbrales electorales y umbral legal

En contraposición al papel jugado como umbral natural por parte de las circunscripciones electorales al limitar el acceso al poder de partidos con porcentajes de votación bajos, especialmente en aquellos distritos de menor tamaño, este componente del sistema electoral, el umbral electoral, es entendido como una barrera definida por norma constitucional o legal que exige a las organizaciones que se presentan a elecciones, la obtención de un mínimo de votos para poder entrar a la competencia política. Se entiende que los partidos políticos que no alcancen dicho umbral terminan allí su participación en la contienda electoral, lo que resulta paradójico si se contrapone con el principio de representación proporcional a través del cual se pretende representar, en la medida de lo posible, las preferencias del electorado conforme al apoyo por ellas obtenido. En este sentido, la adopción de esta medida respondió a características específicas del caso colombiano y a la lectura que se hacía en su momento del sistema de partidos y su funcionamiento.

A diferencia del principio de representación y la definición de las circunscripciones, que, como se mostró, no han sido sustancialmente modificadas en la Constitución Política adoptada en 1991, otras normas electorales como la fórmula de conversión de votos en escaño, la estructuración del voto y la misma introducción de umbrales legales, han correspondido a reformas políticas y electorales y, especialmente en el caso de las dos últimas, siguen siendo objeto de discusión en la perspectiva de introducir nuevas modificaciones en el legislativo.

La principal de estas reformas se efectuó en el año 2003 (Acto Legislativo 01 de 2003), y tuvo como propósito contrarrestar el carácter hiperfragmentado y altamente personalista del sistema de partidos³⁴. En este contexto la exigencia de diverso tipo de umbrales, variables tanto en su ámbito de aplicación, como en su altura, se presentó a los legisladores como una de las más importantes medidas orientadas a organizar el caos en el sistema de partidos, presionando la reducción en el número de competidores. No sólo se determinó el número o porcentaje mínimo de votos que cualquier lista partidista debería alcanzar para participar en el reparto de curules, sino que, como caso *sui generis*, se vinculó la creación de partidos políticos al logro de un porcentaje de votos en corporaciones del orden nacional, es decir se estableció un umbral legal adicional vinculado al reconocimiento jurídico del partido, que como lo demuestran Franco-Cuervo, Clavijo y Flórez (2007) no existía en ningún otro país de América Latina³⁵.

Aunque esta norma no corresponde realmente al sistema electoral en tanto no cumple ninguna función en el proceso de conversión de las preferencias de los votantes en representantes seleccionados, se destaca acá debido a que incide en la definición de los competidores habilitados a presentar candidatos en el nivel subnacional, tal y como se detallará más adelante. Esto significa que el reconocimiento jurídico nacional genera la

34 El diagnóstico previo a la reforma y sus consecuencias posteriores han sido ampliamente estudiadas. Sobre la reforma política del 2003 ver: Rodríguez Pico (2005); Honskin y García (2006); Puyana (2012); Gutiérrez, Acuña y Marín (2015); Londoño (2016); entre otros. Sobre la fragmentación y el personalismo, ver: Pizarro (2001 y 2002); Gutiérrez (2007).

35 Inicialmente establecido en un 2 %, este porcentaje fue aumentado posteriormente al 3 % en la reforma política de 2009 (Acto Legislativo 01 de 2009). Actualmente el articulado al respecto establece lo siguiente: “El Consejo Nacional Electoral reconocerá Personería Jurídica a los partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos. Estos podrán obtenerlas con votación no inferior al tres por ciento (3 %) de los votos emitidos válidamente en el territorio nacional en elecciones de Cámara de Representantes o Senado. Las perderán si no consiguen ese porcentaje en las elecciones de las mismas Corporaciones Públicas. Se exceptúa el régimen excepcional que se estatuya en la ley para las circunscripciones de minorías étnicas y políticas, en las cuales bastará haber obtenido representación en el Congreso (artículo 108 de la Constitución Política).

imposibilidad de contar con partidos de orden regional de carácter permanente en Colombia. Sobre este punto se profundizará también cuando se presenten los hallazgos del proyecto, según el carácter de los actores políticos en competencia.

La combinación del umbral electoral para corporaciones de orden nacional con el umbral para personería jurídica se convirtió en un incentivo importante para la agrupación partidista que buscaba la reforma del 2003. En términos inmediatos la interpretación dada por el Consejo de Estado a los parágrafos transitorios No. 1 y 2 del artículo 108 de la Constitución reformado, obligó a cumplir la norma a las agrupaciones con representación en ese momento en la Corporación —lo que dio origen a partidos tales como el Polo Democrático Alternativo (en adelante, PDA), fruto de la Unión entre el Polo Democrático Independiente y Alternativa Democrática—, a la vez que llevó a la desaparición de doce pequeños partidos y movimientos políticos³⁶. A su vez, de cara a las siguientes elecciones nacionales de 2006 presionó la congregación de iniciativas fragmentadas, incluso dentro de los propios partidos tradicionales. Todo esto llevó a que se pasara de 80 partidos y 34 listas inscritas en 1998 a 20 en el 2006, la primera elección nacional con las nuevas normas, con lo cual los partidos que lograron mantener su personería jurídica fueron 16, mientras que habían sido 64 en la elección del 2002 (Franco-Cuervo, Clavijo & Flórez, 2007).

Volviendo a los umbrales electorales establecidos por la reforma y a las distinciones realizadas en torno al nivel nacional y al subnacional, se encuentra, cómo, a diferencia del Senado en donde se fijó como barrera mínima un porcentaje sobre el total de votos válidos; para todas las corporaciones de circunscripciones plurinominales variables (cámara baja, asambleas departamentales, concejos municipales y juntas administradoras

36 El parágrafo transitorio 1 instituyó que los partidos y movimientos políticos con personería jurídica reconocida en ese momento y con representación en el Congreso, podrían mantenerla hasta la siguiente elección de 2006, cuando debían competir bajo las nuevas reglas y alcanzar el umbral del 2 % definido. Sin embargo, estableció también que para participar en elecciones subnacionales del 2007 deberían cumplir el mismo requisito de votación a través de la agrupación partidista. Por su parte, el parágrafo 2 permitía unirse a senadores o representantes a la cámara que hubieran obtenido el umbral definido en la sumatoria de votos válidos, a objeto de solicitar el reconocimiento de personería jurídica en los siguientes tres meses. “Los partidos y movimientos políticos que no lo hicieron así, perdieron la personería jurídica. Ellos fueron Unión Cristiana, Fuerza Colombia (del general Harold Bedoya Pizarro), Verde Oxígeno (de Ingrid Betancourt), Movimientos Político Grupo Organizado de Liderazgo Popular, Golpe (del exsenador Pepe Gnecco), Participación Ciudadana, Fuerza Ciudadana, Opción Siete (del representante Venus Albeiro Silva), Causa Justa, Movimiento Metapolítico, Formemos Ciudadanos, Derecho Vivo, Partido del Trabajo, Movimiento Solidaridad y Otabala” (El *Tiempo*, 18 y 19 de junio de 2004, citado por Rodríguez Pico, 2006, p. 233).

locales), la norma estableció un umbral del 50 % del cociente electoral, disposición que para el nivel subnacional viene operando desde las elecciones territoriales de octubre del 2003. Las excepciones a lo anterior no cobijan las corporaciones incluidas en este estudio pues se refieren a las circunscripciones especiales y a las circunscripciones de dos miembros previstas para el Congreso de la República³⁷. El cociente electoral es entendido como el resultado de dividir el número total de votos válidos (votos por partidos, movimientos políticos o grupos significativos de ciudadanos, más voto en blanco) por el número de curules a proveer.

Se puede concluir en torno al umbral electoral y al umbral legal que mientras las reglas de nivel nacional afectan la oferta partidista, en tanto determinan quiénes pueden presentar candidatos en el nivel descentralizado, en lo atinente a las corporaciones públicas departamentales y municipales, el umbral definido está atado al cociente electoral y se constituye en uno de los mecanismos a través de los cuales el sistema electoral pone en práctica el denominado efecto reductor que genera la disminución de los partidos que logran hacer elegir sus candidatos, frente a aquellos que participan en las elecciones.

5.4 Fórmula electoral para la conversión de votos en escaños

Teniendo en cuenta que se están analizando corporaciones públicas orientadas por un principio de representación proporcional, se requieren fórmulas matemáticas complejas para transformar en escaños asignados los votos obtenidos por los partidos político en determinada elección, buscando que dichas fórmulas reflejen correspondencia o proporcionalidad. En el caso colombiano y para contribuir también al propósito de limitar el número de competidores en el sistema partidista, la reforma política del 2003 eliminó la fórmula de dos guarismos —conocida en la literatura como “cuota Hare” y en el caso colombiano como cocientes y residuos— que se percibía como un incentivo a la fragmentación partidista, y acogió la fórmula D’Hondt que tiende a premiar a los partidos más grandes -aquellos que cuentan con mayores porcentajes de votación- dentro del

37 La norma establece que en el primer caso (que ha aplicado a grupos étnicos indígenas y afros, a minorías y a colombianos residentes en el exterior), opera el principio mayoritario y por tanto gana quien mayor respaldo obtenga, independientemente de la cantidad o el porcentaje de votos obtenidos. Mientras tanto, para las doce circunscripciones de dos miembros existentes en la cámara baja (Amazonas, Arauca, Caquetá, Casanare, Chocó, Guainía, Guajira, Guaviare, Putumayo, San Andrés, Vaupés y Vichada), dispone que se aplique un 30 % del cociente electoral (Acto Legislativo 01 de 2003, art. 12).

sistema. Conocida en el contexto nacional como cifra repartidora, la fórmula D'Hondt fue establecida con carácter constitucional así:

Artículo 263A: La adjudicación de curules entre los miembros de la respectiva corporación se hará por el sistema de cifra repartidora. Esta resulta de dividir sucesivamente por uno, dos, tres o más el número de votos obtenidos por cada lista, ordenando los resultados en forma decreciente hasta que se obtenga un número total de resultados igual al número de curules a proveer.

El resultado menor se llamará cifra repartidora: cada lista obtendrá tantas curules como veces esté contenida la cifra repartidora en el total de sus votos (Constitución Política, 1991).

Acorde con el espíritu de la reforma tendiente a disminuir el número de partidos y contrarrestar la fragmentación del sistema, esta modificación en materia de la fórmula para traducir votos en escaños buscaba favorecer a los partidos con mayor votación, lo cual aplica tanto para las dos cámaras del Congreso de la República, como para las corporaciones del nivel subnacional. En este sentido puede considerarse también como una especie de umbral implícito dentro del sistema electoral, que, al igual que el umbral electoral tampoco tiende a favorecer la materialización del principio de proporcionalidad.

5.5 Forma de estructuración del voto o de presentación de candidaturas

Por su parte, la estructura del voto o forma de presentación de candidaturas, la última de las variables esenciales del sistema electoral, se relaciona, para el caso de corporaciones públicas, con el tipo de listas en que se configuran las opciones que los partidos presentan al electorado. Si las listas son cerradas y bloqueadas, es decir organizadas previamente por el partido, tienen un carácter más proclive a favorecer las organizaciones políticas y no el liderazgo individual ya que en ellas las curules ganadas se asignan siguiendo el orden en que fueron inscritas, lo que implica una acción colectiva previa y una mayor responsabilidad del candidato frente al partido que lo nominó. Por el contrario, se fomenta el personalismo y la desvinculación del candidato con su partido, en los casos en que el sistema permite opciones tales como listas cerradas y no bloqueadas, con votos preferentes o preferenciales, o listas completamente abiertas en las cuales el elector puede votar por candidatos de diversos partidos (Carey

y Shugart, 1995; Nohlen, 1995; Lijphart, 1998; Nohlen, 2014; Bosh, 2014; Freidenberg y Došek, 2016)³⁸.

Estas caracterizaciones generales sobre los tipos de listas pueden ser, sin embargo, matizadas. A la lista cerrada se le critica, el peso que pueden tener los directivos del partido en la selección de candidatos en detrimento de la voz de los militantes o simpatizantes, más aún cuando el nivel de institucionalización de los partidos es débil. Es por ello que, en países como España, algunas propuestas han considerado la inclusión de listas cerradas y no bloqueadas que den más juego al elector y contrarresten el poder de las directivas partidista o que en América Latina, cambios en este sentido han sido vistos como esfuerzos de apertura destinados a contrarrestar el monopolio de la representación ejercido tradicionalmente por los partidos políticos (Freidenberg & Došek, 2016). En otros términos, a las críticas realizadas al voto preferente por el predominio que adquiere el político frente a su partido, se le contraponen argumentos que resaltan las posibilidades que le da al elector de aumentar su participación en la selección directa del candidato.

El tipo de lista influye, de igual forma, con las posibilidades que tengan los partidos para incluir ciertas minorías o grupos de población específicos. Al respecto es de resaltar las opciones presentes para la representación política de las mujeres según se trate de uno u otro tipo de lista. Aunque sistemas como el “cremallera” que permite la inscripción alternada de un hombre y una mujer, generan mayores posibilidades a estas últimas de resultar ganadoras si la lista es cerrada y bloqueada, el voto preferente puede dar mayores posibilidades a mujeres con capital político y reconocimiento propio, sobre todo en circunscripciones grandes. Estas combinaciones resultan ilustrativas de las interrelaciones al interior del subsistema electoral, a las que se aludió antes.

Para el caso colombiano las formas como se presentan las candidaturas para la votación (Nohlen, 1995, 2014) o se estructura el voto para las corporaciones públicas es también similar en los niveles nacional y subnacional y en ambos casos se modificó considerablemente en la reforma del 2003. Al respecto, lo primero que hay que mencionar es la exigencia de que cada partido o movimiento político presente una sola lista, restringiendo el número de integrantes al número de curules a proveer en la respectiva

38 Como se señaló, esta clasificación en listas cerradas y bloqueadas, cerradas y no bloqueadas y abiertas es propuesta por Nohlen (1995, 2014). Otros autores consideran solamente la lista abierta y la lista cerrada, lo cual, en opinión del grupo de investigación, puede resultar más impreciso.

circunscripción (art. 263 de la Constitución Política). Anteriormente la norma no limitaba el número de listas partidistas que cada organización política podía avalar, lo que incentivaba la fragmentación partidista, fenómeno que se acentuó después de la adopción de la Constitución Política de 1991, pero que, como demuestra Francisco Gutiérrez (2007), se presentaba ya en el Frente Nacional, afectando —aunque de diferente manera— tanto a los partidos tradicionales Liberal y Conservador como a otras fuerzas políticas.

Ahora bien, si la lista única, sumada a la inclusión de umbrales legales, se orientaba al ya aludido propósito reformista de disminuir el número de partidos políticos, y la cifra repartidora a premiar a los más grandes, simultáneamente el Acto Legislativo contempló otra medida que ha sido interpretada como la principal transacción partidista realizada entre congresistas de diversos partidos para lograr aprobar los cambios sustantivos que en materia electoral fueron adoptados en el 2003, sin modificar completamente la preeminencia del personalismo en la política³⁹. Se trata de haber dejado a discrecionalidad de los partidos la posibilidad de optar por el tipo de listas que deseen inscribir en cada elección y en cada circunscripción en que participen. Así, desde las elecciones del 2003 coexisten en las elecciones de corporaciones públicas del nivel subnacional las listas cerradas y bloqueadas y la listas con voto preferente, sin que las agrupaciones políticas muestren coherencia horizontal o vertical en la presentación de estas modalidades de estructuración del voto⁴⁰.

Adicional a las anteriores disposiciones en materia de presentación de candidaturas, es necesario mencionar que la Ley Estatutaria 1475 de 2011 contempló en su artículo 28 una cuota de género consistente en exigir que al menos el 30 % de los candidatos inscritos en las listas partidistas para circunscripciones de cinco o más curules, independiente de si son cerradas o con voto preferente, pertenezcan a uno de los géneros. Por la magnitud de la circunscripción ya mencionada, todas las listas inscritas para asambleas departamentales y para concejos municipales deben, obligatoriamente, contemplar la cuota de género. Esta norma es de carácter

39 Jimena Holguín (2006) hace un recuento de la forma como se negoció la reforma, detallando el rol de los conservadores en introducir, defender y hacer realinear los apoyos en favor del voto preferente por el cual voto a favor este partido en bloque, acompañado por liberales e independientes. Vélez, Ossa y Montes (2006), por su parte, también analizan el trámite de la reforma del 2003 incluyendo este tema y analizando los factores que permiten explicar su aprobación.

40 El debate respecto a los efectos del voto preferente y la demanda por su eliminación han sido muy amplios y han estado presentes en la agenda pública posterior sobre reformas políticas. Al respecto, ver Rodríguez y Quiroga, 2021a y 2021b.

imperativo, pues la lista puede ser anulada si no cumple dicho requisito, lo cual, sin embargo, no implica necesariamente la elección de las candidatas incluidas en la lista.

5.6 Una síntesis del sistema electoral para las corporaciones públicas de orden subnacional

El actual diseño institucional en materia de sistema electoral para las corporaciones públicas de orden subnacional ha sido delineado en la Constitución política de 1991 y en diversas reformas posteriores, ninguna de las cuales ha respondido a una reflexión de carácter integral exclusivamente centrada en los niveles más descentralizados de la organización del Estado. Aunque este diseño es relativamente estable —demostrando la máxima que asegura que una vez establecidas las reglas de juego electoral son difíciles de cambiar—, la discusión al respecto sigue vigente: algunas de las normas que han regulado los procesos electorales recientes han sufrido ajustes, mientras otras son objeto de debate en torno a la necesidad de su modificación y al sentido que nuevas regulaciones deberían tener. En todo caso, no es habitual la reflexión sobre el sistema electoral subnacional como un asunto separado de la discusión general.

Por el contrario, tanto los principios como la mayor parte de las reglas para la traducción de las preferencias del electorado en escaños en dichas corporaciones son similares a las previstas para el nivel nacional. Es el caso del principio de representación proporcional, adoptado en Colombia para todas las instancias plurinominales de representación política. Si bien la discusión sobre la necesidad de combinarlo con un principio de representación mayoritario ha estado presente en el debate público, las propuestas y los intentos de trámite legislativo efectuados al respecto se han centrado sólo en la reforma del Congreso de la República.

Las definiciones presentes en materia de umbrales electorales y legales, listas de candidatos y fórmula electoral, fueron adoptadas en la reforma constitucional del año 2003 (Acto Legislativo 01) y han sufrido algunas modificaciones posteriores. Todas ellas, a excepción de los umbrales, regulan de igual forma cualquier competencia electoral, independiente del nivel de que se trate. Mientras las barreras legales —previstas solo en el nivel nacional— son determinantes para garantizar el reconocimiento jurídico de partidos y movimientos políticos, y por tanto tienen un rol clave en imposibilitar la existencia de partidos regionales permanentes en Colombia, las diferencias en términos de umbrales electorales están relacionadas

con el tamaño propio de cada circunscripción, sin que necesariamente respondan al carácter particular de lo subnacional. Así, el Senado nacional de distrito único, fue asociado en las reformas del 2003 y del 2009, a un porcentaje sobre el total de la votación válida, mientras todas las demás corporaciones públicas, exceptuando las circunscripciones especiales, se vincularon a un umbral dependiente del cociente electoral. Norma que regula la competencia en las corporaciones estudiadas y que se constituye en el primer filtro en la definición entre qué listas pasarán a la asignación de curules y cuáles son eliminadas de la competencia.

En cuanto al tamaño de las circunscripciones del nivel subnacional, excepción hecha de Bogotá, Distrito Capital, no se han observado modificaciones con respecto a lo dispuesto en la Constitución de 1991, aunque se presentó también en la reforma electoral del 2003 un intento de disminuir el número de diputados de las asambleas departamentales, medida que fue aprobada pero no logró concepto favorable en las diversas instancias judiciales donde fue demandada. Sin embargo, la expedición del Estatuto de la Oposición, derivado del Acuerdo de Paz suscrito en 2016, incluyó en su articulado la posibilidad de que los segundos candidatos en votación a cargos uninominales puedan, si así lo desean, ser parte de los concejos municipales o las asambleas departamentales. La disminución en un puesto del tamaño de la circunscripción derivada de esta disposición, en los casos en que aplique, constituye una diferencia con la normatividad de nivel nacional, para la cual sí se permitió incrementar el número de representantes que componen el Senado y la Cámara de Representantes.

Teniendo en cuenta este marco general, vale la pena concluir el capítulo presentando una síntesis del sistema electoral para corporaciones públicas subnacionales en Colombia, el cual recoge y adecua un ejercicio comparado en el que Nohlen (2005) sintetiza los aspectos centrales de los sistemas electorales legislativos locales para 14 países de América Latina. La presentada a continuación muestra su aplicación y actualización para el caso colombiano en lo relativo a las circunscripciones plurinominales variables de concejos municipales y asambleas departamentales, tal y como se presentó previamente:

Tabla 5.1 Síntesis del sistema electoral para corporaciones públicas de orden subnacional en Colombia

Elemento del sistema	Definición normativa para Colombia
Cargos en disputa	418 diputados de 31 asambleas departamentales
	12.063 concejales de 1.101 concejos municipales
Tamaño de las circunscripciones*	Entre 11 y 26 curules para circunscripciones departamentales
	Entre 7 y 45 curules para circunscripciones municipales o distritales
Período electoral	4 años
Sistema electoral	Proporcional
Lista	Opcional entre cerrada y bloqueada o con voto preferente
Fórmula	D'Hondt
Barrera	50 % del cociente electoral
Reelección	Si, inmediata e indefinida
Elecciones simultáneas con el nivel nacional	No
*A partir de 2019 estos tamaños disminuyen en una curul si el segundo en votos a cargos uninominales de gobernadores y alcaldes acepta hacer parte de la asamblea departamental o el concejo municipal, respectivamente según lo establecido en el Estatuto de la Oposición (Ley 1909 de 2018).	

Fuente: elaboración propia sobre una propuesta de Nohlen (2005, p. 154).

Referencias

- Bosh, G. (2014). Las consecuencias de los sistemas electorales. En *Memoria I Congreso Peruano de Estudios Electorales*, octubre 2012. Lima, Jurado Nacional de Elecciones, Escuela Electoral y de Gobernabilidad, pp. 317-332.
- Carey, J. M., & Shugart, M. S. (1995). Incentives to cultivate a personal vote. *Electoral Studies*, 14(4), 417-439.
- Corte Constitucional (2004). Sentencia C-668 de 2004. Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 16, parcial, del Acto Legislativo 01 de 2003. “Por el cual se adopta una Reforma Política Constitucional y se dictan otras disposiciones”. Magistrado Ponente: Dr. Alfredo Beltrán Sierra. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2004/c-668-04.htm>
- El Tiempo* (2021). Corte tumba curul de Ángela María Robledo en el Congreso. <https://www.eltiempo.com/justicia/cortes/angela-maria-robledo-corte-tumba-su-curul-en-el-congreso-600195>
- Franco-Cuervo, A.B., Clavijo, B., & Flórez, J. (2007). Estudio comparado de las barreras o umbrales electorales implícitos y explícitos en el sistema electoral. Documento elaborado por el Observatorio de Procesos Electorales (OPE) de la Facultad de Ciencia Política y Gobierno de la Universidad del Rosario. Bogotá, IDEA, PNUD.
- Freidenberg, F., & Došek, T. (2016). Las reformas electorales en América Latina (1978-2015). *Reformas políticas en América Latina: tendencias y casos*, 25, 25-92.
- Fundación Konrad Adenauer (2017). *La representación política y las circunscripciones electorales en el posconflicto colombiano: Una propuesta de Reforma Política*. Bogotá: Kas Paper No. 27.
- Gutiérrez, F. (2007). *¿Lo que el viento se llevó? Los partidos políticos y la democracia en Colombia 1958-2002*. Bogotá: Grupo Editorial Norma Vitral.
- Gutiérrez, F., Acuña, F., & Marín, M. (2015). *El efecto de las reformas: una evaluación de las reformas políticas de 2003 y 2009 a la luz de los resultados electorales de 2014*. Registraduría Nacional del Estado Civil, CEDAE y Universidad Nacional del Colombia, IEPRI. https://www.registraduria.gov.co/IMG/pdf/CEDAE_-_Calidad_democracia_electoral_Colombia.pdf

- Holguín J. (2006). La Reforma del 2003: La tensión entre abrir y cerrar el sistema político colombiano. En Hoskin, G. y García, M. (2006). *La reforma política de 2003: ¿La salvación de los partidos políticos colombianos?* Universidad de los Andes, Facultad de Ciencias Sociales-CESO, pp. 35-64.
- Hoskin, G., & García, M. (2006). *La reforma política de 2003: ¿La salvación de los partidos políticos colombianos?* Universidad de los Andes, Facultad de Ciencias Sociales-CESO.
- Lijphart, A. (1998). *Las democracias contemporáneas* (3 ed.). España: Ariel Ciencia Política.
- Londoño, J. F. (2016). La travesía de una democracia incompleta: reformas políticas en Colombia (1991-2015). En Kevin Casas-Zamora, Marian Vidasaurri, Betilde Muñoz-Pogossian y Raquel Chanto (editores). *Reformas políticas en América Latina: tendencias y casos*, pp. 183-226. OEA.
- Misión Electoral Especial (MEE) (2017). *Propuestas reforma política y electoral*. Bogotá: USAID, Open Society Foundations, NIMD, Embajada de Suecia.
- Nohlen, D. (1995). *Elecciones y Sistemas Electorales*. Caracas: Fundación Friedrich Ebert, Nueva Sociedad.
- Nohlen, D. (2007). *Ciencia política. Teoría institucional y relevancia del contexto*. Bogotá: Editorial Universidad del Rosario.
- Nohlen, D. (2014). *Gramática de los sistemas electorales: Una introducción a la ingeniería de la representación* (2da. edición actualizada y aumentada). Jurado Nacional de Elecciones, Escuela Electoral y de Gobernabilidad.
- Pizarro, E. (2001). Colombia: ¿Renovación o Colapso del Sistema de Partidos? En Alcántara Sáez, Manuel e Ibeas Miguel, Juan Manuel (editores). *Colombia ante los Retos del Siglo XXI: Desarrollo, Democracia y Paz*. Salamanca, España. Ediciones Universidad de Salamanca, pp. 99-126.
- Pizarro, E. (2002). La atomización partidista en Colombia: El fenómeno de las microempresas electorales. En Gutiérrez, F. et. al. *Degradación o cambio: Evolución del sistema político en Colombia*. Bogotá: IEPRI, Editorial Norma.
- Puyana, J. R. (2012). Las reformas políticas en Colombia, 2003-2011: ¿hacia partidos más responsables. En *Política y territorio. Análisis de las elecciones subnacionales* (pp. 17-62). NIMD, IDEA, PNUD.

- República de Colombia. Congreso de la República (1996). Acto Legislativo 01 de 1996. “Por el cual se modifican los artículos 299 y 300 de la Constitución Política”. <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1825361>
- República de Colombia. Congreso de la República (2002). Acto Legislativo 02 de 2002. “Por el cual se modifica el período de los gobernadores, diputados, alcaldes, concejales y ediles”. http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/acto_legislativo_02_2002.html
- República de Colombia. Congreso de la República (2003). Acto Legislativo 01 de 2003. “Por el cual se adopta una Reforma Política Constitucional y se dictan otras disposiciones”.
- República de Colombia. Congreso de la República (2007). Acto Legislativo 03 de 2007 (julio 10). “Por el cual se modifica el artículo 323 de la Constitución Política”. <https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/actos-legislativos>
- República de Colombia. Congreso de la República (2009). Acto Legislativo 01 de 2009 (julio 14). “Por el cual se modifican y adicionan unos artículos de la Constitución Política de Colombia”. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=36844>
- República de Colombia. Congreso de la República (2011). Ley Estatutaria 1475 de 2011. “Por la cual se adoptan reglas de organización y funcionamiento de los partidos y movimientos políticos, de los procesos electorales y se dictan otras disposiciones”. http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1475_2011.html
- República de Colombia. Congreso de la República (2015). Acto Legislativo 02 de 2015. “Por medio del cual se adopta una reforma de equilibrio de poderes y reajuste institucional y se dictan otras disposiciones”. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=66596>
- República de Colombia. Congreso de Colombia (2018). Ley 1909 de 2018, (julio 09). “Por medio de la cual se adoptan el Estatuto de la Oposición Política y algunos derechos a las organizaciones políticas independientes”. <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/30035429>
- República de Colombia (1991) Constitución política de la República de Colombia. <http://www.secretariasenado.gov.co/index.php/constitucion-politica>

- RNEC (2019). *Los colombianos elegirán sus autoridades locales en 2019. Resultados electorales locales 2019*. Registraduría Nacional del Estado Civil. <https://wapp.registraduria.gov.co/electoral/Elecciones-2019/>
- Rodríguez Pico, C. R. (2005). La reforma política de 2003: motivaciones, definiciones y contenido. En E. Pizarro y C. R. Rodríguez (Eds.), *Los retos de la democracia. Viejas y nuevas formas de la política en Colombia y América Latina*, pp. 211-247. Foro Nacional por Colombia, IEPRI, Fundación Henrich Böll.
- Rodríguez Pico, C. R., & Quiroga, M (2021a). El hundimiento de la lista cerrada y bloqueada en las propuestas de reforma política en Colombia. Aspiraciones vs. prácticas políticas. *Opera*, (2021) 29, pp. 47-68. <https://doi.org/10.18601/16578651.n29.04>
- Rodríguez Pico, C. R., & Quiroga, M (2021a). El hundimiento de la lista cerrada y bloqueada en las propuestas de reforma política en Colombia. Aspiraciones vs. prácticas políticas. *Opera*, (2021) 29, pp. 47-68. <https://doi.org/10.18601/16578651.n29.04>
- Rodríguez Pico, C. R., & Quiroga, M. (2021b). La (fracasada) eliminación del voto preferente en Colombia: entre las aspiraciones normativas y la práctica política. Documento de Trabajo no 22. México: Observatorio de Reformas Políticas en América Latina, IIJ-UNAM y Organización de los Estados Americanos (OEA). <https://doi.org/10.6084/m9.figshare.15157140.v2>
- Sistema electoral mixto. (2016, March 14). *Contrial*. <https://contrial.co/sistema-electoral-mixto/> (N.D.).
- Sudarski, J. (2012). Un sistema mixto para elegir al Congreso colombiano: Una propuesta para mejorar la relación entre representantes y ciudadanos. Fescol, *Policy Paper 6*, marzo de 2012.
- Vélez, C; Ossa J. P., & Montes, P. (2006). Y se hizo la reforma... Condiciones que permitieron el trámite exitoso de la Reforma Política del 2003. En Hoskin, G. & García, M. (2006). *La reforma política de 2003: ¿La salvación de los partidos políticos colombianos?* Universidad de los Andes Facultad de Ciencias Sociales-CESO, pp. 3-31.

Capítulo

6

Ordenamiento constitucional y configuración territorial de las circunscripciones electorales subnacionales en Colombia

Isabel Duque Franco

De acuerdo con los presupuestos de partida de la presente investigación, existe una relación directa entre el tamaño de las circunscripciones y las posibilidades electorales para los diferentes partidos políticos. En este sentido, el presente capítulo tiene como propósito situar la conformación de las circunscripciones subnacionales en el ordenamiento constitucional y al mismo tiempo ofrecer una perspectiva más amplia, más allá de lo meramente cuantitativo relacionado con la cantidad de curules en disputa, aportando elementos de análisis sobre la distribución espacial y configuración territorial de las circunscripciones que pueden resultar decisivos en los resultados electorales.

Para responder a este doble propósito el capítulo está organizado en tres apartados, los dos primeros están dedicados a las circunscripciones departamentales y municipales respectivamente. En cada uno se presentan los marcos normativos que definen el tamaño de las circunscripciones tanto para asambleas como para concejos y se analizan algunas cuestiones relacionadas con su distribución dentro del país, su condición rural o urbana, su relevancia e influencia económica y política a escala local, regional o nacional. De otro lado, tomando en consideración las diferencias entre los referentes poblacionales que rigen la conformación de las circunscripciones y los datos del Censo de 2018, la tercera parte del capítulo plantea el problema de la representación de las circunscripciones en términos demográficos y territoriales.

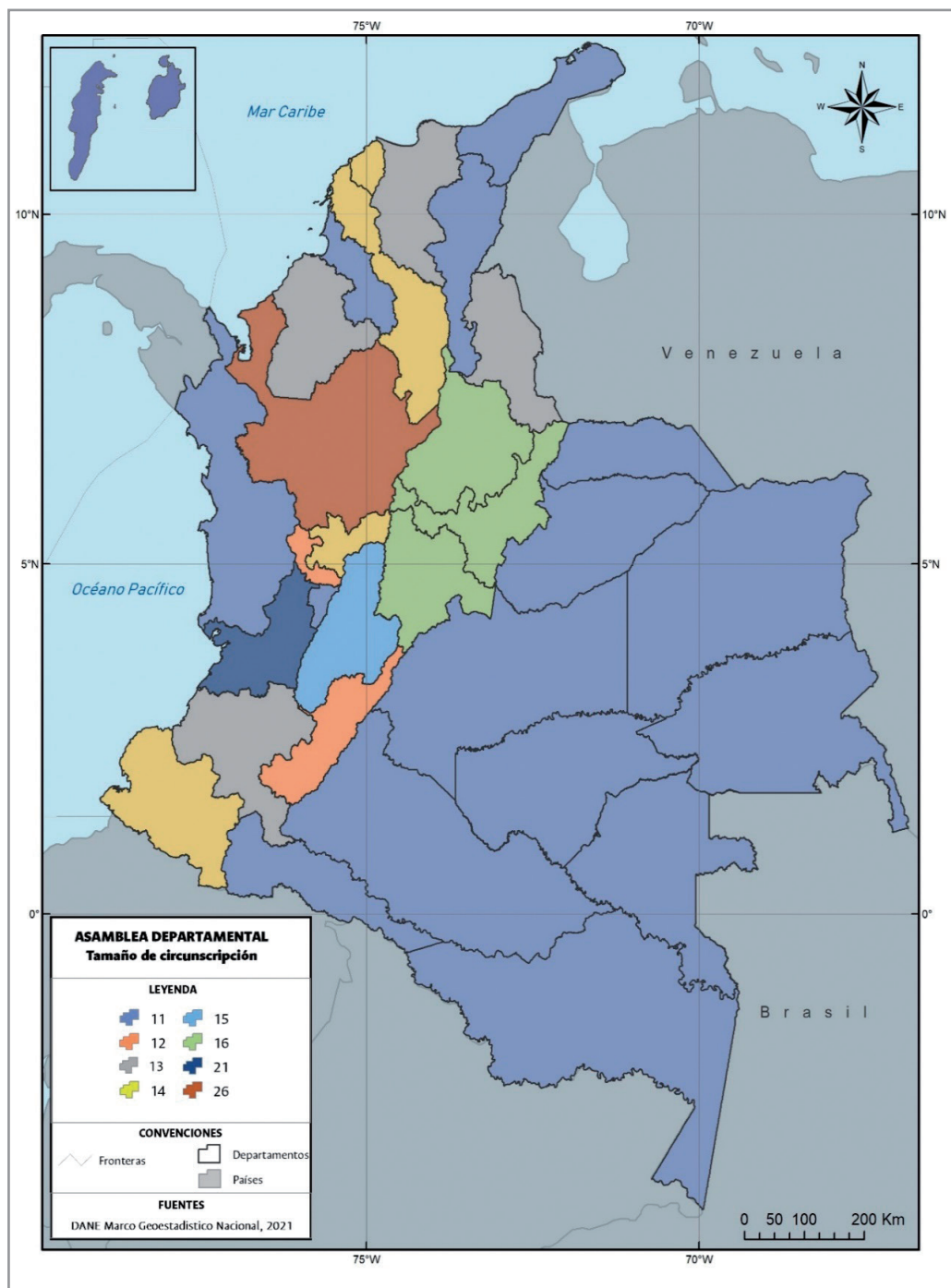
6.1 Conformación de las circunscripciones departamentales

La figura de departamentos se instaura con la Constitución centralista de 1886, en reemplazo de los antiguos estados y sufre varias modificaciones a lo largo de la primera mitad del siglo XX, que inciden en el número de entidades territoriales de nivel intermedio (Aguilera, 2002). Durante la segunda mitad del siglo XX fueron creados los departamentos de Córdoba (1951), Meta (1959), Guajira (1964), Quindío, Sucre y Risaralda (1966), Cesar

(1967) y Caquetá (1981). Posteriormente, la Carta de 1991 introduce cambios en la organización político-administrativa del país y convierte en departamentos a las antiguas intendencias y comisarías, que hasta entonces hacían parte de los denominados territorios nacionales. De esta manera se establecen las 32 entidades intermedias con que cuenta actualmente el país.

La conformación de las corporaciones públicas de estos entes territoriales, es decir las asambleas departamentales, se rige por lo dispuesto en el artículo 299 de la Constitución Política de 1991, modificado por el artículo 3 del Acto Legislativo número 01 de 2007. Según dicha normativa, las asambleas como corporaciones político-administrativas deben estar integradas por un mínimo de 11 diputados y un máximo de 31 dependiendo de la población de cada departamento. De esta manera se modifican las reglas del Código del Régimen Departamental (Decreto 1222 de 1986), que fijaban un rango de entre 15 y 30 diputados. Aunque se mantiene lo señalado con respecto al aumento del número de escaños en función de los incrementos de población reportados en los censos (Decreto 1358 de 2019). Como el último censo adoptado mediante Ley de la República conforme exige la Ley 79 de 1993 fue el realizado en 1985, entonces la tasa de crecimiento poblacional considerada para cada departamento corresponde a la registrada entre los censos de 1964 y 1985.

Con este marco de referencia, el Decreto 1066 de 2015 y el Decreto 1358 de 2019, ambos expedidos por el Ministerio del Interior, establecieron el número de diputados a elegir en cada departamento en los comicios de 2015 y 2019, respectivamente. En esencia, se mantiene la misma cantidad de diputados por departamento de las últimas cuatro elecciones regionales. Como se muestra en la Figura 6.1, la mitad de los departamentos del país tienen asambleas departamentales conformadas por once diputados. La mayoría de estos departamentos coinciden con los creados en la Carta de 1991 y están localizados principalmente en las regiones de la Orinoquía, la Amazonía y algunos en el Caribe. Mientras que las corporaciones más grandes corresponden a Antioquia (26 curules) y Valle del Cauca (21 curules).

Figura 6.1 Tamaño circunscripciones asambleas departamentales

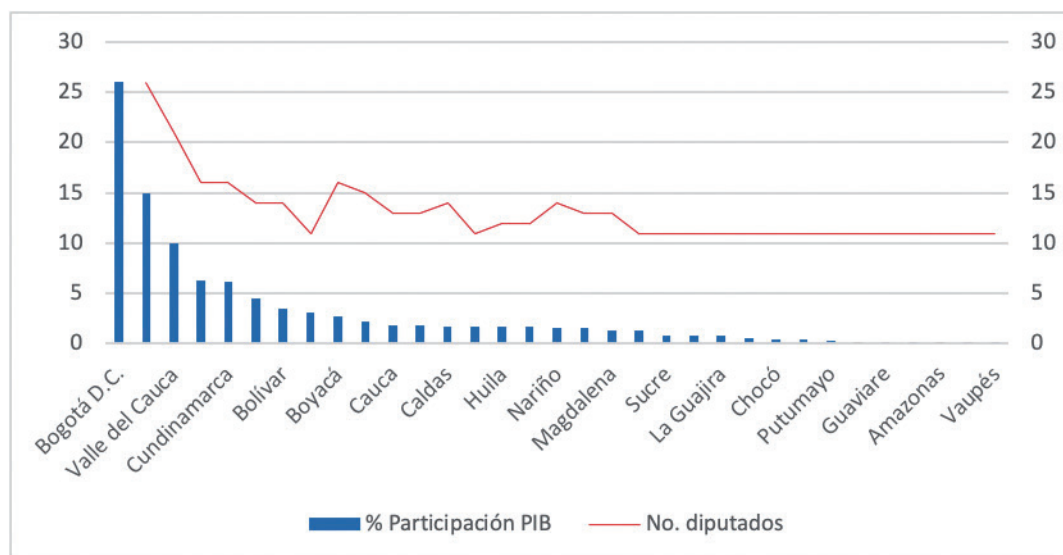
Fuente: Elaboración propia a partir del Decreto 1066 de 2015 y el Decreto 1358 de 2019.

En el total de asambleas departamentales del país se eligen 418 diputados (Tabla 6.1), la mayoría de los cuales están en las circunscripciones más pequeñas que corresponden a su vez con los departamentos menos poblados localizados en las regiones de la Orinoquía y la Amazonia. Además, como se muestra en la Figura 6.2 hay una relación entre el tamaño de la circunscripción y su participación en el PIB nacional. A excepción del Meta que, con el 3.1 % del PIB nacional, elige once diputados, los departamentos con mayor representación en las asambleas son los de mayor participación en el Producto Interno Bruto (PIB) (Antioquia, Valle del Cauca, Santander y Cundinamarca). Este hecho aporta elementos de análisis sobre la concentración del poder económico y político en determinadas zonas del país.

Tabla 6.1 Tamaño de circunscripciones de asambleas departamentales

Número de diputados	Número de departamentos	Peso porcentual %	Total diputados	Peso porcentual %
11	16	50	176	42,11
12	2	6,25	24	5,74
13	4	12,50	52	12,44
14	4	12,50	56	13,40
15	1	3,13	15	3,59
16	3	9,38	48	11,48
21	1	3,13	21	5,02
26	1	3,13	26	6,22
TOTAL	32	100	418	100

Fuente: elaboración propia a partir de datos de la RNEC (2019).

Figura 6.2 Participación de los departamentos en el PIB nacional 2020

Fuente: elaboración propia a partir de Cuentas Nacionales (DANE, 2022).

6.2 Conformación y configuración territorial de las circunscripciones municipales

Tras la expedición de la Constitución de 1991, había en el país 1.059 municipios. Posteriormente, la Ley de régimen municipal (136 de 1994) estableció los mecanismos para la creación de municipios, de manera que entre 1995 y 2008 se incorporaron 42 nuevas entidades territoriales hasta alcanzar las 1.101 que existen actualmente. La mayoría de estos nuevos municipios se encuentran en los departamentos de la costa Caribe y el Chocó. Solo en la segunda mitad de los noventa se crearon 39 municipios, esta tendencia cambió en los años siguientes registrando un descenso considerable debido a los cambios normativos en los requisitos relacionados con población y capacidad fiscal, tal y como se observa en la Tabla 6.2.

Tabla 6.2 Requisitos normativos para la creación de municipios

Requisitos	Ley 136 de 1994	Ley 617 de 2000	Ley 1551 de 2012
Número de habitantes	7.000	14.000	25.000
Capacidad fiscal	5.000*	5.000**	12.000**
*Expresado en salarios mínimos mensuales legales vigentes (SMMLV) sobre recursos propios. ** Expresado en salarios mínimos mensuales legales vigentes (SMMLV) sobre Ingresos Corrientes de Libre Destinación (ICLD).			

Fuente: MOE (2012, p. 105).

La conformación de los concejos municipales está reglamentada por la Constitución de 1991 que, en su artículo 312, establece que “En cada municipio habrá una corporación administrativa elegida popularmente para períodos de cuatro (4) años que se denominará concejo municipal, integrado por no menos de siete, ni más de veintiún miembros según lo determine la ley, de acuerdo con la población respectiva. Esta corporación podrá ejercer control político sobre la administración municipal”. Posteriormente, el artículo 22 de la Ley 136 de 1994 sobre la organización y funcionamiento de los municipios, determinó la composición de los concejos municipales en términos de la cantidad de concejales según el total de la población. Se señalaron como casos excepcionales, de un lado, el archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, considerado como departamento y regido por normas especiales (artículos 309 y 301, Constitución Política de 1991) y de otro, Bogotá. El Distrito Capital cuenta con un estatuto especial definido constitucionalmente y modificado en 2007 en lo que respecta al tamaño de la circunscripción. Si bien el texto de 1991 disponía que “el concejo distrital se compondrá de un concejal por cada ciento cincuenta mil habitantes o fracción mayor a sesenta y cinco mil habitantes que tenga su territorio” (artículo 323), el Acto Legislativo 03 de 2007, determinó que dicha corporación se conformaría con 45 concejales, condición que se mantiene actualmente⁴¹.

41 En 2021 se realizaron modificaciones al Decreto Ley 1421 de 1993 correspondiente al Estatuto Orgánico de Bogotá en aspectos relacionados con la descentralización y desconcentración, que en ningún caso afectan la conformación del Concejo Distrital.

De otro lado, el Código Electoral vigente al momento de realizar la presente investigación (Decreto 2241 de 1986)⁴² señala que la Registraduría Nacional del Estado Civil (RNEC) es la entidad responsable de determinar el número de concejales que se pueden elegir en cada municipio. En su momento la Constitución estableció que para estimar la cantidad de curules por municipio debía tomarse como referencia el Censo nacional de población de 1985, no obstante, considerando que la adopción de estos datos implicaría una disminución en el número de curules, generando un problema de participación y representatividad, para las elecciones de 2007, 2011 y 2015, la RNEC se basó en el certificado de proyección de población emitido por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) para el año 2005. Con el propósito de resolver este desfase, en 2016 el Consejo de Estado (Sentencia número 13) planteó la necesidad de tramitar un proyecto de Ley que permitiera tomar como referencia el Censo de 2005 y que en lo sucesivo la RNEC calculara las curules con base en el censo oficial colombiano. El gobierno nacional no adelantó los trámites necesarios para tramitar dicho proyecto de ley e introducir estas modificaciones, de manera que para las elecciones de 2019 se aplicó el mismo cálculo de los tres procesos electorales previos (Registraduría Nacional del Estado Civil, 2019). En ese orden de ideas, al igual que ocurrió con las asambleas departamentales, la magnitud de las circunscripciones para la elección de concejos municipales fue la misma para los comicios de 2015 y 2019 (tablas 6.1 y 6.3).

Como se muestra tanto en la Tabla 6.3 como en la Figura 6.3, la mayoría de los municipios colombianos están por debajo de los 50.000 habitantes (90 %), aunque se trata de circunscripciones electorales medianas (entre 7 y 13 curules), congregan la mayor cantidad de concejales elegidos en el país (10.176 ediles), mientras que el resto de las circunscripciones suman apenas 1.887 concejales (15,6 %).

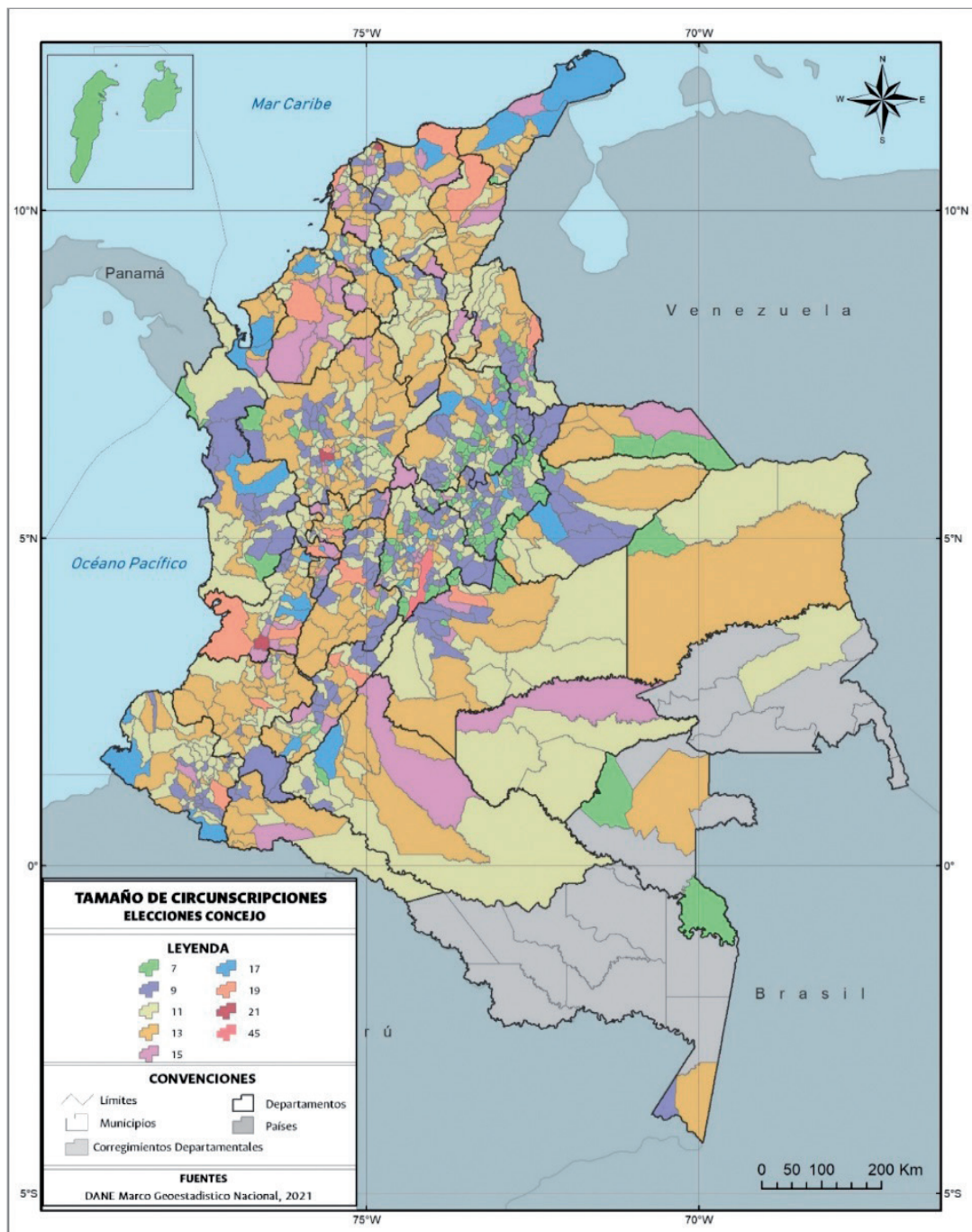
42 En diciembre de 2020, el Congreso de la República aprobó el proyecto de Ley estatutaria 234/20 Senado – 409/20 Cámara que expide el número Código Electoral colombiano. En abril de 2022, la Corte Constitucional rechazó la aprobación del nuevo Código Electoral por vicios de forma.

Tabla 6.3 Número de municipios según la magnitud de las circunscripciones de concejos municipales en Colombia

Habitantes por municipio	Número de concejales	Número de municipios existentes	Peso porcentual %	Total concejales	Peso porcentual %
1→5.000 habitantes	7	156	14,16	1092	9,05
5.001→10.000 habitantes	9	268	24,32	2412	20,00
10.001→20.000 habitantes	11	330	29,95	3630	30,09
20.001→50.000 habitantes	13	234	21,23	3042	25,22
50.001→100.000 habitantes	15	57	5,17	855	7,09
100.001→250.000 habitantes	17	32	2,90	544	4,51
250.001→1.000.000 habitantes	19	20	1,81	380	3,15
1.000.001 habitantes →	21	3	0,27	63	0,52
Distrito Capital	45	1	0,09	45	0,37
TOTAL		1101	100	12063	100

Fuente: elaboración propia a partir de datos de la RNEC (2019).

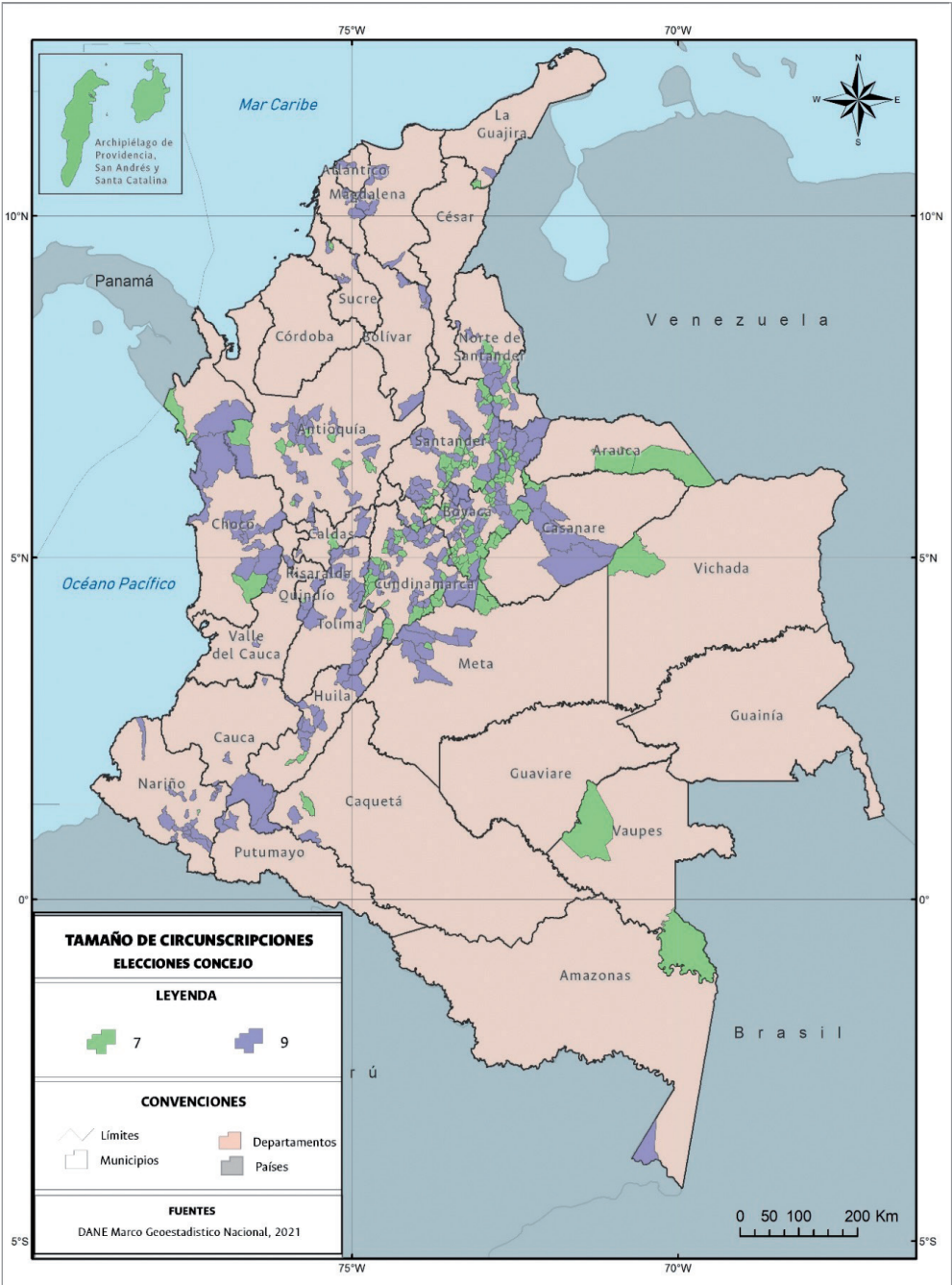
Figura 6.3 Tamaño de circunscripciones en concejos municipales



Fuente: elaboración propia a partir de datos de la RNEC (2019).

Más de la tercera parte de los municipios colombianos no superan los 10.000 habitantes y, por tanto, tendrían las corporaciones municipales de menor magnitud (7 o 9 concejales). En términos espaciales estos municipios están concentrados fundamentalmente en la zona centro-oriental, en los departamentos de Cundinamarca, Boyacá, Santander y Norte de Santander. De hecho, como indica la Figura 6.4, la mayoría de los municipios del departamento de Boyacá corresponden a esta categoría de circunscripciones. Según diferentes estimaciones los municipios de este tamaño se consideran esencialmente rurales (DNP, 2014; Duque Franco y Silva, 2021). Una característica relevante para el análisis, considerando que los estudios politológicos han planteado diferentes relaciones entre el carácter rural de las circunscripciones y el comportamiento electoral, como por ejemplo el nivel de abstencionismo o unas preferencias electorales que suelen variar poco a lo largo de los años (Cayeros et al., 2012; CEDAE, 2014; Lappie & Marschall, 2018; Rojas de Carvalho, 2009; Vilalta & Perdomo, 2004). Sin embargo, además de su condición rural, estas circunscripciones enfrentan otras realidades y escenarios políticos complejos asociados a las economías extractivas como ocurre en la región esmeraldera de la Provincia de Occidente en Boyacá (Batlle et al., 2020) y en la cuenca media del río San Juan en el Chocó, en donde a las actividades mineras se suman también particularidades como el carácter étnico de la población y la sobreposición de diferentes figuras de administración y ordenamiento territorial (Cantor Ávila, 2022). A pesar de tratarse de circunscripciones pequeñas, características del contexto local como las mencionadas, inciden y condicionan las estrategias de los actores implicados en la lucha por el poder político y económico local.

Figura 6.4 Circunscripciones de tamaño 7 y 9 en concejos municipales

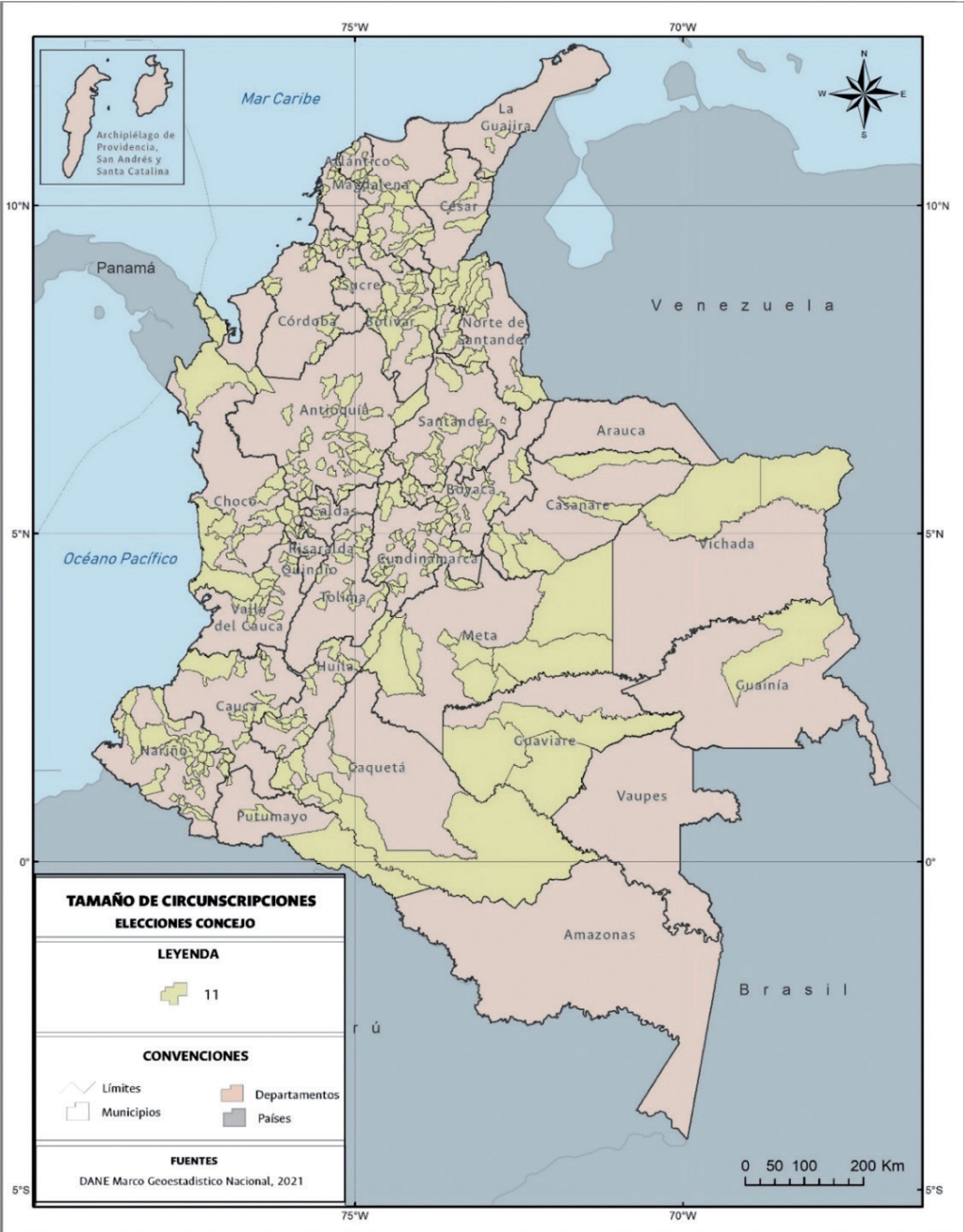


Fuente: elaboración propia a partir de datos de la RNEC (2019).

Las circunscripciones de once curules representan el mayor porcentaje (29,95 %) y están distribuidas por todo el territorio nacional, aunque con algunas concentraciones importantes en la región del Magdalena medio, el norte de Nariño, el Chocó y el suroriente antioqueño (Figura 6.5). Estas circunscripciones presentan además ciertas particularidades territoriales. De un lado, hay una presencia significativa de estas circunscripciones en la zona del Magdalena medio que abarca a los departamentos de Bolívar, Cesar, Santander y Antioquia. Se trata de municipios ribereños ubicados en la periferia de cada departamento, en zonas de difícil acceso, con altos indicadores de pobreza, baja presencial estatal y afectados fuertemente por el conflicto armado y la presencia de actores legales e ilegales en disputas por el acceso a la tierra y a recursos naturales como el oro y el petróleo. Estas características han incidido en la configuración de escenarios políticos y comportamientos electorales singulares (Barrios, 2019, 2021; Hoyos Gómez, 2009).

De otro lado, hay una presencia importante de circunscripciones de esta magnitud en zonas de frontera correspondientes a las vastas regiones de la Orinoquía y la Amazonia. Debido al patrón de ocupación poblacional del país, caracterizado por la concentración en el área andina y en las áreas costeras, estas regiones tradicionalmente han estado poco pobladas, aunque progresivamente han ido aumentando su participación en la población nacional. Actualmente la Orinoquía y la Amazonía albergan alrededor del 6 % de la población del país (DANE, 2018). Estas circunscripciones se caracterizan además por tener densidades de población muy bajas, que en la mayoría de los casos no alcanzan los 3 habitantes por Km². Estas peculiaridades tienen importantes efectos sobre las dinámicas electorales en la medida en que dificultan el ejercicio del voto y también los procesos de representación política. Estas regiones se caracterizan también por la explotación de hidrocarburos y la creciente agroindustria, esta última especialmente fuerte en el departamento del Meta debido al cultivo de biocombustibles como la palma de aceite y la soja. Igualmente, la zona cuenta con una gran biodiversidad, aunque cada vez más amenazada por la deforestación, la concentración de tierras, los cultivos ilícitos y las disputas por el control territorial entre diversos actores. En términos generales se trata de regiones que han sido afectadas en gran medida por el conflicto y han hecho parte de los corredores geoestratégicos utilizados por los actores armados ilegales. Una condición que también comparten las circunscripciones de este tamaño (11) agrupadas en la aglomeración que atraviesa el departamento de Nariño de oriente a occidente, así como los municipios del suroccidente del Chocó y del Urabá chocoano (Salas, 2014, 2016).

Figura 6.5 Circunscripciones de tamaño 11 en concejos municipales



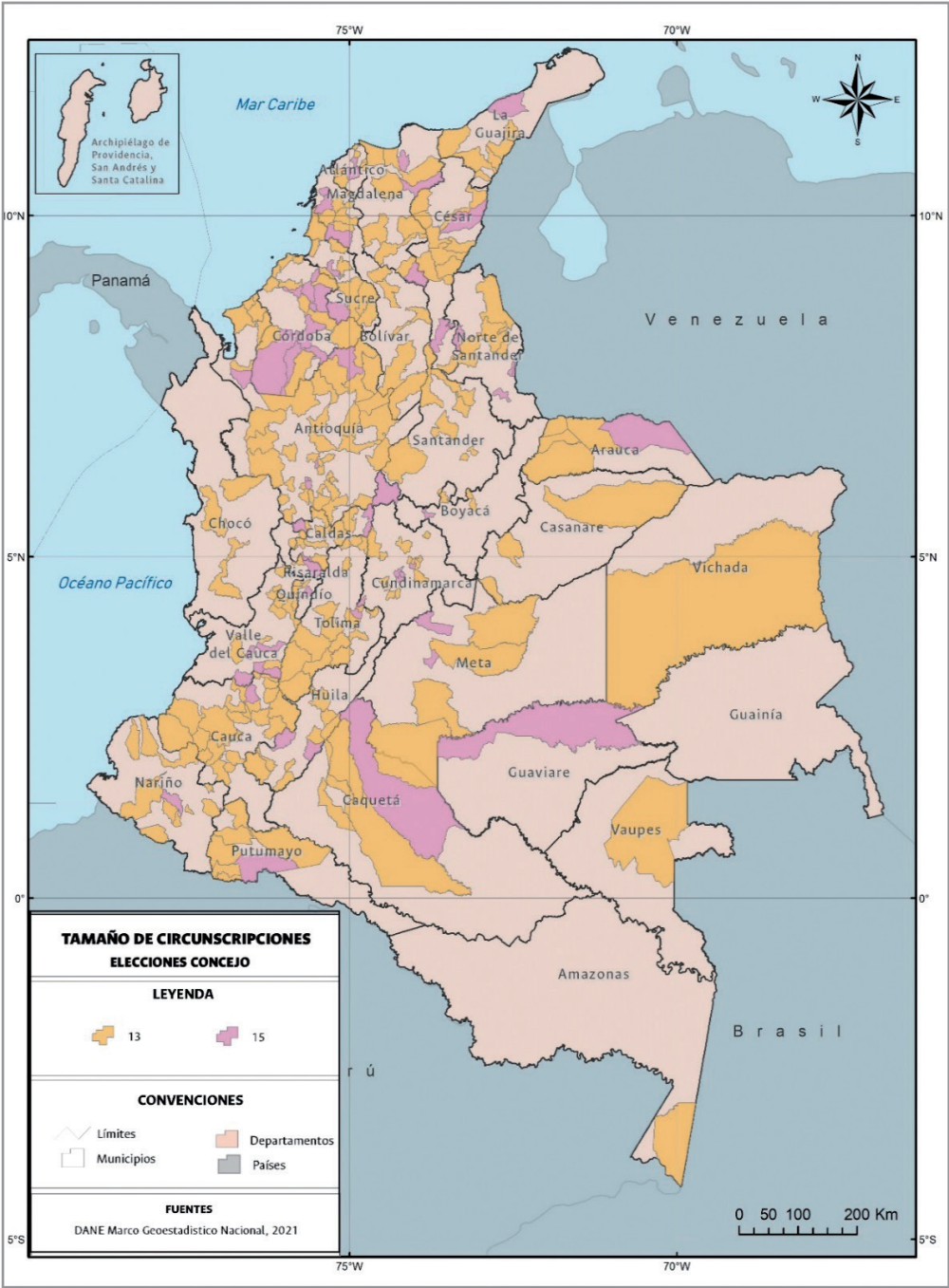
Fuente: elaboración propia a partir de datos de la RNEC (2019).

Por su parte, los municipios con una población entre 20.001 y 50.000 habitantes eligen trece concejales y aunque tienen presencia en todo el territorio nacional, muestran un patrón de distribución espacial definido. Buena parte de estos municipios configuran una especie de corredor más bien continuo, que va desde la costa pacífica caucana hasta la costa atlántica en los departamentos de Córdoba, Sucre, Bolívar y Magdalena recorriendo de sur a norte la cordillera occidental. En este eje se identifican además varias aglomeraciones en los departamentos del Cauca, sur del Tolima, Antioquia y Sucre. En el Cauca, más de la mitad de los municipios tienen corporaciones de trece concejales y albergan el mayor porcentaje de población indígena del país. Un factor que puede resultar determinante desde la perspectiva de los resultados electorales (Rodríguez & Duque, 2018). En el caso de Antioquia se evidencia una concentración de esta categoría de circunscripciones hacia el occidente y en la región del Urabá, en donde tanto la alta incidencia del conflicto armado como la descentralización y los cambios normativos en torno al sistema de partidos han dado lugar a un comportamiento electoral pluralista y de alta competencia electoral diferenciado del sistema nacional (Bedoya Marulanda & Tobón Botero, 2014).

De otra parte, en esta categoría de circunscripciones entran también las capitales de departamento Leticia, Mitú y Mocoa, que, a pesar del tamaño de su población y su bajo desarrollo económico, tienen cierta relevancia e influencia local, debido a que cumplen funciones administrativas y se han visto fortalecidas por el proceso de descentralización político-administrativa.

Como se evidencia tanto en la Tabla 6.3 como en la Figura 6.3, en la medida en que aumenta el tamaño de la circunscripción disminuye la cantidad de municipios. Apenas el 10 % de los municipios colombianos superan los 50.000 habitantes, aunque congregan a la mayoría de la población nacional. Las circunscripciones en donde se eligen quince curules, es decir aquellas que tienen entre 50.001 y 100.000 habitantes, presentan un patrón de distribución espacial más o menos definido caracterizado por su predominio en los departamentos de la región caribe particularmente en Córdoba, con cierta presencia también en el Valle del Cauca y unos cuantos de gran extensión y baja densidad en las regiones de la Orinoquía y Amazonia (Figura 6.6).

Figura 6.6 Circunscripciones de tamaño 13 y 15 en concejos municipales

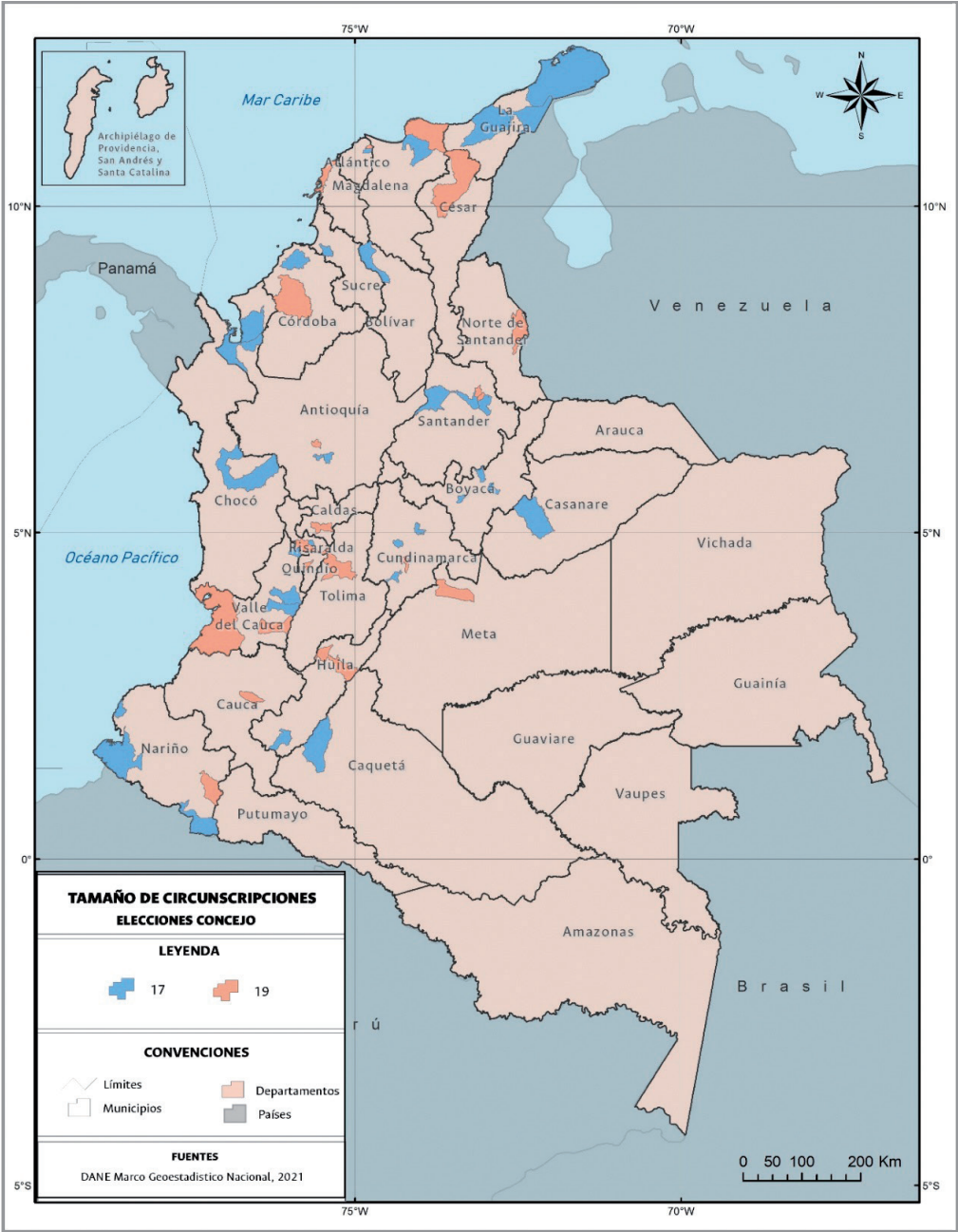


Fuente: elaboración propia a partir de datos de la RNEC (2019).

Los municipios entre cien mil y un millón de habitantes que tienen circunscripciones de 17 y 19 curules, corresponden principalmente a centros urbanos que se ubican en la categoría de ciudades intermedias (Montoya & Duque, 2017). En términos generales, se trata de un grupo bastante diverso con notables asimetrías en materia de población, influencia regional y nivel de desarrollo económico (Figura 6.7). Aquí se encuentran la mayoría de las capitales departamentales con una importante influencia de alcance departamental y regional (Cartagena, Bucaramanga) algunas de carácter transfronterizo como Cúcuta o Pasto y otras como Villavicencio, Neiva o Florencia, que cumplen funciones de articulación entre regiones poco pobladas y el resto del país. Aquí entran igualmente otras capitales de departamento, aunque con menor peso regional en virtud de su localización y desarrollo económico (Sincelejo, Tunja, Quibdó). También integran esta categoría de circunscripciones, municipios de las principales áreas metropolitanas y aglomeraciones como Soacha y Facatativá (Bogotá); Envigado, Itagüí y Bello (Medellín); Palmira (Cali); Malambo y Soledad (Barranquilla); Piedecuesta, Girón y Floridablanca (Bucaramanga). Las elecciones en este tipo de municipios tienen una particular relevancia en la medida en que implican la construcción de propuestas de desarrollo y gestión territorial de alcance supramunicipal o regional cuya discusión pasa necesariamente por las corporaciones públicas.

Entran además en este grupo de circunscripciones municipios portuarios como Santa Marta, Buenaventura y Barrancabermeja. El puerto de Buenaventura es el más importante por la conexión del país con el Pacífico y su movimiento de carga; esta situación, sin embargo, contrasta con la baja calidad de vida de la población, lo que ha derivado en fuertes tensiones territoriales y procesos de movilización social como el paro cívico de 2017 que han tenido efectos sobre el panorama político local (Albarracín, 2020). Debido a su importancia económica y estratégica tanto Buenaventura como Barrancabermeja han sido duramente afectadas por el conflicto armado (Salas, 2016), lo que ha tenido notables repercusiones en los procesos electorales, como se ha evidenciado especialmente en el caso de Barrancabermeja (Barrios, 2019, 2021; Fernández de Mantilla, 2011).

Figura 6.7 Circunscripciones de tamaño 17 y 19 en concejos municipales



Fuente: elaboración propia a partir de datos de la RNEC (2019).

Por último, las circunscripciones más grandes corresponden a las principales ciudades del país (Figura 6.8). Medellín, Cali y Barranquilla eligen 21 concejales cada una, con poblaciones por encima del millón de habitantes, estas tres ciudades suman el 12 % del total nacional y aunque tienen una riqueza visiblemente inferior a la de Bogotá, ejercen un marcado protagonismo en las escalas metropolitana, regional, nacional e incluso, aunque de manera diferenciada, han alcanzado una cierta proyección internacional (Duque & Silva, 2021). La posición jerárquica de estas ciudades dentro del sistema urbano nacional las convierte en un centro de disputa e interés político local que se traduce en unos procesos electorales que tienden a la fragmentación del sistema de partidos y a la volatilidad electoral (Idrobo Bedoya, 2020). No obstante, cada una de estas ciudades tiene unas dinámicas políticas propias como la importancia de los clanes políticos y el clientelismo en Barranquilla (González Tule et al., 2020; Tuirán Sarmiento y Villalba Ramos, 2018); la tendencia a las candidaturas independientes para la alcaldía en Medellín y la alta competencia electoral para el Concejo de la ciudad (Parra Restrepo, 2021; Piedrahita, 2020) o la atomización y fragmentación partidista en Cali (Milanese & Barrero, 2016).

Finalmente, Bogotá como distrito capital cuenta con un estatuto especial de carácter constitucional. Aunque en un principio el artículo 323 de la Constitución de 1991 establecía que la ciudad tendría un concejal por cada 150.000 habitantes, el Acto Legislativo 03 de 2007 determinó que dicha corporación estaría conformada por 45 concejales, una condición que aún prevalece. El Distrito Capital concentra el 15 % de la población total del país, aporta el 26 % del PIB nacional y cuenta con un presupuesto anual del orden de los 28.5 billones de pesos⁴³; factores que lo convierten en la circunscripción con mayor peso económico y político del país.

El análisis de los resultados electorales en estas circunscripciones tiene una especial trascendencia porque estas cuatro ciudades concentran el 27 % de la población nacional (casi la tercera parte de la población del país), son las zonas con mayor riqueza y peso sobre el conjunto del PIB y finalmente, porque al tratarse de circunscripciones eminentemente urbanas ostentan, como indican diferentes estudios, una mayor diversidad socioeconómica y variedad de preferencias políticas que redundan en el comportamiento electoral y que suele derivar en fenómenos como el de la subrepresentación de determinados sectores y en la fragmentación del sistema de partidos (Lappie & Marschall, 2018; Monroe & Rose, 2002; Rojas de Carvalho, 2009).

43 Este es el monto del presupuesto aprobado por el Concejo de Bogotá para 2022.

Figura 6.8 Circunscripciones de tamaño 21 y 45 en concejos municipales



Fuente: elaboración propia a partir de datos de la RNEC (2019).

6.3 Las corporaciones subnacionales y el problema de la representación política

La actual conformación de las circunscripciones subnacionales plantea el problema de representación desde una doble perspectiva: demográfica (cuantitativa) y territorial (cualitativa). Como se ha mencionado antes, desde la Constitución Política se ha planteado una correlación entre los resultados del censo poblacional y el número de escaños que conforman las corporaciones públicas tanto a nivel departamental como municipal. Empero, la dificultad jurídica que impide adoptar los censos oficiales posteriores a 1985 como referente para la designación del número de concejales y diputados, ha obligado a que en las asambleas departamentales el número de diputados se defina a partir del incremento poblacional registrado entre los censos de 1964 y 1985 y el número de concejales municipales a partir de las proyecciones de población emitidas por el DANE tomando como referencia el censo de 2005. En este sentido el comportamiento demográfico registrado entre 1985 y 2018 en los diferentes departamentos y municipios colombianos puede tener efectos sobre la conformación de las circunscripciones, la cantidad de escaños, el número de habitantes por diputado o concejal y, por tanto, sobre el grado de representatividad de estas corporaciones públicas.

Como se muestra en la Tabla 6.4, en caso de que el censo 2018 hubiese sido adoptado como Ley de la República y por tanto fuera la base para la conformación de las asambleas departamentales, habría impactado, en principio, en términos cuantitativos a la mayoría de estas corporaciones y por tanto habría implicado un aumento del 23 % en la cantidad de diputados elegidos en todo el país. Si bien este escenario no tuvo lugar, considerando el crecimiento poblacional registrado desde 1985 en Antioquia, Atlántico, Bolívar, Córdoba, Cundinamarca o el Valle, podría decirse que en estos departamentos hay una subrepresentación clara en términos de la cantidad de diputados electos frente al total de población. Esta situación se presenta en menor medida en otros departamentos.

Tabla 6.4 Número de diputados a partir del incremento poblacional (proyección)

Departamento	Porcentaje de incremento 1964-1985 *	Número de diputados actual*	Porcentaje de incremento 1985-2018 **	Número de diputados estimado***	Diferencia
Amazonas	208,11	11	152,54	11	0
Antioquia	64,20	26	64,79	31	+5
Arauca	272,59	11	274,08	12	+1
Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina	114,08	11	70,53	11	0
Atlántico	106,05	14	76,29	21	+7
Bolívar	85,50	14	72,85	20	+6
Boyacá	22,02	16	10,91	16	0
Caldas	23,86	14	19,11	15	+1
Caquetá	155,03	11	87,37	12	+1
Casanare	121,10	11	281,40	13	+2
Cauca	41,26	13	84,02	17	+4
Cesar	168,07	11	105,36	15	+4
Chocó	72,42	11	120,30	13	+2
Córdoba	72,99	13	95,35	19	+6
Cundinamarca	34,82	16	111,16	26	+10
Guainía	242,73	11	422,18	11	0
Guaviare	1495,69	11	134,43	11	0
Huila	66,64	12	69,88	15	+3

Departamento	Porcentaje de incremento 1964-1985 *	Número de diputados actual*	Porcentaje de incremento 1985-2018 **	Número de diputados estimado***	Diferencia
La Guajira	103,88	11	244,90	15	+4
Magdalena	68,58	13	74,45	17	+4
Meta	186,38	11	152,17	15	+4
Nariño	53,79	14	60,00	18	+4
Norte de Santander	70,91	13	68,77	17	+4
Putumayo	209,54	11	190,60	13	+2
Quindío	28,28	11	42,88	12	+1
Risaralda	49,33	12	50,84	14	+2
Santander	50,96	16	51,91	21	+5
Sucre	80,31	11	71,03	14	+3
Tolima	35,75	15	30,10	17	+2
Valle del Cauca	74,68	21	57,21	31	+10
Vaupés	150,44	11	115,46	11	0
Vichada	84,62	11	682,92	11	0
Total diputados		418		515	97

* Información tomada del Decreto 1358 de 2019.

** Cálculos propios a partir del Censo de 1985 y el Censo de 2018.

*** Cálculos propios según lo establecido en el Artículo 27 del Decreto Ley 1222 de 1986 y el Artículo del Acto Legislativo 01 de 2007.

Fuente: elaboración propia a partir del Decreto 1358 de 2019, los censos de 1985 y 2018 según lo establecido en el artículo 27 del Decreto Ley 1222 de 1986 y el artículo del Acto Legislativo 01 de 2007.

En relación con los concejos municipales (Tabla 6.5) según el censo de 2018 en el país existe un municipio más con respecto a lo estipulado por la Registraduría Nacional. La diferencia está en el Archipiélago de San Andrés, porque mientras el Censo incluye como municipios independientes a San Andrés y a Providencia, la Registraduría Nacional solamente contempla a Providencia como única circunscripción del Archipiélago.

De otra parte, la variación en el número de municipios en cada magnitud de circunscripción supondría diferencias en la distribución en términos absolutos y relativos de la cantidad de concejales elegidos por cada tipo de circunscripción. El contraste más significativo es la variación en la cantidad de municipios entre cinco y veinte mil habitantes, esto puede deberse tanto a la pérdida como al aumento de población o a un simple desfase en las proyecciones elaboradas por el DANE y que sirvieron de base para establecer el número de escaños por concejo. Al margen de cuál sea la razón, esto tiene repercusiones sobre el tamaño de las circunscripciones; solamente a manera de ejemplo, se da el caso de varios municipios, especialmente en el departamento de Boyacá que eligen nueve concejales cuando en realidad su población es inferior a los 5.000 habitantes. Aunque en menor medida, también se da el caso contrario, es decir municipios que por la cantidad de habitantes bien podrían tener una circunscripción más grande. En este orden de ideas, desde el punto de vista del número de pobladores por cada concejal, mientras algunos municipios están sobrerrepresentados otros están subrepresentados.

Tabla 6.5 Diferencia entre tamaño de circunscripciones y resultados del censo 2018

Habitantes por municipio	Número de concejales	Número de municipios según Registraduría	Número de municipios según Censo	Diferencia
1→5.000 Habitantes	7	156	177	+21
5.001→10.000 Habitantes	9	268	254	-14
10.001→20.000 Habitantes	11	330	285	- 45
20.001→50.000 Habitantes	13	234	252	+18
50.001→100.000 Habitantes	15	57	65	+8

Habitantes por municipio	Número de concejales	Número de municipios según Registraduría	Número de municipios según Censo	Diferencia
100.001→250.000 Habitantes	17	32	42	+10
250.001→1.000.000 Habitantes	19	20	23	+3
1.000.001 Habitantes→	21	3	3	0
Distrito Capital	45	1	1	0
TOTAL		1101	1102	

Fuente: elaboración propia a partir de datos de la RNEC (2019) y DANE (2018).

Por otra parte, el problema de la representación territorial tiene que ver, en el caso de las asambleas, con la concentración de diputados de un grupo reducido de municipios, por lo general de la capital y unas pocas localidades más. Un fenómeno que también puede darse en la escala municipal, sobre todo en las ciudades intermedias y grandes⁴⁴, y que reproduce las tendencias de representación territorial en el nivel nacional. Adicionalmente los entes territoriales más representados suelen ser aquellos más poblados y que cuentan con un mayor desarrollo económico, lo que contribuye a reproducir los niveles de desigualdad socioeconómica entre y al interior de los diferentes territorios (Restrepo & Peña, 2018).

6.4 Consideraciones finales

En este capítulo se ha presentado la reglamentación vigente sobre la constitución de las circunscripciones departamentales y municipales. También se han introducido algunos elementos de análisis que ponen de manifiesto que la conformación de las corporaciones públicas del nivel subnacional va más allá de las variables institucionales, que no se trata de una cuestión meramente cuantitativa relacionada con el número de escaños, sino que es posible establecer unas relaciones entre el tamaño de las circuns-

44 Para mayor precisión sobre qué se consideran ciudades intermedias y grandes ver Montoya y Duque (2017); Duque Franco y Silva (2021).

cripciones y su distribución espacial en el territorio nacional, que están en consonancia con el comportamiento histórico del poblamiento en el país.

De igual manera, se ha planteado el carácter territorial de las circunscripciones, así como la relevancia del contexto local y regional en sus procesos de configuración. En los estudios electorales en Colombia el interés por esta perspectiva contextual es relativamente reciente y está asociado esencialmente a la creciente importancia que han adquirido los fenómenos locales y las dinámicas electorales en las escalas regional y municipal (Wills Otero y Batlle 2012). Cada vez resulta más evidente que procesos que tienen lugar en las escalas subnacionales como la relación centro-periferia, las dinámicas socioeconómicas o las disputas territoriales entre diferentes actores legales e ilegales inciden en el sistema político, animan la competencia electoral, condicionan las estrategias de los actores políticos y por tanto afectan los resultados electorales (Barrios, 2019, 2021; Basset et al., 2017; Batlle et al., 2020).

Finalmente, es importante llamar la atención acerca de los efectos normativos sobre la representación en la medida en que el hecho de que los censos oficiales de población no sean adoptados mediante una ley de la República, hace que la cantidad de diputados y concejales elegidos se esté estableciendo con base en unos referentes demográficos diferentes para cada caso y totalmente desactualizados con respecto al último censo realizado en 2018.

Referencias

- Aguilera Peña, M. (2002). División política administrativa de Colombia. *Revista Credencial*, 145. <https://www.banrepcultural.org/biblioteca-virtual/credencial-historia/numero-145/division-politica-administrativa-de-colombia>
- Albarracín, J. (2020). Cambios y continuidades en las elecciones subnacionales de la región Pacífico (1997-2019). En F. A. Barrero Escobar & E. Richard (Eds.), *Elecciones subnacionales 2019 : una redefinición de los partidos y de sus campañas electorales*, pp. 479-509. Fundación Konrad Adenauer.
- Barrios, F. M. (2019). Participación electoral en el Magdalena Medio colombiano. Un análisis del posacuerdo con las FARC. *Opera*, 26, 241-267. <https://doi.org/10.18601/16578651.n26.12>

- Barrios, F. M. (2021). Comportamiento electoral en el Magdalena Medio 2006-2019. *Opera*, 29, 89—114. <https://doi.org/10.18601/16578651.n29.06>
- Basset, Y., Bernal, J. C. G., Steevens, K. N. C., y Carvajal, A. M. P. (2017). La política local en Riosucio (Chocó): ¿un caso de autoritarismo subnacional?. *Colombia Internacional*, 91, 45—83. <https://dx.doi.org/10.7440/colombiaint91.2017.02>
- Battle, M., Hoyos, C. A., y Wills-Otero, L. (2020). Electoral competition at the subnational level. emeralds and politics in Colombia, 1997-2015. *Colombia Internacional*, 103, 57-83. <https://doi.org/10.7440/COLOMBIAINT103.2020.05>
- Bedoya Marulanda, J. F., & Tobón Botero, C. (2014). Sistema de partidos subnacional: estudio del comportamiento electoral y de partidos entre 1997 y 2011 en el Urabá Antioqueño. *Revista Forum*, 2(6), 11-36.
- Cantor Ávila, V. A. (2022). Ordenamientos para la paz en el San Juan, Chocó. *Bitacora Urbano Territorial*, 32(1), 31-43. <https://doi.org/10.15446/bitacora.v32n1.98077> Bitácora
- Cayeros, A. D., Magaloni, B., Olarte, J., & Franco, Y. E. (2012). *La Geografía Electoral de 2012*. Center for U.S. - Mexican Studies. CDDRL Stanford. Program on Poverty and Governance.
- CEDAE. (2014). *Calidad de la Democracia Electoral en Colombia. Análisis de la Competencia Política en los Niveles Nacional y Subnacional, 1988-2014*. Universidad de los Andes.
- DANE. (2018). Censo Nacional de Población y Vivienda (CNPV) 2018. Bogotá: Departamento Administrativo Nacional de Estadística.
- DNP. (2014). *Misión sistema de ciudades. Una política nacional para el sistema de ciudades colombiano con visión a largo plazo*. Departamento Nacional de Planeación.
- Duque Franco, I. y Silva, L. A. (2021). Sistema urbano colombiano: Evolución y cambios recientes. In F. Maturana y J.W. Montoya (Eds.), *Sistemas urbanos en América Latina, el Caribe y Estados Unidos: un balance en los albores del siglo XXI*, pp. 225-254. Universidad Alberto Hurtado de Chile y Universidad Nacional de Colombia.
- Fernández de Mantilla, L. (2011). Elecciones 2011 en Santander y Bucaramanga: alianzas y candidaturas. *Opera*, 11, 87-104.

- González Tule, L. A., Guzmán Mendoza, C. E., & Giraldo, F. (2020). Elecciones y sistema de partidos en los departamentos del Caribe colombiano y sus capitales. En F. A. Barrero Escobar y E. Richard (Eds.), *Elecciones subnacionales 2019 : una redefinición de los partidos y de sus campañas electorales*, pp. 383-414. Fundación Konrad Adenauer.
- Hoyos Gomez, D. (2009). Dinámicas político-electorales en zonas de influencia paramilitar. *Análisis Político*, 65, 13-32.
- Idrobo Bedoya, L. H. (2020). Escisión de voto en elecciones subnacionales en Colombia. *Reflexión Política*, 22(46), 34-42. <https://doi.org/10.29375/01240781.3929>
- Lappie, J., y Marschall, M. (2018). Place and participation in local elections. *Political Geography*, 64, 33-42. <https://doi.org/10.1016/j.pol-geo.2018.02.003>
- Milanese, J. P., & Barrero Escobar, F. A. (2016). Selección de candidatos en escenarios de atomización dirigencial. Análisis de los casos de cali y el valle del cauca, elecciones locales y regionales 2015. *Analisis Politico*, 29(88), 69-89. <https://doi.org/10.15446/anpol.v29n88.63602>
- Monroe, B. L., & Rose, A. G. (2002). Electoral Systems and Unimagined Consequences: Partisan Effects of Districted Proportional Representation. *American Journal of Political Science*, 46(1), 67-89.
- Montoya, J. W., & Duque, I. (2017). El subsistema de ciudades medias en Colombia y su integración al sistema urbano nacional. En F. Maturana, M. E. B. Sposito, C. Bellet, C. Henríquez, & F. Arenas (editores), *Sistemas urbanos y ciudades medias en Iberoamérica* (pp.110-143). Pontificia Universidad Católica de Chile.
- MOE. (2012). *Mecanismos de Participación Ciudadana en Colombia: 20 años de ilusiones*. Bogotá: Misión de Observación Electoral.
- Parra Restrepo, J. C. (2021). Elecciones a la Alcaldía de Medellín 2015. *Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas*, 51(135), 558-586. doi: 10.18566/rfdcp.v51n135.a12
- Piedrahita B, P. (2020). Relevancia electoral en Antioquia: tendencias y cambios políticos 2015-2019. En F. A. Barrero Escobar & E. Richard (Eds.), *Elecciones subnacionales 2019: una redefinición de los partidos y de sus campañas electorales*, pp. 415-451. Fundación Konrad Adenauer.
- Registraduría Nacional del Estado Civil. (2019). *Boletín Oficial Edición 51.054*. Imprenta Nacional de Colombia.

- República de Colombia. Congreso de la República (1993). Ley 79 de 1993 (octubre 20). Diario oficial No. 41.083. http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0079_1993.html
- República de Colombia. Congreso de la República (1994). Ley 136 de 1994 (junio 3). Diario Oficial No. 41.377. http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0136_1994.html
- República de Colombia. Congreso de la República (1986). Decreto 1222 de 1986 (abril 18). Diario Oficial No. 37.498. http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/decreto_1222_1986.html
- República de Colombia. Congreso de la República (1986). Decreto 2241 de 1986 (julio 15). Diario Oficial No. 37.571. http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/decreto_2241_1986.html
- República de Colombia. Congreso de la República (2015). Decreto 1066 de 2015 (mayo 26). Ministerio del Interior. <https://pruebaw.mininterior.gov.co/la-institucion/normatividad/decreto-1066-de-2015>
- República de Colombia. Congreso de la República (2019). Decreto 1358 de 2019 (julio 26) Ministerio del Interior. <https://www.mininterior.gov.co/decreto-unico-reglamentario-dur/>
- República de Colombia. Congreso de la República (2009). Acto Legislativo número 1 de 2007 (junio 27). Diario Oficial No. 46.672. http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/acto_legislativo_01_2007.html
- República de Colombia. Congreso de la República (2007). Acto Legislativo número 3 de 2007 (julio 10). Diario Oficial No. 46.685. http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/acto_legislativo_03_2007.html
- Restrepo, D. I., & Peña, C. A. (2018). *Documento de Política Descentralización para la equidad en el pos conflicto*. Red de Iniciativas para la Gobernabilidad, la Democracia y el Desarrollo Territorial RINDE; Agencia para el Desarrollo Internacional —USAID.
- Rodríguez Pico, C. R. & Duque Franco, I. (2017). Nuevos Competidores Políticos en Elecciones de Concejo Municipal de 2015 en Colombia. Magnitud de Circunscripciones y Resultados Electorales. *Estudios Políticos*, 52, 194-218. <https://doi.org/10.17533/udea.espo.n52a10>
- Rojas De Carvalho, N. (2009). Geografia política das eleições congressuais: a dinâmica de representação das áreas urbanas e metropolitanas no Brasil. *Cadernos Metrópole*, 11(22), 367-384.

- Salas Salazar, L. G. (2014). Lógicas territoriales y relaciones de poder en el espacio de los actores armados: un aporte desde la geografía política al estudio de la violencia y el conflicto armado en Colombia, 1990-2012. *Cuadernos de Geografía: Revista Colombiana de Geografía*, 24(1), 157-172. <https://doi.org/10.15446/rcdg.v24n1.47777>
- Salas Salazar, L. G. (2016). El conflicto armado y su incidencia en la configuración territorial: Reflexiones desde la ciencia geográfica para la consolidación de un periodo de pos negociación del conflicto armado en Colombia. *Bitácora Urbano Territorial*, 26(2), 45. <https://doi.org/10.15446/bitacora.v26n2.57605>
- Tuirán Sarmiento, Á., y Villalba Ramos, L. (2018). Elecciones y clientelismo político: una aproximación a la caracterización de los intermediarios electorales en el distrito de Barranquilla. En L. F. Trejos Rosero & C. E. Guzmán Mendoza (editores), *Barranquilla: política, economía y sociedad*, pp. 59-84. Universidad del Norte.
- Vilalta y Perdomo, C. J. (2004). The local context and the spatial diffusion of multiparty competition in Urban Mexico, 1994-2000. *Political Geography*, 23(4), 403-423. <https://doi.org/10.1016/j.polgeo.2003.12.009>
- Wills, L. y Batlle, M. (editores). (2012). *Política y Territorio. Análisis de Las Elecciones Subnacionales en Colombia, 2011*. PNUD-IDEA Internacional-NIMD.

Capítulo

7

Actores en competencia en las corporaciones públicas de orden subnacional

Clara Rocío Rodríguez Pico

Maicol Andrés Quiroga Barrantes

Para finalizar este conjunto de capítulos que dan cuenta de la configuración política subnacional en Colombia, es necesario abordar el tema de quiénes son los actores que despliegan iniciativas y dedican esfuerzos a competir políticamente en la geografía electoral nacional expresada en la división en circunscripciones departamentales y municipales descrita previamente. Al respecto se observa un importante cambio entre las dos elecciones estudiadas: hasta 2015 la posibilidad de presentar candidaturas estaba limitada a los partidos políticos, los movimientos políticos y las candidaturas independientes, formalizadas en Colombia a través de la figura de Grupos Significativos de Ciudadanos (GSC). Mientras tanto, en 2019 se adicionan las coaliciones partidistas para corporaciones públicas, implementadas por primera vez en las elecciones parlamentarias de 2018.

El presente capítulo profundiza en el análisis de estas cuatro categorías de actores e identifica los que específicamente estuvieron habilitados para competir en las elecciones de 2015 y 2019 en las corporaciones objeto de estudio. Para ello fue necesario realizar dos tipos de ejercicios analíticos que se reflejan en los dos apartados en que, junto con la síntesis final, está dividido el capítulo. De un lado, y teniendo claridad de que en Colombia cualquiera de las figuras que pueden inscribir listas de candidatos son definidas normativamente desde el nivel nacional, un primer apartado examina el carácter que la constitución política, la ley y, en algunos casos, las sentencias judiciales han definido para cada uno de ellos. Como resultado, se constata la imposibilidad en Colombia de contar con partidos regionales debido tanto al carácter puntual, circunstancial, pasajero y restringido a ciertas circunscripciones y elecciones de los GSC, como el hecho de que, para partidos, movimientos políticos y coaliciones, normativamente se exige contar con personería jurídica para presentar candidatos, la cual sólo se obtiene en el nivel nacional.

La anterior constatación llevó a indagar, de otro lado, sobre los partidos y movimientos políticos que específicamente participaron en las elecciones de 2015 y de 2019, realizando para ello dos tipos de análisis en el segundo

apartado: a) la revisión de cuáles agrupaciones políticas tuvieron continuidad al inscribir sus listas en las dos contiendas y cuáles desaparecieron o se crearon en el período; y b) el carácter del reconocimiento jurídico obtenido en el nivel nacional en las elecciones del 2014 y 2018. Este último aspecto se consideró relevante debido a que, aunque se identificaron varias categorías claramente diferenciadas de obtención de la personería y que dan como resultados partidos políticos de carácter heterogéneo, todos estos partidos tienen los mismos derechos y responsabilidades cuando compiten en el nivel subnacional. Es decir, aunque la personería jurídica puede ser reconocida mediante diferentes mecanismos, como pueden ser sobrepasar el umbral legal del 3 % exigido en elecciones de Senado o Cámara de Representantes, representar una minoría étnica o contar con un reconocimiento especial de derechos políticos, una vez obtenida les da a todos las mismas posibilidades de proyectarse a nivel territorial y avallar candidatos departamentales, distritales, municipales o locales en toda la geografía nacional.

Dar cuenta de la mencionada caracterización e identificación de actores en competencia se constituyó en la base para valorar, en los capítulos de hallazgos y resultados incluidos en la tercera parte de este tomo, el peso en las elecciones estudiadas de cada una de las categorías posibles, a la vez que sirvió como estructura para sistematizar la información y presentar las dinámicas de competencia y los resultados de los partidos políticos, ya individualmente considerados, ya en coaliciones, así como para poder relacionar el desempeño de estos actores con el tamaño de las circunscripciones en concejos municipales y asambleas departamentales. Esto último se realiza más adelante a nivel del sistema de partidos, y en el tomo II para cada una de sus unidades, es decir para los partidos y movimientos políticos individualmente considerados.

7.1 Diferentes categorías de actores políticos

El siguiente apartado identifica y caracteriza las diferentes categorías de actores políticos autorizados para inscribir listas de candidatos, las cuales hasta 2015 contemplaban a los partidos políticos, los movimientos políticos y los GSC, mientras que en el 2019 se ampliaron al considerar también la posibilidad de presentar candidaturas a través de coaliciones partidistas. Al respecto se abordan las siguientes preguntas: ¿Son iguales los partidos y los movimientos políticos? ¿Qué rol juegan las candidaturas independientes en el nivel subnacional? ¿Estos GSC pueden tener permanencia? ¿Pueden convertirse en partidos políticos regionales? ¿Cómo

surgió y se reglamentó la figura de las coaliciones y cómo su implementación en las elecciones de 2019 entró a alterar el panorama de resultados de los actores políticos en la competencia por cargos en corporaciones públicas de nivel subnacional?

7.1.1 Partidos y movimientos políticos

A pesar de contar con denominaciones diferentes, partidos y movimientos políticos tienen, en la práctica, un carácter similar en la legislación colombiana, lo cual resulta un elemento determinante de cara al análisis realizado en la presente investigación. La Ley 130 de 1994 les da a ambos la posibilidad de obtener personería jurídica siempre y cuando estén “constituidos con el lleno de todos los requisitos constitucionales y legales” (art. 2), lo que los convierte en organizaciones políticas con iguales derechos y obligaciones⁴⁵.

Los movimientos políticos no pueden asimilarse, así, a canales de la representación de movimientos sociales, sino que deben entenderse más bien como una forma que asumieron organizaciones de carácter político partidista para diferenciarse, a principios de los años 90, de los desprestigiados partidos políticos tradicionales Liberal y Conservador. Acorde con las disposiciones de la Ley ya citada, los partidos políticos se conciben como “instituciones permanentes que reflejan el pluralismo político, promueven y encauzan la participación de los ciudadanos y contribuyen a la formación y manifestación de la voluntad popular, con el objeto de acceder al poder, a los cargos de elección popular y de influir en las decisiones políticas y democráticas de la Nación” (art. 2, Ley 130 de 1994). Por su parte los movimientos políticos son entendidos en el mismo artículo 2 como “asociaciones de ciudadanos constituidas libremente para influir en la formación de la voluntad política o para participar en las elecciones”.

Pese a las diferencias que puedan existir en materia de estas definiciones normativas, constitucionalmente ambos se encuentran habilitados para presentar candidatos a nivel subnacional, sí, como se establece en el artículo 108 de la Carta, cuentan con personería jurídica. Así, puede concluirse que en Colombia es necesario remitirse a las definiciones sobre personería jurídica para conocer los partidos que participan en las diferentes elecciones, encontrándose que estas definiciones vinculan su existencia

45 Es por eso por lo que cuando en este libro se usa el término partidos o partidos políticos para el caso colombiano, se está haciendo referencia tanto a partidos como a movimientos políticos.

a consideraciones de orden nacional, como son la superación de un umbral vinculado a la votación válida en el Senado de la República o en la Cámara de Representantes⁴⁶, además de otras características y requisitos que serán señalados más adelante, pero todos ellos concentrados en el nivel central.

Lo anterior tiene por lo menos dos implicaciones relacionadas entre ellas. La primera es que para analizar los partidos que compitieron en el nivel subnacional, en este caso en las elecciones de 2015 y 2019, es necesario remitirse a las elecciones de Congreso efectuadas el año inmediatamente anterior a los respectivos comicios e identificar aquellos a los que les fue reconocida la existencia jurídica. Ello en tanto la no obtención o la pérdida de la personería jurídica en las elecciones legislativas nacionales conlleva la imposibilidad de participar en las siguientes elecciones subnacionales. Sin embargo, aunque los mismos partidos pueden tener presencia a nivel nacional y subnacional en razón de su personería jurídica, sus dinámicas son diferentes en la medida en que poder competir teóricamente en todas las circunscripciones municipales y departamentales otorga un margen amplio de juego político a partidos relativamente pequeños en el nivel nacional (minorías políticas, indígenas, afrodescendientes, de personería especial y otros), pero que tienen la capacidad de brindar el aval a candidatos múltiples en el todo el territorio nacional. A su vez, partidos con mayor representación en el Congreso pueden no contar con una capacidad similar cuando compiten en el nivel subnacional. Sobre estos aspectos se volverá más adelante.

La otra implicación relacionada es la imposibilidad de contar con partidos subnacionales, entendidos estos, en términos de Cruz (2019) como:

aquellos que se concentran en determinadas regiones o zonas del país donde sí suelen hacerse fuertes en términos electorales, dado que no tienen mucho interés en ampliar su proporción de votos en el nivel nacional ni extender su presencia territorial a otros distritos del país. Estos partidos sí compiten por cargos a nivel nacional, pero en términos estratégicos privilegian la arena de competencia subnacional sobre la competencia nacional y buscan consolidarse desde ese lugar como actores partidarios de relevancia (p. 178).

46 Como se señaló anteriormente, el umbral para personería jurídica se introdujo, en la reforma política del 2003 y fue fijado en un 2 %. En 2009, se aumentó a un 3 %, el cual se mantiene en la actualidad. La votación válida incluye la votación por partidos y movimientos políticos, más el voto en blanco.

Pese a que en el punto 2 del Acuerdo de Paz para la Finalización del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera” (2016) se incluyó la denominada “adquisición progresiva de derechos”, que pretendía ligar la existencia legal a un número de afiliados en la respectiva circunscripción y eliminar el requisito de un umbral vinculado a la votación nacional, lo que, en la práctica, abriría el sistema a la posibilidad de contar con partidos regionales, departamentales o municipales, esta normatividad no se concretó, con lo cual, en las dos elecciones analizadas en este estudio, las opciones posibles correspondieron a los partidos y movimientos políticos reconocidos en el orden nacional.

7.1.2 Las candidaturas independientes: la figura de los grupos significativos de ciudadanos (GSC)

Al lado de partidos y movimientos políticos, la legislación colombiana permite la postulación de candidaturas independientes mediante la creación de estructuras o membrecías de carácter coyuntural surgidas en el marco de determinado certamen electoral para presentar candidatos o listas de candidatos, según la elección de que se trate. Su reconocimiento se deriva del inciso contenido en el artículo 108 de la Constitución política que establece que, además de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica, “los movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos también podrán inscribir candidatos”. A diferencia de lo que ocurre con los partidos y los movimientos políticos y acorde con el Consejo Nacional Electoral (s.f.), los GSC “no suponen una organización permanente sino la simple coyuntura de postular listas y candidatos en un determinado certamen electoral” (párr. 1).

Además de la recolección de firmas que respalden su aspiración y que, según Artículo 28 de la Ley 1475 de 2011, debe ser precedida por la conformación e inscripción de un comité promotor ante la correspondiente autoridad electoral, dichas candidaturas deben proveer una póliza de seriedad fijada para cada contienda por el Consejo Nacional Electoral, la autoridad rectora en materia electoral, conforme a lo dispuesto en la Ley 130 de 1994. Pese a estos requisitos, el significativo número de candidaturas de este tipo que se han observado principalmente en elecciones de nivel ejecutivo se debe a que pueden iniciar campañas anticipadamente —desde el momento de recolección de firmas— sin verse obligadas a rendir cuentas sobre las mismas, lo que en opinión de expertos contribuye a la opacidad que los rodea (Ungar, 2021). También cuentan con un régimen

diferenciado en materia de doble militancia, según lo ha establecido el Consejo de Estado (Ámbito Jurídico, 2016).

En este punto es de mencionar otra diferencia relevante para los propósitos de este estudio, derivada del nivel gubernamental en que se inscriban estos GSC, pues mientras los de orden nacional pueden convertirse en partidos políticos si alcanzan el umbral previsto en la normatividad, las listas respaldadas por firmas en el orden departamental, municipal o local solo tienen vigencia en la elección a la que se presentan; si desean tener continuidad en la siguiente elección deben realizar de nuevo el proceso ya mencionado, situación que implica que, en general, sean “flor de un día” y que aparezcan y desaparezcan coyunturalmente en cada elección, dependiendo de las dinámicas políticas de la circunscripción de que se trate.

7.1.3 Los nuevos actores en las corporaciones públicas: las coaliciones políticas

Las coaliciones interpartidistas para inscribir listas de candidatos en el nivel subnacional fueron, como se mencionó, implementadas por primera vez en las elecciones de 2019. Vigentes previamente sólo para cargos uninominales (presidente, alcalde y gobernador)⁴⁷, desde el 2018 se utilizaron en el Congreso de la República y fueron permitidas también para las corporaciones públicas de elección popular a través del inusual proceso de litigios jurídicos que se describe a continuación.

La figura como tal fue aprobada en la reforma política conocida como de “Equilibrio de Poderes” (Acto Legislativo 02 de 2015) con el propósito de favorecer organizaciones políticas minoritarias, razón por la cual se establece que solo podrán coaligarse para presentar lista de candidatos, aquellos “partidos y movimientos políticos con personería jurídica que sumados hayan obtenido una votación de hasta el quince por ciento (15 %) de los votos válidos de la respectiva circunscripción” (parágrafo final del art. 262 de la Constitución Política, negrillas fuera de texto). Adicionalmente, la reforma establece en el mismo artículo que la inscripción de candidatos y listas propias o de coalición a cargos uninominales o a corporaciones públicas debería ser regulada mediante ley, junto con otros temas que atañen a estas como son la financiación preponderantemente estatal de las campañas, los mecanismos de democracia interna, la administración de recursos y la protección de los derechos de los aspirantes.

47 Algunos trabajos previos sobre el tema son los de Duque (2020) y Acuña, Cruz y Uribe (2020).

En vista de que el trámite de esta ley reglamentaria de las coaliciones fracasó en el legislativo,⁴⁸ y de que las autoridades electorales se negaron a aplicar la norma constitucional aduciendo, precisamente, falta de la ley reglamentaria, sectores de la oposición interpusieron una tutela ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca (2017), que finalmente fue fallada a su favor y que permitió la utilización del mecanismo por primera vez en las elecciones legislativas de 2018, en que la Lista de la Decencia, y otras agrupaciones coaligadas lograron obtener representantes electos al Senado y la Cámara de Representantes.

Frente al triunfo de candidatos de coalición en el Senado y de un representante a la Cámara de la circunscripción departamental por Santander se presentaron sendas demandas ante el Consejo de Estado que pretendían anular dichas elecciones. Contrario al interés de los demandantes, ambas sentencias reconocieron la posibilidad de inscribir candidatos mediante este mecanismo y avalaron la elección respectiva dirimiendo -e incluso cerrando- la disputa frente al tema (Consejo de Estado, 2018; 2019).

Así, esta forma de candidatura no sólo se habilitó para las elecciones subnacionales del 2019 y fue regulada por el Consejo Nacional Electoral mediante la resolución 2151 de 2019, sino que quedó consagrada constitucionalmente en la normatividad que regula la competencia partidista en el país. Pese a diversos intentos por parte de partidos de la oposición de tramitar la ley reglamentaria durante el período 2018 — 2022, esta se hundió en varias ocasiones en el Congreso⁴⁹, con lo cual las definiciones sobre la materia han venido haciéndose sobre la marcha en las elecciones en que

48 El proyecto de ley estatutaria 30 de 2016 (Senado) tenía como objeto “regular las coaliciones de partidos y movimientos políticos en todas las circunscripciones y para todas las corporaciones públicas”. Sin embargo, solo alcanzó la ponencia para segundo debate y fue retirado por sus autores. En el trámite del debate se realizó la propuesta de que la posibilidad de coaliciones fuera extendida a todos los partidos políticos y no solo a los minoritarios, argumentado para ello la igualdad política, tema que indudablemente desconocía el espíritu al respecto de la reforma constitucional del Equilibrio de Poderes (Congreso de la República, 2016, p. 25).

49 Congresistas de los partidos FARC (ahora Comunes), Colombia Humana, Alianza Verde, MAIS, PDA y Coalición Lista de la Decencia, inscribieron en el Senado dos iniciativas para regular la materia (Proyectos de ley estatutaria No.10 de 2018 y No. 34 de 2019). De acuerdo con la exposición de motivos de los proyectos respectivos (Congreso de la República, 2018 y 2019), con ellos se buscaba, entre otros, fortalecer el pluralismo político a través del ingreso a las corporaciones públicas de más fuerzas políticas, así como continuar con el fortalecimiento programático de los partidos exigiendo su actuación de acuerdo con el régimen de bancadas y la prohibición a la doble militancia. Ambas iniciativas fracasaron, igual que sucedió con inclusiones parciales del tema de coaliciones en otros proyectos de reforma política que iniciaron su trámite en la Cámara de Representantes durante el período. El trámite del proyecto puede verse en la página web de Congreso Visible (s.f.).

la medida ha sido aplicada (nacionales de 2018 y 2022 y subnacionales de 2019 y 2023) y constituye uno de los temas pendientes dentro de la agenda de reformas políticas del país⁵⁰.

7.2 Reconocimiento jurídico de partidos y movimientos políticos que inscribieron listas de candidatos a corporaciones públicas en las elecciones de 2015 y 2019

Debido al carácter comparado de la presente investigación, fue necesario clarificar los partidos que inscribieron listas de candidatos en las dos elecciones estudiadas a fin de detectar patrones de continuidad o, por el contrario, identificar aquellos que hicieron presencia en 2015 pero que desaparecieron en el 2019, o que hicieron su debut en el nivel subnacional en esta última contienda. El resultado se presenta en la Figura 7.1, que muestra un número importante de doce partidos que se mantiene en ambas elecciones. Por su parte, Opción Ciudadana y algunos partidos étnicos que tuvieron presencia en el 2015, desaparecen en la siguiente contienda, mientras que en el año 2019 surgen cinco nuevos partidos políticos. La explicación a este dinámico panorama se encuentra en las diferentes categorías de obtención de la personería jurídica vigentes en las dos elecciones previas de Congreso de la República (2014 y 2018), tal y como se analizará más adelante.

Figura 7.1 Partidos y movimientos políticos que obtuvieron personería jurídica y que inscribieron candidatos en elecciones subnacionales de 2015 y/o 2019, discriminando su continuidad o su participación en solo una de estas elecciones



Fuente: elaboración propia a partir de datos de la RNEC.

50 Ver una propuesta de reglamentación en Konrad Adenauer Stiftung (2017)

De acuerdo con el análisis realizado en el marco de la investigación, el origen de las personerías jurídicas de estos partidos puede ser clasificado en las siguientes cuatro categorías, que serán descritas a continuación: a) provenientes del umbral legal fijado a nivel nacional; b) originadas por la representación de agrupaciones indígenas y afrodescendientes en las circunscripciones de minorías étnicas en el Senado y en la Cámara de Representantes; c) obtenidas por hacer parte de coaliciones ganadoras en las elecciones del 2018; y d) derivadas de condiciones especiales o excepcionales pero reconocidas jurídica o normativamente.

7.2.1 Personería jurídica obtenida por la superación del umbral legal del 3 %

La mayoría de las organizaciones políticas con personería jurídica que participaron en el nivel subnacional en las elecciones objeto de estudio, obtuvieron la calidad de partido político por su votación en las elecciones legislativas del 2014 y del 2018, es decir que lograron superar el umbral del 3 % exigido constitucionalmente, bien en el Senado, bien en la Cámara de Representantes o en ambas cámaras. Estos partidos son incluidos en la Tabla 7.1, junto con el porcentaje de votos por ellos obtenidos sobre el total de la votación válida.

Tabla 7.1 Porcentaje de votación obtenida por los partidos y movimientos políticos que superaron el umbral en las elecciones de Congreso de 2014 y 2018

Partido o movimiento político	2014		2018		Porcentaje promedio
	Senado	Cámara	Senado	Cámara	
Partido Centro Democrático	18 %	9 %	16 %	16 %	15 %
Partido Social de la Unidad Nacional, Partido de la U	15 %	16 %	12 %	12 %	14 %
Partido Liberal Colombiano	15 %	14 %	12 %	17 %	15 %
Partido Conservador Colombiano	17 %	13 %	13 %	12 %	14 %
Partido Cambio Radical	8 %	8 %	14 %	14 %	11 %

Partido o movimiento político	2014		2018		Porcentaje promedio
	Senado	Cámara	Senado	Cámara	
Partido Alianza Verde	5 %	3 %	9 %	6 %	6 %
Polo Democrático Alternativo	5 %	3 %	5 %	3 %	4 %
Movimiento MIRA ⁵¹	2 %	3 %	3 %	4 %	3 %
Partido Opción Ciudadana	4 %	3 %	2 %	2 %	3 %
Colombia Justa Libres	N/A	N/A	3 %	1 %	2 %

Fuente: elaboración propia, con datos de la RNEC.

Aunque todos los partidos incluidos en la Tabla 7.1 sobrepasan el umbral, el porcentaje de votación con que lo superan varía notablemente entre ellos. Al sacar un indicador promedio de la votación obtenida en las elecciones y circunscripciones en que participaron (2014 y 2018 y Senado y Cámara de Representantes, respectivamente) se observa que, en su orden, el Centro Democrático, el Partido de la U, el Partido Liberal, el Partido Conservador y Cambio Radical, obtienen más del 10 % de la votación, muy por encima del 3 % exigido. Estos mismos partidos logran superar ampliamente el umbral tanto en el Senado como en la Cámara de Representantes.

El partido Alianza Verde también cumple esta última condición, pero con porcentajes menores a los de los partidos citados previamente. Además, se observa un incremento importante entre una elección y otra: mientras en 2014 apenas sobrepasó la barrera legal, en 2018 la superó con holgura en las dos cámaras, siendo más alta en Senado, donde el crecimiento fue jalonado por la importante votación obtenida por Antanas Mockus, el segundo candidato más votado en esa elección después del

51 El partido político MIRA obtuvo de manera inicial su personería jurídica en el año 2014 por alcanzar el 3 % de los votos válidos en la Cámara de Representantes. Sin embargo, en el año 2018 el Consejo de Estado emitió un fallo en el que se reconocían irregularidades en el proceso electoral del año 2014, por esta razón se devolvieron 16.106 votos al partido, lo que causó que este mismo superara el umbral del 3 % de Senado y obtuviera 3 curules en esta corporación (Reinoso Rodríguez, 2018).

expresidente Uribe (*El Tiempo*, 2018b). El “Verde” alcanza, como se ve, un promedio importante de votación de un 5,46 %, que, sin embargo, se encuentra lejos de los partidos con mejor desempeño en el Congreso (el porcentaje promedio para las dos elecciones de los dos primeros de ellos, el Centro Democrático y La U, esta sobre el 14 %).

Por su parte, para 2019 el PDA, el partido MIRA y Colombia Justa Libres se encuentran muy cerca a la barrera legal exigida y no siempre logran superarla en las dos Cámaras. Sin embargo, en la medida en que la norma exige que el 3 % se obtenga en solo una de las dos (Senado o Cámara), han conseguido o mantenido su personería por este medio. Finalmente, Opción Ciudadana supera el umbral en Cámara y Senado para el año 2014 y en el año 2018 obtiene dos representantes a la Cámara, pero no alcanza el 3 % de los votos válidos en esta corporación ni en el Senado de la República, con lo cual pierde su personería jurídica.

7.2.2 Personería jurídica obtenida por resultar ganador en circunscripciones especiales

La segunda forma de conseguir la personería jurídica en Colombia se deriva de la obtención de una curul por alguna de las circunscripciones de minorías étnicas. Según la normatividad vigente, existen dos curules para las comunidades indígenas en el Senado de la República y una en la Cámara de Representantes. En la Cámara de Representantes también hay una circunscripción especial con dos curules para las comunidades afrodescendientes⁵², todas las cuales garantizan el reconocimiento jurídico, tal y como se observa en la Tabla 7.2 para las elecciones de 2014 y 2015.

52 En el caso de la Cámara de Representantes se han dado múltiples variaciones: La Ley 649 de 2001 contemplaba dos curules para comunidades negras, una para comunidades indígenas, una para minorías políticas y una para colombianos residentes en el exterior. El Acto Legislativo 01 de 2013 elimina la curul de minorías políticas y aumenta a dos las curules de los colombianos en el exterior. Posteriormente el artículo 6 del Acto Legislativo 02 de 2015 conocido como la “reforma al equilibrio de poderes” reduce a una curul la participación de los colombianos en el exterior y crea una curul adicional para la comunidad raizal del departamento de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, esta curul no se ha elegido, pues no ha sido reglamentada.

Tabla 7.2 Curules obtenidas en las circunscripciones especiales para comunidades indígenas y comunidades afrodescendientes

Circunscripción	Partido Político	Senado		Cámara	
		2014	2018	2014	2018
Indígenas	Movimiento Alternativo Indígena y Social (MAIS)	1	1	-	1
	Autoridades Indígenas de Colombia - AICO	-	1	1	-
	Alianza Social Independiente - ASI	1	-	-	-
Comunidades afrodescendientes	Fundación Ébano de Colombia	N/A	N/A	2	-
	Consejo Comunitario Ancestral de Comunidades Negras Playa Renaciente	N/A	N/A	-	1
	Consejo Comunitario la Mamuncia	N/A	N/A	-	1

Fuente: elaboración propia a partir de la información de la RNEC

Las tres curules de comunidades indígenas se han disputado entre tres organizaciones políticas en las dos últimas elecciones: el Movimiento Alternativo Indígena y Social (MAIS), creado en 2014, y los tradicionales Movimiento Autoridades Indígenas de Colombia (AICO) y la Alianza Social Independiente (ASI); esta última no ganó representación en la circunscripción especial para comunidades indígenas en el año 2018, no obstante, adquirió su personería en la última elección por hacer parte de una coalición política, como se examina en el siguiente apartado.

En el caso de las dos curules para comunidades afrodescendientes en la Cámara de Representantes es necesario resaltar que, a diferencia de los partidos que disputan las curules de la circunscripción indígena, no hay continuidad en estos partidos o movimientos políticos de comunidades negras. En las elecciones del año 2014 las dos curules de la circunscripción especial afro fueron obtenidas por la Fundación Ébano de Colombia (Funeco), suceso que suscitó polémicas ya que se ponía en duda que los ganadores pertenecieran a la comunidad afrocolombiana (*El Tiempo*, 2018a). En el año 2018 las organizaciones políticas ganadoras fueron el Consejo Comunitario Ancestral de Comunidades Negras Playa Renaciente y el

Consejo Comunitario de la Mamuncia. Como ambas organizaciones obtuvieron la personería jurídica, se convirtieron en partidos políticos y para las elecciones de 2019 modificaron sus nombres como Colombia Renaciente (Resoluciones 2242/2018 y 575/2019 del Consejo Nacional Electoral) y Alianza Democrática Afrocolombiana (ADA) respectivamente.

Este tipo de partidos de circunscripciones especiales étnicas, especialmente en el caso de la circunscripción de comunidades afrocolombianas, al contar con los mismos derechos para otorgar avales se pueden potenciar como nuevas plataformas de actores políticos reconocidos que requieren de la institucionalidad de un partido para presentar candidaturas y avales. Así sucedió con Colombia Renaciente, como partido de origen afro que se constituyó como plataforma del santismo para las elecciones subnacionales de 2019, en este caso se destaca la participación de personalidades políticas como Luis Gilberto Murillo, Juan Fernando Cristo y Alfonso Prada (*El Espectador*, 2019). Algo similar sucedió con la entrada de Roy Barreras al partido ADA desde el año 2020 con propósitos de participación en las elecciones de Congreso de la República y Presidencia de la República en 2022 (Revista Semana, 2020).

7.2.3 Personería jurídica obtenida por hacer parte de una coalición ganadora en elecciones legislativas 2018

La tercera forma de obtención de la personería jurídica surge por la posibilidad, no reglamentada completamente, de realizar coaliciones entre partidos políticos para participar en una elección de cualquier corporación pública de carácter plurinominal. Como se dijo, esta figura fue puesta en funcionamiento como resultado del litigio jurídico que buscaba hacer uso de la posibilidad contemplada por la reforma de equilibrio de poderes (Acto Legislativo 02 de 2015) para las minorías políticas, con lo cual se utilizó por primera vez en el proceso de elecciones legislativas del año 2018, específicamente con la Coalición Decentes conformada por MAIS, ASI y la Unión Patriótica (UP). Al respecto, el Consejo Nacional Electoral (CNE), por medio de la Resolución 2246 del 10 de agosto de 2018, reconoció que MAIS tendría su personería jurídica por obtener curules en la circunscripción especial indígena, mientras que sobre ASI y la UP estableció lo siguiente:

La Sala Plena del Consejo Nacional Electoral considera que es pertinente permitir que los partidos ALIANZA SOCIAL INDEPENDIENTE “ASI” y UNIÓN PATRIOTICA “UP” conserven de manera condicionada su

personería jurídica hasta tanto el Congreso de la República, mediante ley estatutaria regule la materia y supla el vacío que hoy se presenta al respecto, aclarando en todo caso que tal reconocimiento condicionado no podrá (...) ir más allá del periodo de cuatro años para el cual fueron elegidos los actuales senadores de la República (Consejo Nacional Electoral, p. 10, 2018).

Así, aunque los partidos mencionados tenían previamente su personería jurídica por otras razones, a partir del año 2018 mantienen su personería jurídica como individualidades por su participación en una coalición que alcanzó el umbral requerido para tener representación política. Al igual que para los partidos señalados anteriormente, dicha personería les permitió postular listas de candidatos a las elecciones de concejos y asambleas en las elecciones del 2019.

7.2.4 Casos especiales y excepcionales de obtención de la personería jurídica

En cuarto lugar, se agrupan tres casos especiales que no es posible clasificar en ninguna de las categorías previamente descritas. Algunos de ellos no se vinculan directamente con la participación de la organización política en las elecciones de Congreso de la República, mientras que dos de ellos, que se incluyen en la Tabla 7.3 están relacionados con el conflicto armado y el proceso de paz.

Tabla 7.3 Casos especiales de obtención de personería jurídica en 2014 y 2018, relacionados con el conflicto armado y el proceso de paz

Caso especial	Partido o movimiento político	Periodo en que aplica	Normatividad
Genocidio UP	Unión Patriótica	2014-2018	Resoluciones 5659 y 7477 de 2002 (Consejo Nacional Electoral, 2002) Decisiones Consejo de Estado (El Espectador, 2013; 2014)
Proceso de Paz	Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común (FARC)	2018-2022 2022-2026	Acto legislativo 03 de 2017

Fuente: elaboración propia a partir de la información de la RNEC.

Puede mencionarse, en primer lugar, el caso de la Unión Patriótica, organización política que ha sido reconocida como víctima del conflicto debido al genocidio que sufrió y que implicó una persecución sistemática y violenta contra los miembros, dirigentes y simpatizantes de la organización. Como una medida de reparación a estas violaciones en el año 2013 se le otorgó nuevamente la personería jurídica y en el año 2014 se ratificó que esta mantenía su carácter especial por el periodo 2014-2018 (El Espectador, 2013; 2014)⁵³. Como se mencionó, en el año 2018 la UP mantuvo su reconocimiento jurídico debido a su participación en la coalición Decentes.

El otro caso relacionado con el conflicto armado, y más específicamente con su solución negociada, también se hace explícito en la Tabla 7.3. Como se sabe, el acuerdo de paz suscrito entre el Gobierno de Colombia y las FARC-EP, permitió al partido político surgido del proceso mantener su personería jurídica durante dos periodos (hasta el año 2026), independientemente de los resultados obtenidos en las urnas. Se garantiza de esta manera su representación política y un mínimo de cinco curules en el Senado de la República y cinco en la Cámara de Representantes.

Un tercero y último caso especial -aunque de otra índole- corresponde al Partido de Reivindicación Étnica (PRE). Este partido no participó (porque no existía) en las elecciones legislativas de marzo del año 2018; sin embargo, en el tarjetón de la primera vuelta de las elecciones presidenciales de mayo de ese año apareció como promotor del voto en blanco. Por esta razón y en medio de polémicas decisiones judiciales, logró obtener los mismos derechos de los demás partidos políticos para la contienda del 27 de octubre de 2019 (La Silla Vacía, 2019), teniendo la oportunidad de otorgar avales para las diferentes circunscripciones. Sin embargo, su personería fue revocada un tiempo después.

En este punto, es necesario mencionar que posteriormente se reconocieron otras personerías jurídicas mediante mecanismos especiales y derivadas de lo ocurrido en las elecciones nacionales de 2018, es el caso de la Colombia Humana, como organización independiente a la Unión Patriótica. Sin embargo, estas son posteriores a las elecciones del 2019, por lo que no son incluidas en el presente análisis.

53 Este tema se encuentra más ampliamente detallado en el segundo tomo del presente libro.

7.3 Actores políticos en el nivel subnacional: a manera de síntesis

El presente capítulo ahondó en el examen de los actores que participaron en las contiendas políticas objeto de estudio. Se concluyó que, acorde con las definiciones normativas, las opciones existentes en Colombia en cuanto a la presentación de candidaturas a cargos públicos, incluyendo aquellos de las circunscripciones plurinominales estudiadas, se concretan en los partidos o movimientos políticos tanto individualmente considerados como en coaliciones y en las candidaturas independientes configuradas en torno a los grupos significativos de ciudadanos. Mientras estos últimos son organizaciones puntuales y pasajeras que se dan en ciertas circunscripciones y para determinadas elecciones, los partidos y los movimientos político son de carácter más permanente y suelen presentar continuidad, a la vez que se corresponden en el nivel nacional y en el subnacional en términos de su existencia, independientemente de que muestren o no congruencia multinivel (entendida en las diferentes acepciones que identifican Dosek & Freidenberg, 2013).

Esto es así porque mientras los GSC se crean en la perspectiva de inscribir candidatos de forma coyuntural en determinados concejos municipales o asambleas departamentales, tanto los partidos y los movimientos políticos, como las coaliciones que de ellos se formen, requieren contar con reconocimiento jurídico que solo consiguen mediante la superación de ciertos requisitos definidos en el nivel nacional. En este sentido, los resultados de las elecciones nacionales de 2014 y 2018 son la base para conocer los actores que hicieron presencia en las elecciones del 2015 y 2019 y para identificar aquellos que mostraron continuidad en las dos elecciones⁵⁴ y aquellos que participaron en solo una de ellas, bien fuera porque no lograron sobrevivir de una elección a otra (como el partido Opción Centro o de los movimientos afrocolombianos), o porque aparecieron en la coyuntura post acuerdo de paz (como los partidos FARC o Colombia Justa y Libres).

Las características y cambios en materia de reconocimiento jurídico, observadas en la configuración de actores partidistas que hicieron presencia en las elecciones analizadas, se pueden sintetizar en lo siguiente: a)

54 Como fueron los casos del Partido Liberal Colombiano, Partido Conservador Colombiano, Centro Democrático, Cambio Radical, Alianza Verde, Partido de la U, PDA, partido MIRA, Unión Patriótica, Alianza Social Independiente (ASI), Movimiento Autoridades Indígenas de Colombia (AICO) y Movimiento Alternativo Indígena y Social (MAIS).

de tener en las elecciones de 2014 personería jurídica especial otorgada como reconocimiento a la pérdida de derechos políticos debido al genocidio de fines de los años 80, la Unión Patriótica pasó a obtener su reconocimiento jurídico por su participación en la coalición Decentes en 2018; b) Esta misma coalición le proporcionó al partido ASI su personería jurídica en ese año, mientras que en 2014 la había obtenido por resultar ganador en una de las circunscripciones indígenas; c) Los movimientos AICO y MAIS obtuvieron su personería jurídica por circunscripción indígena en 2014 y en 2018; aunque MAIS también participó en la coalición Decentes y podría, igualmente, garantizarse el reconocimiento jurídico por esa vía; d) Colombia Renaciente y ADA provienen de los partidos que ganaron curules en la circunscripción especial de afrodescendientes en 2018 pero cambiaron sus nombres para participar en las elecciones subnacionales de 2019; e) El partido FARC, actualmente llamado Comunes, mantiene su personería jurídica de carácter especial debido a los acuerdos de paz; f) Los demás partidos, sea en 2014 o en 2018 obtuvieron su personería jurídica por medio del mecanismo convencional de superar el umbral del 3 % en las elecciones legislativas.

Se cierra así el bloque de análisis sobre el caso colombiano, donde se presentaron capítulos relacionados con las características del sistema electoral subnacional, la configuración territorial de las circunscripciones de corporaciones públicas de orden intermedio y municipal y sus características y las diferentes categorías de actores que compiten en las elecciones subnacionales, adelantando aquellos que específicamente presentaron listas de candidatos a corporaciones públicas subnacionales en el 2015 y el 2019. Ello es la base para, en las siguientes secciones del libro presentar los resultados y hallazgos de la investigación.

Referencias

- Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera (2016) https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/Fotos2016/12.11_1.2016nuevoacuerdofinal.pdf
- Acuña, F. Cruz Merchán, C. y Uribe, C. (2020). ¿Gobiernos minoritarios o coaliciones suficientes?: alcaldes elegidos y su representación en los concejos municipales. En: F. A. Barrero Escobar & E. Richard (Eds.), *Elecciones subnacionales 2019: una redefinición de los partidos y de sus campañas electorales* (pp. 159-198). Fundación Konrad Adenauer.

Ámbito Jurídico (2016, septiembre 07). ¿En qué se diferencia un partido, un movimiento político y grupo significativo de ciudadanos? <https://www.ambitojuridico.com/noticias/administrativo/electoral/en-que-se-diferencia-un-partido-un-movimiento-politico-y-grupo>

Congreso Visible (s.f.). Por la cual se promueve el pluralismo político y la adquisición progresiva de derechos de los partidos políticos y movimientos políticos mediante la conformación de coaliciones a corporaciones públicas. <https://congresovisible.uniandes.edu.co/proyectos-de-ley/por-la-cual-se-promueve/9376/%20y%20https://congresovisible.uniandes.edu.co/proyectos-de-ley/por-la-cual-se-promueve/10081/#tab=2>

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso administrativo. Sección Quinta (2018) Radicación número: 11001-03-28-000-2018-00019-00. Demandado: Representantes a la Cámara por el departamento de Santander, periodo 2018-2022. Referencia: Nulidad Electoral -Sentencia. Consejera Ponente: Rocío Araujo Oñate. 13 de diciembre.

Consejo de Estado (2019). Medio de control de nulidad electoral contra acto de elección de Senadores de la República. Inscripción por Coalición. Aplicación del precedente judicial. Concepto. Reiteración de jurisprudencia. *Boletín de Jurisprudencia*. No. 220, julio, pp. 52-56. <http://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/220/11001-03-28-000-2018-00129-00.pdf>

Consejo Nacional Electoral (s.f.). Grupos Significativos. <https://www.cne.gov.co/grupos-significativos>

Consejo Nacional Electoral (2002). Resoluciones 5659 y 7477 de 2002, por medio de las cuales se quita el reconocimiento de la Personería Jurídica de la Unión Patriótica.

Consejo Nacional Electoral (2018). Resolución 2246 de 2018. <https://alianzasocialindependiente.org/wp-content/uploads/2019/08/RES-2246-DE-2018-RECONOCE-PERSONERIA-JURIDICA-ASI-UP.pdf>

Consejo Nacional Electoral (2019). Resolución 2151 de 2019 (05 de junio). Por la cual se dictan algunas medidas operativas para la implementación de las listas de candidatos en coalición para corporaciones públicas.

Cruz, F. (2019). Construcción de coaliciones electorales en escenarios des-nacionalizados. Un aporte teórico. *Revista de Estudios Políticos*, 184, 161-194. <https://doi.org/10.18042/cepc/rep.184.06>

- Dosek, T. y Freidenberg F. (2013). La congruencia de los partidos y los sistemas de partidos multinivel en América Latina: Conceptualización y evaluación de algunas herramientas de medición. En: *Politi: Revista de Ciencia Política*, año 4, segundo semestre, No. 7, pp. 161-178. <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/politai/article/view/13903>
- Duque, J. (2020). Alianzas y coaliciones en las elecciones de gobernadores en Colombia: Nuevas reglas, fragmentación y coordinación estratégica. *Reflexión Política*, 22(46), 8-32. <https://doi.org/10.29375/01240781.3990>
- El Espectador. (2013, julio 9). Consejo de Estado le devolvió la personería jurídica a la UP. *elespectador.com* <https://www.elespectador.com/noticias/judicial/consejo-de-estado-le-devolvio-la-personeria-juridica-a-la-up/>
- El Espectador. (2014, mayo 9). Unión Patriótica conserva su personería jurídica: Consejo de Estado. *elespectador.com* <https://www.elespectador.com/noticias/judicial/union-patriotica-conserva-su-personeria-juridica-consejo-de-estado/>
- El Espectador. (2019, agosto 13). Renace el santismo en un partido afro. *elespectador.com* <https://www.elespectador.com/politica/renace-el-santismo-en-un-partido-afro-article-875941/>
- El Tiempo. (2018a, febrero 11). Nueva pelea por las curules en el Congreso para la comunidad afro. *eltiempo.com* <https://www.eltiempo.com/elecciones-colombia-2018/congreso/disputa-por-curules-para-la-comunidad-afro-en-el-congreso-181504>
- El Tiempo. (2018b, marzo 11) Con más de 536 mil votos, Antanas Mockus regresó a la política. *eltiempo.com* <https://www.eltiempo.com/elecciones-colombia-2018/congreso/antanas-mockus-entre-los-mas-votados-en-las-elecciones-del-senado-2018-192694>
- Konrad Adenauer Stiftung (2017). KAS Paper No. 31. La presentación de lista de coalición a corporaciones públicas. Elementos para su regulación en Colombia.
- La Silla Vacía*. (2019a, agosto 16). Un papayazo legal metió a otro partido afro al partidador regional. <https://www.lasillavacia.com/historias/silla-nacional/un-papayazo-legal-metio-a-otro-partido-afro-al-partidor-regional>
- Proyecto de Ley Estatutaria número 30 de 2016, por medio de la cual se reglamentan las coaliciones de partidos y movimientos políticos a corporaciones. Gaceta del Congreso, año XXV No. 545, pp. 21-27.

- RNEC. (s.f.) Histórico de resultados electorales. Registraduría Nacional del Estado Civil. <https://www.registraduria.gov.co/-Historico-de-resultados-electorales->
- Reinoso Rodríguez, G. (2018, marzo 5). Revelaciones del fallo del Consejo de Estado que devuelve curules a MIRA. *El Tiempo*. <https://www.eltiempo.com/politica/partidos-politicos/revelaciones-del-fallo-del-consejo-de-estado-que-devuelve-curules-a-mira-190246>
- República de Colombia. Congreso de la República (1991) Constitución Política de la República de Colombia. <http://www.secretariasenado.gov.co/index.php/constitucion-politica>
- República de Colombia. Congreso de la República (1994). Ley 130 de 1994 (marzo 23). “Por la cual se dicta el estatuto básico de los partidos y movimientos políticos, se dictan normas sobre su financiación y la de las campañas electorales y se dictan otras disposiciones”.
- República de Colombia. Congreso de la República (2001). Ley 649 de 2001. (marzo 27). “Por la cual se reglamenta el artículo 176 de la Constitución Política de Colombia”.
- República de Colombia. Congreso de la República (2013). Acto Legislativo 01 de 2013. (julio 15). “Por el cual se modifica el artículo 176 de la Constitución Política, para fortalecer la representación en el Congreso de la República de los colombianos residentes en el exterior”.
- República de Colombia. Congreso de la República (2015). Acto Legislativo 002 de 2015. “Por medio del cual se adopta una reforma de equilibrio de poderes y reajuste institucional y se dictan otras disposiciones”. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=66596>
- República de Colombia. Congreso de la República (2016). Informe de ponencia para segundo debate y texto aprobado por la Comisión Primera al Proyecto de Ley Estatutaria número 30 de 2016. “Por medio de la cual se reglamentan las coaliciones de partidos y movimientos políticos a corporaciones”. *Gaceta del Congreso*, año XXV No. 925, pp. 24-32.
- República de Colombia. Congreso de la República (2017). Acto Legislativo 03 de 2017, (mayo 23). “Por medio del cual se regula parcialmente el componente de reincorporación política del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera”.

- República de Colombia. Congreso de la República (2018). Proyecto de Ley Estatutaria 010 de 2018 Senado. “Por el cual se promueve el pluralismo político y la adquisición progresiva de derechos de los partidos políticos y movimientos políticos mediante la conformación de coaliciones a corporaciones públicas”. *Gaceta del Congreso* 640 del 3 de septiembre.
- República de Colombia. Congreso de la República (2019). Proyecto de Ley Estatutaria No. 34 de 2019 Senado. “Por el cual se promueve el pluralismo político y la adquisición progresiva de derechos de los partidos políticos y movimientos políticos mediante la conformación de coaliciones a corporaciones públicas”. *Gaceta del Congreso*, año XXVIII, No. 683, p.p. 1-5.
- Revista Semana*. (2020, octubre 20) “Roy Barreras es un man afro”: presidente del partido Afro. <https://www.semana.com/nacion/articulo/roy-barreras-es-un-man-negro-presidente-del-partido-afro/202000/>
- Rodríguez, Pico, C. R., Acuña, F., Cardona, J., & Rodríguez, Á. (2015). *La selección de candidatos como mecanismo de democratización de los partidos y movimientos políticos en las elecciones subnacionales del 2015 en Colombia*. Bogotá: Centro de Estudios en Democracia y Asuntos Electorales, Registraduría Nacional del Estado Civil, Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Colombia.
- Tribunal Administrativo de Cundinamarca (2017). Sección Segunda Subsección D. Sentencia de tutela de 23 de noviembre de 2017, proferida dentro del trámite de la Acción de tutela No. 250002342000202017-05487-00.
- Ungar, E. (2021, julio 16). Más candidatos no significa una mejor democracia. *El Espectador*. <https://www.elespectador.com/opinion/columnistas/elisabeth-ungar-bleier/mas-candidatos-no-significan-una-mejor-democracia/>

Parte 3



ELECCIONES 2015 Y 2019: COMPETENCIA Y RESULTADOS EN LAS CORPORACIONES TERRITORIALES SUBNACIONALES, SEGÚN LOS TAMAÑOS VARIABLES DE LAS CIRCUNSCRIPCIONES

Capítulo

8

Aportes al análisis de las elecciones subnacionales del 2015 y 2019

Clara Rocío Rodríguez Pico

Kristian Eduardo Cubillos Morales

La tercera y última parte de este libro, destinada a presentar los resultados de la investigación, inicia preguntándose por las características de las elecciones estudiadas y por lo que se ha escrito sobre ellas en la literatura especializada sobre el tema. Ello con el fin de precisar tanto el contexto particular que delineó dichas contiendas y los énfasis evidenciados en los análisis realizados al respecto, como de ubicar el aporte que este estudio en particular puede efectuar acorde con sus peculiaridades y con las definiciones metodológicas adoptadas.

El capítulo se estructura en tres partes. En la primera se identifican claramente los cargos en juego y las dinámicas surtidas entre elección y elección en materia de inscripción de candidaturas. En la medida en que entre una y otra medió el proceso de paz firmado en 2016 entre el gobierno nacional, en cabeza del expresidente Juan Manuel Santos y la hoy desmovilizada guerrilla de las FARC-EP, se parte de considerar que este fue un elemento clave que diferenció y le dio forma a esas dos contiendas. Esta hipótesis, que inicialmente se soporta en algunas modificaciones observadas en las dinámicas electorales, se confronta, en el siguiente apartado, tanto con la información de prensa recopilada en la investigación como con el análisis de una serie de producciones académicas y especializadas. El examen de dichas fuentes invita a relativizar la idea de la relevancia del proceso de paz como asunto central del debate y a rescatar el carácter subnacional de las elecciones, que hace que la atención se concentre en temas de preocupación surgidos en los territorios y no en los debates de orden nacional.

Abordado el contexto que rodeó las elecciones estudiadas, el debate en prensa y el estado del arte de la literatura existente sobre ellas, un apartado final precisa la forma como metodológicamente se analizó la información sistematizada en este estudio y las ventajas y limitaciones que las opciones tomadas por el equipo de investigación generaron de cara a la presentación de los resultados, hallazgos y aportes del proyecto que serán desarrollados en los capítulos siguientes.

8.1 Las elecciones del 2015 y del 2019 en el contexto nacional del proceso de paz y sus avatares

Las dos elecciones subnacionales estudiadas en este libro se caracterizan por haberse dado previa y posteriormente a la firma del acuerdo de paz suscrito a finales del año 2016 entre el presidente Juan Manuel Santos y la guerrilla de las FARC-EP. Entre el primero y el segundo mediaron el triunfo del No en el plebiscito por la paz de octubre de 2016 y la refrendación posterior del acuerdo por parte del Congreso de la República, así como la elección, en 2018, de un presidente que representaba la oposición a lo pactado⁵⁵.

Desde su formulación, el proyecto de investigación que dio origen a este libro partió de considerar que estos trascendentales eventos nacionales se proyectaron a las contiendas analizadas. Para el 2015 las expectativas generadas por las negociaciones con la guerrilla más vieja del continente se reflejan bien en el título de un libro dedicado al análisis del proceso electoral, *Elecciones regionales 2015: Los retos de un país en camino hacia la paz* (Barreto et al. 2016, subrayado fuera del texto); mientras que en 2019 era de esperarse que la contienda recogiera la polarización derivada de los resultados del mecanismo de participación ciudadana seleccionado para refrendar el acuerdo, las medidas adoptadas por el gobierno del ex-presidente Santos para la superación de la negativa levemente mayoritaria expresada en las urnas y la proyección del debate nacional sobre el tema posicionado en la elección presidencial del 2018; así mismo, existían expectativas frente a la participación del nuevo partido político salido de las desmovilizadas FARC-EP y la implementación de las normativas surgidas del nuevo Acuerdo (como el estatuto de la oposición, por ejemplo).

Las tendencias electorales globales parecieran corroborar que, de alguna manera, se presentaron cambios que pudieron estar relacionados con los eventos nacionales mencionados. Como se muestra en la Tabla 8.1, se observan leves aumentos en la participación política en las elecciones previas y posteriores a la firma del acuerdo de paz, en todas las instancias de representación uninominales y plurinominales del orden subnacional. Igual ocurrió con el voto en blanco que pasó del 3,63 % en 2015 al 4,73 %

55 Es abundante la bibliografía existente sobre el plebiscito por la paz y la refrendación del acuerdo de paz (ver, entre otros, Gómez-Suarez, 2016; Basset, 2018; Rincón, 2018; Londoño Osorio, 2019; Rodríguez Pico, 2020a.), aunque son menos los estudios que relacionan directamente este evento con el triunfo del presidente Iván Duque en las elecciones de 2018; una excepción al respecto es el trabajo de Rodríguez Pico (2020b).

en 2019, lo que podría indicar un aumento en el interés en la participación política en este nivel.

Tabla 8.1 Porcentaje de participación electoral en elecciones subnacionales 2011-2019

Elección	2011	2015	2019
Alcaldía	57,30	59,44	60,65
Gobernación	58,80	60,55	61,28
Concejos	56,62	58,75	59,23
Asambleas	58,03	59,85	60,19
JAL	52,49	54,87	55,19

Fuente: elaboración propia con base en RNEC.

De la misma forma, y pese a la poca implementación del Acuerdo de paz durante 2018 y 2019 en materia de apertura política (punto 2 del acuerdo), diversos analistas destacaron la elección de mandatarios locales de carácter progresista en la elección del 2019 (Dávila, 2020; Pérez, Uribe & Acuña, 2021). Dicho fenómeno fue caracterizado por la *Revista Semana* como “*El revolcón político*” pues en la elección de alcaldes se eligieron sectores de centro, alternativos o progresistas, desligados de los dos extremos en que se encontraba polarizado el país y del partido de gobierno en el nivel nacional. Algunos de estos casos son Bogotá, Medellín, Cali, Fusagasugá, Villavicencio, Manizales, Cúcuta, Cartagena, Popayán y Florencia (*Revista Semana*, 2019; Ávila, 2020). Mientras tanto, aunque ninguna agrupación de izquierda ganó en las gobernaciones y primaron las coaliciones -no siempre orientadas ideológicamente- en la elección de estos mandatarios, si hubo varios clanes regionales o políticos tradicionales derrotados, como ocurrió en San Andrés, Magdalena, Tolima y Chocó (Duque, 2019a). En últimas puede apreciarse también en el orden subnacional un reavivamiento del debate electoral y la presencia de posturas ideológicas más claramente identificadas, así como un fortalecimiento del centro político, fenómenos que fueron asociados a procesos nacionales derivados de la resolución del conflicto armado (Neira, 2019; *Revista Semana*, 2019).

Puede constatar, así mismo, un aumento en términos de candidatos inscritos, a pesar de que los cargos permanecen constantes (Tabla 8.2), destacándose particularmente lo referente a cargos uninominales de alcaldes y gobernadores, que se incrementaron en un 17 % y en un 28 % respectivamente entre las elecciones del 2015 y las del 2019. En promedio en las dos elecciones compiten siete candidatos por cada cargo a proveer, siendo, sin embargo, la competencia a concejos y asambleas las que mayor número de interesados despierta: por cada curul en juego se inscribieron 8,5 candidatos en el primer caso y 7,9 en el segundo para las elecciones más recientes de 2019. Es de resaltar también la importancia de las corporaciones públicas estudiadas en tanto entre concejales municipales y diputados a las asambleas constituyen más del 91 % de los cargos a proveer en cada elección subnacional y el 95 % en promedio de candidatos inscritos por elección.

Tabla 8.2 Candidatos inscritos y promedio de candidatos según cargos a proveer. Elecciones de 2015 y 2019

Tipo de cargo	Corporación	Cargos por proveer		Candidatos inscritos			Promedio de candidatos por curul	
		No.	%	2015	2019	Variación	2015	2019
Uninominal	Alcalde	1.101	8,08	4.449	5.187	16,59 %	4,04	4,71
	Gobernador	32	0,2	137	176	28,47 %	4,28	5,5
Plurinominal	Asamblea	418	3,07	3.401	3.583	5,35 %	8,13	8,57
	Concejo	12.063	88,60	89.585	95.487	6,59 %	7,42	7,91
TOTAL		13.614	100	97.572	104.433	14,25 %	7,16	7,67

Fuente: elaboración propia a partir de datos obtenidos de la RNEC.

8.2 El debate en las elecciones del 2015 y el 2019 y los análisis posteriores

Ahora bien, surge la pregunta sobre si esta aparente relación entre eventos del orden nacional y transformaciones en las dinámicas electorales en varias materias (aumentos en el número de candidatos y de la participación de los votantes, configuración de un panorama de mayor apertura democrática con el ingreso de nuevos actores políticos, reconfiguraciones en materia de opciones ideológicas, etc.) es ratificada por otras fuentes tales como la información de prensa que recoge el propio debate electoral presente en las elecciones regionales de 2015 y de 2019 o los estudios académicos y de otros analistas seguidores de los procesos electorales que plantean reflexiones posteriores. A manera exploratoria, y sin la pretensión de exhaustividad, el presente apartado del capítulo aporta en la resolución de este interrogante.

8.2.1 El debate electoral subnacional en los registros de prensa

El proyecto de investigación realizó una robusta base de datos de prensa con información de las dos elecciones estudiadas. La información recopilada provino tanto de periódicos locales⁵⁶ como de otros de mayor circulación (entre nacionales y extranjeros)⁵⁷ durante el período comprendido entre el 11 de septiembre del 2014 y el 1 de noviembre de 2020. Estos dieron lugar a 202 registros referentes a la dinámica electoral del 2015 y 251 para el 2019.

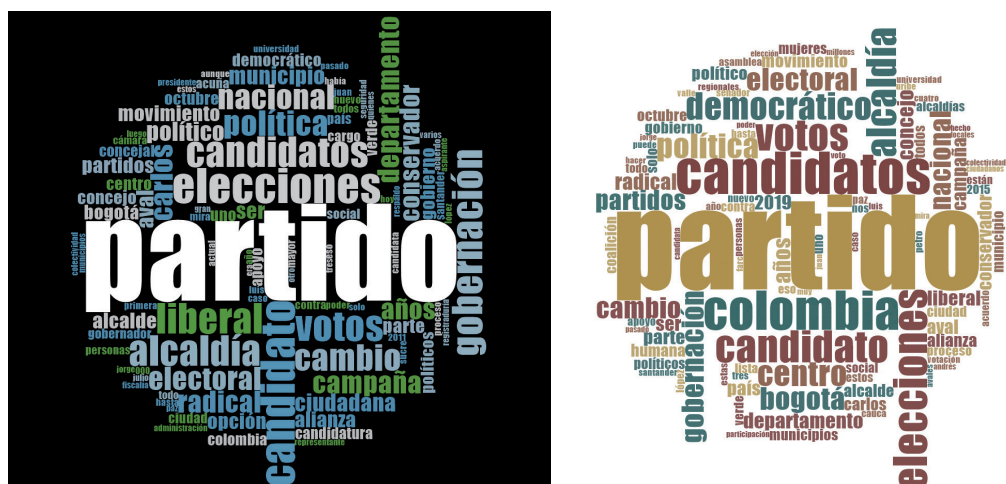
Utilizando el software de análisis de datos Nvivo, se realizaron dos ejercicios con esta información. De un lado, la valoración de las palabras más frecuentemente utilizadas en las dos elecciones. De otro el análisis de

56 Específicamente se contemplaron los siguientes medios locales: (a) para ambas elecciones: Diario del Huila, El Herald, El Pilón, El Universal, HSB Noticias, Crónica del Quindío, La Opinión, La Patria, La Voz de Yopal, Radio Santafé y Periódico Vanguardia; (b) exclusivamente para 2015: Diario del Cauca, El Nuevo Día, Extra Bucaramanga, La Nación, RPTV Noticias, Periódico La Última, RPT Noticias y TSM Noticias; (c) exclusivamente para el 2019: Alerta Tolima, Diario de Occidente, Ecos del Combeima, El Colombiano, El Informador, El Nuevo Liberal, Estrategia Medios, La Razón, Mi Putumayo, Seguimiento.co, Telemedellín y Tikitakas.

57 A continuación, se relacionan los medios grandes: (a) para ambas elecciones: Blu Radio, El Nuevo Siglo, Caracol Radio, colombia.com, El Espectador, El País, El Tiempo, La FM, Las2Orillas, RCN Radio, Revistay W Radio; (b) exclusivamente para el 2015: BBC Mundo, Deutsche Welle en Español, El País de Costa Rica, ESPN y Telesur; (c) para el año 2019: Colombia Informa, Confidencial Colombia, KienyKe, La Silla Vacía, Panam Post, Publimetro y la Radio Nacional de Colombia.

aquellas que se relacionaron con el proceso de paz. En el primer caso, y tal y como se muestra en la Figura 8.1, se encuentra que la paz o asuntos afines con esta no muestran un peso relevante, pues las bases de datos arrojaron que las temáticas más informadas para ambas elecciones estuvieron principalmente vinculadas con la dinámica electoral de los partidos en su conjunto o individualmente considerados y con algunos de los cargos en juego en el nivel subnacional, mientras que el término mismo de “paz”, tuvo pocas menciones en ambas contiendas electorales.

Figura 8.1 Nubes de palabras de análisis de prensa del año 2015 (izquierda) y año 2019 (derecha)



Fuente: elaboración propia con base en la base de datos de prensa del proyecto.

Tanto en 2015 como en 2019, la palabra más repetida en las noticias de prensa sistematizadas fue “partido” en clara alusión a los actores centrales de la contienda o a alguna organización política en particular, seguida para el año 2015 por “elecciones”, en referencia a la coyuntura vivida en el período. Para el 2019, la segunda palabra más reiterada fue “candidatos”, refiriéndose a sus inscripciones ante el ente regulador electoral, la cantidad de inscritos por partido y movimientos políticos o los riesgos de delitos electorales cometidos por estos. Desde esta perspectiva se puede concluir que las inquietudes principales evidenciadas en los registros de la base de datos radicarón centralmente en la dinámica electoral y no en referencias al proceso de paz.

Lo anterior se ratifica con el segundo ejercicio realizado: para el análisis se procedió a verificar las alusiones al proceso de paz y a dinámicas relacionadas con este o con el posconflicto. Así, pudo verificarse que las referencias a la palabra “paz” estaban más enfocadas a propuestas de gobierno de los candidatos vinculadas, por ejemplo, con el sector de seguridad y convivencia dentro de sus respectivos municipios o a las posiciones de respaldo u oposición sostenidas durante el plebiscito de 2016. Finalmente resaltaron advertencias de organizaciones no gubernamentales en temas de protección al ejercicio electoral o posibles casos de corrupción.

Dentro de las referencias a las palabras “conflicto” y “acuerdo”, se encontraron diferencias entre las elecciones de 2015 y de 2019, para la primera contienda, las menciones se centraron más en la posición de los candidatos respecto al acuerdo de paz: la oposición al acuerdo o el apoyo a aquel. En cambio, para el 2019, los términos se enmarcaron en la dinámica electoral con la inserción del nuevo partido FARC y la disminución de los riesgos electorales ocasionados por actores armados en época de elecciones.

No obstante, como pudo verse en las nubes de palabras, estas temáticas ocupan menos del 2 % de los temas de la prensa nacional y regional, confirmando así el énfasis en la dinámica electoral, en opiniones de los candidatos sobre temas propios de las regiones y en delitos electorales no relacionados con los actores armados.

8.2.2 Los estudios sobre las elecciones del 2015 y el 2019

La literatura sobre los dos períodos estudiados tampoco tiene como centro el proceso de paz y sus impactos a nivel regional, si bien para las elecciones del año 2015 el tema estuvo más presente en las reflexiones académicas y de otros analistas de la realidad política. Aunque en esa ocasión se presentaron aproximaciones y puntos de vista muy variados, en un claro bloque predominaron las menciones al tema de la paz y las expectativas que el proceso, en curso en La Habana, generaban. Es posible ubicar allí el análisis de la organización Caritas Colombia (2016), publicado antes de la firma del acuerdo, que se dedica a explicar la importancia de los Diálogos en La Habana y sus posibles repercusiones en las elecciones regionales en caso de un posterior acuerdo, por ejemplo, la expectativa sobre aspectos como la vinculación de los antiguos actores armados en los sitios de influencia o las transformaciones del comportamiento electoral en zonas donde son comunes los delitos electorales como las trashumancia, la violencia política, entre otros. Igualmente, el artículo de Wills-Otero y

Hoyos, titulado “Colombia en 2015: Paz, elecciones regionales y relaciones entre las ramas del Poder Público”, muestra las posibles relaciones a nivel subnacional entre los nuevos representantes del partido surgido de la desmovilización de las FARC-EP con el gobierno central en el marco del posconflicto, reflexionando, de igual manera, sobre las adecuaciones institucionales requeridas en las tres ramas del poder público para la reincorporación de este nuevo actor político (Wills-Otero & Hoyos, 2016a).

En esta misma línea, aunque con análisis orientados hacia temas subregionales, el compilado de la Fundación Konrad Adenauer Stiftung, *Elecciones regionales 2015: Los retos de un país en camino hacia la paz* (Barrero Escobar et al., 2016) identifica posibles situaciones particulares en un escenario de posconflicto y retrata en sus diferentes capítulos los posibles cambios en el comportamiento de los partidos políticos y las coaliciones en diferentes municipios, distritos, departamentos y regiones del país en un contexto futuro de transición⁵⁸; es de señalar, sin embargo, que algunos de estos trabajos señalan ya la falta de debate regional en torno al tema de la paz⁵⁹. En contraste, para la Región Caribe, Guzmán Mendoza (2015) asegura en otro de sus trabajos, el artículo “Las elecciones subnacionales de 2015 en cuatro departamentos del Caribe. A propósito de la participación política”, que en esta región el debate entre estar a favor o en contra del proceso de paz fue relevante a la hora de elegir a los candidatos a los cargos uninominales y a las diferentes corporaciones públicas (Guzmán Mendoza, 2015).

Un segundo grupo de investigaciones, desligadas del tema de la paz, se enfoca principalmente en dos tópicos como son analizar el contexto electoral subnacional en situaciones particulares de cada región (delitos electorales, corrupción, violencia política, entre otros) y en profundizar en otros aspectos ligados a la política territorial como el papel de los cacicazgos políticos regionales, las relaciones entre los partidos políticos y/o aspectos propios de la democracia electoral. En el caso de los delitos

58 Los 11 trabajos incluyen los casos de Bogotá (Barrero & Ortega, 2016); los municipios del Programa de Consolidación Territorial (Pino, 2016); los departamentos de San Andrés (Abadía & Valencia, 2016), Santander y Norte de Santander (Batlle & Puyana, 2016), Antioquia (Álvarez, 2016), Cundinamarca y Boyacá (Wills-Otero & Hoyos, 2016b) y las regiones o subregiones de Caribe Oriente (Guzmán, 2016), Caribe Occidente (Higuera & Guerra, 2016), Pacífico (Milanese, 2016), Eje Cafetero, Tolima y Huila (Velasco, 2016), así como Amazonía y Orinoquía (Caicedo, Burbano & Serna, 2016).

59 Una cita del capítulo de Abadía y Valencia (2016) sobre San Andrés, Providencia y Santa Catalina es un buen ejemplo de ello: “Si bien la agenda posconflicto se posiciona como el asunto principal en la agenda política del país, pareciera que en las islas no fuera una prioridad dentro de la agenda política local” (p. 43).

políticos, el informe de la Misión de Observación Electoral ubica regionalmente cada uno de los riesgos anteriormente nombrados (Misión de Observación Electoral, 2015a), asimismo, el informe del portal Verdad Abierta titulado “*Breve radiografía a la violencia política*” hace un análisis de la violencia política a nivel nacional como una consecuencia de la polarización y del dominio territorial de algunas agrupaciones armadas en regiones como el Cauca, el Bajo Cauca Antioqueño, Arauca y Chocó (Verdad Abierta, 2015). Siguiendo esta línea aparecen otros análisis regionales, por ejemplo, la influencia del control armado y la violencia política en la abstención electoral del Suroccidente Colombiano (Behar & Guzmán Beltrán, 2020), y los fenómenos que afectan la región del Caguán (Higuera-Mendieta, 2017).

En el caso de los otros delitos electorales se encuentran los análisis de la Friedrich Ebert Stiftung (2015) donde se examina la correlación entre los delitos electorales y la dinámica electoral del Caribe Colombiano en aspectos como la cooptación por parte de grupos ilegales y del crimen organizado, además del papel de los clanes políticos en los resultados electorales, tema también retratado por Andrés Franco en *Elecciones Regionales en Colombia (2011-2015): Conflicto de preferencias entre la élite económica y las masas sociales* (2016), quien recalca la influencia de los clanes políticos en la decisión de los votantes en las elecciones regionales colombianas, especialmente a la hora de prometer soluciones según sus condiciones sociales, económicas y laborales. Para finalizar este bloque de trabajos ligados a las problemáticas de la política subnacional, Javier Duque Daza en su artículo “Democracia electoral fraudulenta. La trahumancia electoral como estrategia para ganar elecciones locales en Colombia” muestra como el ejercicio ilegal del voto en un lugar diferente a aquel en que se reside, es uno de los delitos electorales más comunes en la dinámica política colombiana (Duque Daza, 2019b).

En cuanto a aspectos propios de la dinámica electoral, los análisis se encaminan hacia temáticas como el género y la necesidad de estimular la participación de las mujeres y su posterior elección a los cargos públicos (Batlle, 2015) o las elecciones subnacionales como mecanismo para establecer confianza en la institucionalidad y la construcción de políticas que garanticen una buena gobernanza (Asobancaria, 2017). De igual manera, Adolfo Abadía muestra en su artículo “Elecciones a las gobernaciones departamentales de Colombia: la fragmentación en este subsistema de partidos” que las elecciones subnacionales a cargos uninominales, específicamente en las gobernaciones entre 2002 y 2015 se caracterizaron por

la competencia entre unas organizaciones políticas fragmentadas, la diversidad de tipos de candidaturas y la volatilidad electoral (Abadía, 2016).

Finalmente, se puede encontrar la literatura enfocada en análisis e informes poselectorales y en el estudio de los resultados. Algunos de estos, con enfoques históricos, examinan las elecciones a partir de un proceso que viene de años atrás, tal es el caso del artículo de Duque (2015), centrado en el comportamiento de los partidos y las coaliciones en las últimas dos décadas, y del libro elaborado por Dávila, et. al. (2016) para el Centro de Estudios en Democracia y Asuntos Electorales (CEDAE), de la Registraduría Nacional. En este se analiza la gestión electoral en elecciones subnacionales y los procesos de competencia en la etapa preelectoral a la votación de octubre de 2015, valorando previamente los estudios producidos desde la década de 1960 sobre elecciones regionales en el país.

Entran en esta categoría también compilados estadísticos donde se discriminan los resultados por agrupación política, región y años (Instituto de Estudios Urbanos, 2019a; Misión de Observación Electoral, 2015b). Otros estudian el proceso de selección de sus candidatos o relacionan estos con los análisis sobre los resultados y el comportamiento electoral en dichos comicios. Así, se destacan al respecto dos textos. El libro de Rodríguez Pico y otros (2016), *La selección de candidatos como mecanismo de democratización de los partidos y movimientos políticos en las elecciones subnacionales del 2015 en Colombia* y el artículo de esta misma autora, en coautoría con Diva Marcela García, “Elecciones del 2015 en Colombia: partidos políticos y selección de candidatos en el ámbito subnacional” (2016) que muestra cómo en estas elecciones los partidos políticos que utilizaron mecanismos de designación tuvieron mayor éxito electoral que aquellos más proclives a la participación y al uso de consultas y otros mecanismos considerados más democráticos.

De otro lado, Juan Pablo Milanese (2015) demuestra que la fragmentación de los partidos se produce en mayor medida a la hora de elegir candidatos para los puestos plurinominales, mientras que en un análisis de Ava Gómez para el Centro Estratégico Latinoamericano de Geopolítica (CELAG) se afirma que en estas elecciones la izquierda sale debilitada y el liberalismo junto al oficialismo en general sale fortalecido (Gómez, 2015). Finalmente, en una línea de investigación relacionada con el objeto del presente libro se encuentra el estudio de Clara Rocío Rodríguez Pico e Isabel Duque Franco titulado *Nuevos competidores políticos en elecciones de Concejo Municipal de 2015 en Colombia. Magnitud de circunscripciones y resultados electorales* en el que se sostiene que la participación por

primera vez de algunos partidos como MAIS, la UP y el Centro Democrático a las corporaciones subnacionales confirma la regla electoral según la cual cuanto más grande sea la circunscripción hay mayor posibilidad para estos nuevos partidos de acceder a una curul, mientras que si la magnitud disminuye, se reduce su posibilidad de resultar exitosos, tendencias condicionadas por los porcentaje de votación obtenidos por las agrupaciones estudiadas en cada tamaño de distrito donde inscribieron sus candidatos (Rodríguez Pico & Duque, 2016).

En cuanto a los análisis de las elecciones subnacionales del 2019, el contexto nacional estuvo marcado por la pobre implementación del Acuerdo de Paz causada por la oposición del presidente electo Iván Duque Márquez (2018-2022) y su partido a este proceso, situación que se esperaba repercutiría en el debate subnacional, teniendo en cuenta la polarización vivida por el país, la participación de los candidatos del nuevo partido FARC a las diferentes corporaciones, el surgimiento de otros actores políticos y algunos cambios normativos derivados del Acuerdo. Sin embargo, a diferencia de lo ocurrido en 2015 donde las expectativas eran altas, no se observan estudios orientados a relacionar las elecciones subnacionales de 2019 con las negociaciones, con lo ocurrido en el plebiscito por la paz o con el acuerdo suscrito o su implementación.

Aunque, como se muestra más adelante, se presentan temas novedosos (como el uso de las redes sociales en las campañas, o la migración), el conjunto más amplio de estudios se orienta a analizar los resultados electorales y asuntos relacionados con los partidos políticos, como lo testimonian varios capítulos del compilado editado por Fredy Barrero y Eugénie Richard para la Fundación Konrad Adenauer Stiftung *Elecciones subnacionales 2019: Una redefinición de los partidos y de sus campañas electorales* (2020), donde se examina lo ocurrido en diversas regiones del país⁶⁰, así como las dinámicas de los partidos evangélicos (Velasco, Pedraza & Rojas, 2020); las FARC (Acuña & Pérez, 2020) y el MIRA (Sánchez, y Zárate, (2020). De igual forma, se presentan investigaciones centradas en el espectro partidista de derecha (Montilla, Liendo & Barrero, (2020) y en los partidos de la centroizquierda (Pino, Pantoja & López, 2020).

También en la línea de balances electorales, el texto de la Konrad incluye un estudio de orden nacional, el de Milanese (2020) en el que se analiza la

60 Los departamentos del Caribe colombiano y sus capitales (González, Guzmán & Giraldo, 2020); Antioquia (Bustamante, 2020); los Santanderes (Pérez & Bonilla, 2020); la región Pacífico (Albarracín, 2020) y Caldas, Quindío, Risaralda y Tolima (Sánchez & Zárate, 2020a).

congruencia entre departamentos y municipios y se establece un patrón territorial relacionado con la dicotomía “uribismo-no uribismo”. El artículo de Arenas (2020), por su parte, realiza un análisis minucioso de diversas variables del comportamiento electoral para todos los cargos en juego en el nivel subnacional, advirtiendo sobre el papel que cumplieron las coaliciones como “estrategia ganadora”, sobre todo en cargos uninominales. Así mismo, plantea una agenda de investigación de mediano plazo, que, según el autor, debería incluir el análisis de la abstención electoral activa, las lógicas de coordinación de las elites locales para elegir sus candidatos, las dinámicas de movimientos políticos por fuera de los partidos y la forma en que los candidatos formulan las apuestas programáticas que pondrán en consideración de los ciudadanos (Arenas Gómez, 2020, p. 223).

Entidades como la fundación KREAB también realizan sus propios balances, señalando cómo las elecciones de 2019 se caracterizaron por la efectividad de las candidaturas individuales por partido en la aspiración a cargos plurinominales, la fortaleza de los partidos en las regiones no capitales y el distanciamiento de los partidos respecto a la política nacional (Kreab, 2019). Otero Prada (2020) por su parte clasifica los partidos según su carácter de tradicionales y de derecha, alternativos o progresistas y revisa sus votaciones en las asambleas departamentales y Bogotá, concluyendo que mientras los primeros vienen perdiendo peso, se observa un avance de otras fuerzas, a lo cual se suma el incremento del voto en blanco, patrón que atribuye también al descontento ciudadano y a la falta de credibilidad tanto en los partidos tradicionales como en los derivados de estos.

La participación política y los partidos articula una de las grandes líneas en torno a las que se agrupan varios capítulos editados por Barrero y Richard (2020) que dan cuenta de preocupaciones temáticas diferentes. Sin desconocer la persistencia de clanes regionales y estructuras clientelistas y partiendo de una lectura de las transformaciones del sistema partidista y de los resultados de las elecciones de octubre de 2019, Dávila (2020) examina y ofrece ejemplos ilustrativos de la desarticulación de los partidos de mayor peso y arraigo en los niveles nacional, departamental y municipal del estado y la relación de este fenómeno con la proliferación de candidaturas independientes y de coaliciones. La repercusión de las consultas populares, incluyendo la consulta anticorrupción en la nominación de candidatos independientes, es la temática tratada por Gélvez (2020), mientras que, con el sugestivo título de “Ámame o déjame”, Magda Jiménez y Diego Cortés (2020) abordan las interrelaciones entre los partidos y los movimientos sociales.

Tomando como referencia los resultados obtenidos en las 32 ciudades capitales, Acuña, Cruz y Uribe (2020) se centran en “evaluar el éxito de las coaliciones preelectorales y su configuración-reconfiguración en la etapa poselectoral” (p. 159), analizando si las candidaturas que conquistan las alcaldías son de tipo partidista, independiente o de coalición y la relación de esta clasificación con la conformación política del respectivo concejo municipal. Mientras tanto Basset y Franco (2020), utilizando un enfoque de actor racional, examinan lo que denominan “*la danza de los logos*” que se da en torno a coaliciones y movimientos por firmas en cargos uninominales, que resultan electoralmente más rentables que las etiquetas partidistas, situación que explican debido al contexto de informalidad del sistema de partidos colombiano.

La participación política electoral es objeto de otros estudios, es el caso del informe del Instituto de Estudios Urbanos de la Universidad Nacional de Colombia que analiza la participación política en las principales ciudades del país respecto a la cantidad de votantes y la abstención, resaltando la dificultad de motivar a los votantes a que concurran a las urnas, por la desconfianza con los partidos y por las prácticas ilícitas y fraudulentas (Instituto de Estudios Urbanos, 2019b). En este marco también aparecen tres textos sobre la participación política y el enfoque de género: un informe de la Misión de Observación Electoral busca reconocer los diferentes mecanismos jurídicos y sociales para hacer cumplir la cuota de género (Misión de Observación Electoral, 2019); la tesis de Sofía Carrera (2021) estudia la participación de las mujeres en Cartagena y su dificultad de acceder a los cargos públicos de esta ciudad; finalmente, el portal Caribe Afirmativo en su informe busca reconocer la participación de la comunidad LGBTI+ en estas elecciones y su aumento respecto a otras elecciones del mismo carácter (Caribe Afirmativo, 2019).

Como temas recurrentes en el análisis político colombiano, están las investigaciones relacionadas con la financiación de los partidos, los delitos electorales y la violencia política, estos tres factores se convierten en transversales para algunas investigaciones, por ejemplo, un informe de Fedesarrollo destaca la importancia de considerar el problema de la corrupción en perspectiva del diseño institucional y político, en tanto redes clientelares en las diferentes ramas del poder público pueden resultar siendo convenientes desde el punto de vista financiero para las estrategias de los partidos y sus candidatos en las regiones (Villa et al., 2019); en la misma línea se encuentra el informe de Transparencia por Colombia, en el que se advierte que gran parte de los candidatos a los cargos uninominales

no reportan la totalidad de financiación de sus campañas (Transparencia por Colombia, 2019).

En relación con la violencia política, si bien no se hace una referencia directa a los Acuerdos de Paz de la Habana, si se menciona que en el marco del posconflicto se esperaba que los crímenes y los delitos electorales disminuyeran, encontrándose que, por el contrario, se mantienen situaciones de homicidio de líderes sociales, persecución de candidatos políticos o restricciones a la participación política en ciertas circunstancias por temor a ser asesinado, esto lleva como consecuencia la aparición de autoritarismos locales y el control territorial por parte de ciertas organizaciones armadas: “Por ejemplo, durante 2019 se observó mayor violencia contra líderes sociales y candidatos políticos en lugares donde tradicionalmente hay presencia de actores armados, economías ilícitas y la reconfiguración de órdenes locales” (Albarracín et al., 2020, p. 4). Por otro lado, en un estudio comparativo en regiones afectadas por el conflicto armado, se encontró que pese al retiro de las FARC-EP de dichas regiones, permanecen comportamientos como la abstención electoral, los votos nulos y no marcados junto a delitos como la trashumancia (Ortiz Ayala, 2022).

Por su parte, Uribe Mendoza del Observatorio de Reformas Políticas en América Latina reconoce la importancia de estas elecciones en un contexto de posconflicto, el aumento en la participación femenina y el distanciamiento de los ganadores respecto al gobierno central; resaltando, sin embargo, el aumento de la violencia política en comparación con la elección anterior (Uribe Mendoza, 2019).

Ahora bien, es de resaltar otro bloque de publicaciones que se destaca por la novedad de sus temáticas y por captar transformaciones propias del contexto social o de la dinámica electoral como producto de la comunicación digital. En términos del contexto es de destacar el capítulo de Baquero, Rojas y Sáenz (2020), en el que se reflexiona sobre la crisis migratoria venezolana ahondando en las posturas humanitarias o xenófobas incluidas dentro del programa de gobierno de 21 candidatos a la alcaldía de Bogotá y a las gobernaciones de Norte de Santander, Atlántico y La Guajira, departamentos en los que se presenta una mayor concentración de inmigrantes venezolanos. Mientras tanto, otros estudios reconocen desde diversas aproximaciones el papel que jugaron las redes sociales en el debate electoral. Dos de ellos se orientan específicamente al caso de los candidatos a la alcaldía de Bogotá: el que recoge opiniones, *trending topics*, la retórica y el tono utilizado, junto al tipo de información compartido (López et al., 2022), de un lado, y el que analiza los hashtags y la

discusión política generada a través del Twitter por otro (González & Richard, 2020). De igual forma, pero para la alcaldía de Cali y con más centralidad en el proceso de *“agenda setting”*, Manfredi, y Sánchez (2020) analizan la forma como convergen y divergen las agendas políticas (de los cinco candidatos en sus cuentas de Twitter), la agenda de medios masivos como el País y la agenda pública, identificada mediante las tendencias privilegiadas por la ciudadanía en el debate y captadas a través de la herramienta de Trendinalia. A estos se suma el trabajo de Rodríguez-Pérez et al. (2022) en el que se relata el papel de la verificación en la información difundida tanto por candidatos como por votantes en las elecciones de 2019, para lo cual se efectuó un estudio de caso en torno a la plataforma RedCheq, verificando asuntos relacionados con temas electorales, de justicia y de economía que muestran como en el nivel regional existe imparcialidad ideológica frente a contenidos propagados por los partidos que concurren en las elecciones, situación que los autores consideran relevante “para dotar de institucionalidad y de legitimidad al periodismo de verificación frente a ciertas declaraciones que lo acusan de seguir agendas ideológicas” (parr. 1).

En síntesis, los análisis tanto de la prensa regional y nacional como de la literatura en las elecciones de 2015 y 2019 permite afirmar que, a pesar de la relevancia del debate nacional respecto a los acuerdos de la paz de La Habana y su implementación, a nivel subnacional, predominaron otro tipo de asuntos. En el primero de estos años el interés por problemáticas tales como la seguridad, la transparencia en la dinámica electoral y la apertura democrática a la participación política se vuelven fundamentales. Mientras tanto, para el 2019 se abren nuevas líneas de investigación al mostrarse interés en la participación de varios sectores de la sociedad, el papel y la búsqueda de las coaliciones por parte de los partidos políticos y las redes sociales como otro escenario del debate público que debe ser tenido en cuenta para el análisis electoral. En ambos casos están presentes temas relacionados con las condiciones específicas del contexto colombiano, tales como las preocupaciones por la violencia política, los delitos electorales, el comportamiento de los partidos políticos, etc.

8.3 El análisis desde las circunscripciones plurinominales variables: apuestas, definiciones y aportes

De la revisión de la literatura correspondiente a los dos años electorales estudiados, queda claro que las investigaciones se concentran

principalmente en el análisis de cargos uninominales, en detrimento de las corporaciones públicas, tratadas solo en algunos trabajos (Milanese, Abadía & Manfredi, 2015; Rodríguez Pico et. al, 2016; Rodríguez Pico & García, 2016; Rodríguez Pico & Duque Franco, 2017; Otero Prada, 2020; Acuña, Cruz & Uribe, 2020). Sin duda debido a la gran complejidad de los procesos político - electorales ligados a lo subnacional, que ya se han mencionado antes, estos trabajos debieron limitar su objeto de estudio a una corporación, unos partidos, unos entes territoriales o a una región específica.

Ante esta evidencia y con todos los riesgos y demandas que ello implicó, el presente proyecto de investigación apostó no solo por el examen del universo de corporaciones estudiadas (100 % de concejos municipales y 100 % de asambleas departamentales), sino por valorar los resultados teniendo en como eje articulador las variaciones derivadas de la conformación territorial y de la organización de distritos adoptada en materia político—electoral en el país para departamentos y municipios. El reto inmenso que este propósito implicó se complejiza si se le añade el número de cargos en juego y de actores en competencia (candidatos, partidos, grupos significativos de ciudadanos y coaliciones) y el haber orientado el análisis no a uno sino a dos eventos electorales. Todo lo anterior demandó decisiones de orden metodológico en orden a poder manejar y presentar de forma coherente el abundante volumen de información generada.

Debido a lo anterior, antes de concentrarse en la exposición de los hallazgos y resultados que se hace en los siguientes capítulos, se consideró relevante describir brevemente algunos asuntos que condicionan el alcance de lo presentado. Ante todo, hay que señalar que se optó por un análisis cuantitativo basado principalmente en la estadística descriptiva y en el uso de índices e indicadores provenientes de la ciencia política para el estudio de los procesos electorales, lo cual no fue óbice para que cada núcleo de preocupación temática se contextualizara con diverso tipo de fuentes. El estudio, así, tiene como eje un criterio numérico claro, para el cual bien puede aplicarse la siguiente frase de Sartori (2009):

La fuerza de un partido es, en primer lugar, su fuerza electoral. Hay otras cosas, pero mientras estemos aplicando el criterio numérico, la base nos la da esta medida. Sin embargo, los votos se traducen en escaños, y esto nos lleva a la fuerza del partido parlamentario. Para evitar complicaciones podemos, pues contentarnos con la “fuerza de escaños”, que a fin de cuentas es lo que importa cuando han pasado las elecciones (pp. 161-162).

Es este entonces un estudio donde destacan los agregados numéricos de partidos, votaciones y escaños, su relación con las normas electorales y su discriminación en diferentes categorías, incluyendo los tamaños variables de circunscripción.

Las definiciones y orientaciones adoptadas tienen la potencialidad de identificar tendencias generales y de aportar perspectivas novedosas, sin que impliquen una pretensión totalizadora o unicausal. Por el contrario, se reconoce que los resultados presentados requerirán ser ahondados y refinados con otras técnicas -incluso en la misma línea estadística- que en las actuales condiciones no fue posible asumir ni profundizar. Por ejemplo, aspectos propios del contexto se abordaron mínimamente, siendo claro que se requieren para contar con explicaciones más abarcadoras. En este sentido, se podría afirmar que se conocen las limitaciones en la aproximación institucional y cualitativa, así como en el alcance de algunas de las técnicas utilizadas, pero que a través de estas se ha logrado avanzar en el conocimiento del tema de estudio y en dejar abiertas una nueva serie de preguntas que deberán ser contestadas en futuras investigaciones y con otro tipo de enfoques y propuestas epistemológicas y metodológicas.

En todo caso, en términos concretos, la opción asumida implicó la elaboración de bases de datos que contemplaran no solo dimensiones y variables relacionadas con los procesos electorales (similares a otras bases que ya existen en el país), sino que permitieran que esta información se cruzara con la distribución geográfica adoptada normativamente para cada elección⁶¹ y concretada en la codificación que hace al respecto el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC). Lo anterior fue la base tanto para el ejercicio cartográfico efectuado como para analizar las variaciones derivadas del tamaño de los distritos, respecto a diversas variables involucradas, cada una de las cuales se explicará en su momento.

Adicionalmente, la elaboración de dichas bases de datos contempló los cambios normativos efectuados en el 2019, básicamente en lo concerniente a coaliciones y a la disminución en un escaño del tamaño de la circunscripción en aquellos casos en que, avalados en el Estatuto de la Oposición, los candidatos a alcaldes y gobernadores que ocuparon el segundo lugar y que así lo desearan, accedieran a una curul en la respectiva corporación de la entidad territorial a la que se postularon. Cambios que

61 Específicamente en los decretos 1066 de 2015 y 1358 de 2019 para las asambleas departamentales y en las resoluciones 9593 a 9623 de 2019 de la Registraduría Nacional del Estado Civil para los concejos municipales (ver Imprenta Nacional de Colombia, 2019).

tuvieron efectos en el diseño y manejo de la información y en los análisis que se presentarán después.

Una vez definidas las bases de datos con los criterios, las especificaciones y los ajustes mencionados, se procedió al diligenciamiento de estas, acudiendo principalmente a la instancia responsable, la Registraduría Nacional del Estado Civil (RNEC). Sin embargo, se presentaron varias dificultades sobre todo para la información del 2019, debido a las modificaciones continuas en la página de la entidad, en el período de consulta y a algunas inconsistencias encontradas, las cuales se intentaron subsanar, no siempre con éxito, a través de la información que ofrece la Misión de Observación Electoral (MOE) y a través de varios derechos de petición enviados a la Registraduría.

Finalmente, y ante la necesidad de contar con datos fiables, se optó por realizar un trabajo arduo de consultar municipio por municipio y departamento por departamento los archivos escaneados de las actas electorales (formatos E-26) para poder contar con los resultados definitivos avalados por el Consejo Nacional Electoral. Según la Registraduría Nacional el formato E-26 es el “Acta parcial de escrutinio, expedida por la Comisión Escrutadora respectiva, expresando en letras y en números el total de los votos obtenidos por cada lista y candidatos, discriminado por Cargo o Corporación” (RNEC, 2011, p. 5). El formato muestra los resultados de cada lista y cada candidato inscrito al proceso electoral en una circunscripción, resume la votación por lista, realiza el cálculo para obtener curules según el marco normativo vigente, determina la cifra repartidora y realiza la declaratoria de la elección. Tras las respuestas a los derechos de petición efectuados, solamente quedaron por fuera de la base de datos los municipios de Paz de Río (Boyacá) y Chimichagua (Cesar).

Hechas estas aclaraciones y las contextualizaciones previas, los capítulos incluidos a continuación presentan los resultados de la investigación para los concejos municipales y para las asambleas departamentales en los dos años estudiados. En general, pueden agruparse en dos bloques. El primero recoge las tendencias agregadas en materia tanto de competencia (¿dónde se presentaron los partidos y qué coaliciones realizaron?, ¿mantienen o no el peso identificado en el nivel nacional?, ¿cómo fueron sus listas de candidatos?, ¿qué ocurrió con la cuota de género?, ¿cómo todo lo anterior se expresa en materia de tamaños de circunscripción? etc.), como de resultados obtenidos (¿dónde ganaron curules los partidos y sus coaliciones?, ¿qué composición tienen sus representantes electos en materia de candidatos y candidatas electos?, ¿qué tipo de lista les resultó más efi-

caz para posicionar sus candidatos?, ¿cómo se da la representación territorial?, etc.). El segundo bloque, por su parte, está incluido en el capítulo final del libro y contiene los hallazgos relacionados directamente con las hipótesis planteadas en torno a los vínculos observables en el desempeño electoral de los contendientes políticos en las elecciones subnacionales y su relación con los distritos plurinominales de magnitud variada que conforman la geografía colombiana.

Referencias

- Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera (2016). https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/Fotos2016/12.11_1.2016nuevoacuerdofinal.pdf
- Abadía, A. (2016). Elecciones a las gobernaciones departamentales de Colombia: La fragmentación en este subsistema de partidos (Elections to the Departmental Governments of Colombia: The Fragmentation in This Party Subsystem) (SSRN Scholarly Paper 3174487). <https://papers.ssrn.com/abstract=3174487>
- Abadía, A. y Valencia I.H. (2016). Elecciones en San Andrés, Providencia y Santa Catalina: entre lejanías y cercanías con el poder nacional. En F. Barrero (editor) *Elecciones regionales 2015: los retos de un país en camino hacia la paz*. Bogotá: Konrad Adenauer Stiftung, pp. 15-55.
- Acuña, F, Cruz, C. & Uribe, C. (2020). ¿Gobiernos minoritarios o coaliciones suficientes?: alcaldes elegidos y su representación en los concejos municipales. En F. Barrero & E. Richard (editores). *Elecciones subnacionales 2019: una redefinición de los partidos y sus campañas electorales*. Bogotá. Konrad Adenauer Stiftung, pp. 159-197.
- Acuña, F., & Pérez Guevara, N. (2020). ¿De ejército del pueblo a partido sin votos? Desempeño electoral de la FARC en las elecciones subnacionales 2019. En F. Barrero F. y E. Richard (editores). *Elecciones subnacionales 2019: una redefinición de los partidos y sus campañas electorales*. Bogotá: Konrad Adenauer Stiftung, pp. 263-318.
- Albarracín, J. (2020). Cambios y continuidades en las elecciones subnacionales de la región Pacífico (1997-2019). En F. Barrero & E. Richard (editores). *Elecciones subnacionales 2019: una redefinición de los partidos y sus campañas electorales*. Bogotá. Konrad Adenauer Stiftung, pp. 479-509.

- Albarracín, J., Milanese, J. P., Valencia, I. H., & Wolff, J. (2020). *Violencia y participación electoral en el posconflicto*. Friedrich Eber Stiftung <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/la-seguridad/17018.pdf>
- Álvarez, S. (2016) Antioquia la más moderada. En: Barrero F. (editor). *Elecciones regionales 2015: los retos de un país en camino hacia la paz*. Bogotá: Konrad Adenauer Stiftung, pp. 157-182.
- Arenas Gómez, J. C. (2020). Política y elecciones en Colombia, 2019. Una agenda de investigación sobre la reconfiguración del poder regional. *Estudios Políticos* (Medellín), 59, 211-225. <https://doi.org/10.17533/udea.espo.n59a09>
- Asobancaria. (2017). *Elecciones regionales: Retos en materia de gobernanza y fortalecimiento institucional*. <https://docplayer.es/84346851-Elecciones-regionales-retos-en-materia-de-gobernanza-y-fortalecimiento-institucional.html>
- Ávila, A. (2020, enero 1). Los Nuevos mandatarios y las fuerzas progresistas *Revista Semana*. <https://www.semana.com/opinion/articulo/los-nuevos-mandatarios-y-las-fuerzas-progresistas-columna-de-ariel-avila/646821/>
- Baquero, S., Rojas N., & Sáenz, C.A. (2020). De odios y amores: uso de la crisis migratoria venezolana. En F. Barrero & E. Richard. (editores). *Elecciones subnacionales 2019: una redefinición de los partidos y sus campañas electorales*. Bogotá. Konrad Adenauer Stiftung, pp 599-642.
- Barrero, F. (2016) (editor). *Elecciones regionales 2015: Los retos de un país en camino hacia la paz*. Bogotá: Konrad Adenauer Stiftung.
- Barrero F., & Ortega, F. (2016). Bogotá y sus mutaciones electorales. En F. Barrero (editor) *Elecciones regionales 2015: los retos de un país en camino hacia la paz*. Bogotá: Konrad Adenauer Stiftung, pp. 269-292.
- Barrero Escobar, F., & Richard, E. (editores). (2020). *Elecciones subnacionales 2019: Una redefinición de los partidos y de sus campañas electorales*. Bogotá: Konrad Adenauer Stiftung.
- Basset, Y. (2018). Claves del rechazo del plebiscito para la paz en Colombia. *Estudios Políticos*, 52, 241-265.
- Basset, J., & Franco L. M. (2020) Coaliciones y movimientos por firmas: la danza de los logos En F. Barrero & E. Richard (editores). *Elecciones subnacionales 2019: una redefinición de los partidos y sus campañas electorales*. Bogotá: Konrad Adenauer Stiftung, pp. 87-115.

- Battle, M. (2015). *Mujeres y elecciones en Colombia: Una mirada a la competencia en el nivel subnacional (2002-2015)*. México: Universidad Autónoma de México.
- Battle, M y Puyana, J.R. (2016) Cuando todo queda entre amigos: coaliciones y consolidación de nuevas fuerzas electorales en Santander y Norte de Santander, 2015. En F. Barrero (editor). *Elecciones regionales 2015: los retos de un país en camino hacia la paz*. Bogotá: Konrad Adenauer Stiftung, pp. 119-154.
- Behar, C. A., & Guzmán Beltrán, I. J. (2020). Impacto de la Violencia del Conflicto Armado en la Abstención Electoral en el Suroccidente de Colombia entre los años 2002 y 2015. *Eirene Estudios de Paz y Conflictos*, 3(5), Article 5. <https://n2t.net/ark:/48568/eirene.v3.n5.100>
- Caicedo, J.A. Burbano, L.M. y Serna, Y. (2016). Elecciones 2015 en Amazonía y Orinoquía, o de cuando los partidos dejaron de ser lo que eran antes. En F. Barrero (editor) *Elecciones regionales 2015: los retos de un país en camino hacia la paz*. Bogotá: Konrad Adenauer Stiftung, pp. 295-337.
- Caribe Afirmativo. (2019). Candidatos abiertamente LGBTI en cara a las próximas elecciones regionales.
- Caritas Colombiana. (2016, abril 16). Proceso de Paz, análisis de la realidad. Cáritas Colombiana - SNPS. <https://caritascolombiana.org/proceso-de-paz-analisis-de-la-realidad/>
- Carrera Martínez, S. (2021). *Una golondrina no hace verano: Mujeres y política electoral en las elecciones a la alcaldía en Cartagena (2007-2019) y Colombia (2019)*. Universidad del Rosario.
- Castillo, J. (2019). Colombia: el mapa cambió tras las regionales. 29 de octubre de 2019. Disponible en: <https://www.celag.org/colombia-el-mapa-cambio-tras-las-regionales/>
- Dávila, A. et al. (2016). *El proceso electoral de octubre de 2015 en Colombia: gestión electoral y dinámicas políticas en los ámbitos nacional, regional y local*. Bogotá: CEDAE, RNEC.
- Dávila, A. (2020). Desarticulaciones partidistas. Diálogos entre el partido nacional y el partido en los territorios. En F. Barrero & E. Richard (editores). *Elecciones subnacionales 2019: una redefinición de los partidos y sus campañas electorales*. Bogotá: Konrad Adenauer Stiftung, pp. 25-55.

- Duque, J. (2015, octubre 26). Elecciones de gobernadores. *Razón Pública*. <https://razonpublica.com/elecciones-de-gobernadores/>
- Duque, J. (2019a, octubre 28). Elecciones de 2019: resultados en gobernaciones. *Razón Pública*, octubre 28. <https://razonpublica.com/elecciones-2019-resultados-de-gobernaciones/>
- Duque Daza, J. (2019). Democracia electoral fraudulenta. La trashumancia electoral como estrategia para ganar elecciones locales en Colombia. *Estudios Políticos* (Medellín), 55, 61-86. <https://doi.org/10.17533/udea.espo.n55a04>
- Franco Hernández, A. E. (2016). *Elecciones Regionales en Colombia (2011-2015): Conflicto de preferencias entre la élite económica y las masas sociales*. Misión de Observación Electoral.
- Friedrich Ebert Stiftung. (2015). *Elecciones regionales y locales, crimen y política en el Caribe colombiano*.
- Gélvez, T. (2020). Consultas populares y elecciones locales en Colombia, 2019: panorama de la consulta anticorrupción y las elecciones municipales de alcaldes y gobernadores. En F. Barrero y E. Richard (editores). *Elecciones subnacionales 2019: una redefinición de los partidos y sus campañas electorales*. Bogotá: Konrad Adenauer Stiftung, pp. 57-85.
- Gómez, A. (2015). *Elecciones (regionales) en Colombia 2015*. Bogotá: Icono.
- Gómez-Suarez, A. (2016). *El Triunfo del NO: la paradoja emocional detrás del plebiscito*. Bogotá: Icono.
- González, L. A., Guzmán, C. E., & Giraldo, F. (2020). Elecciones y sistema de partidos en los departamentos del Caribe colombiano y sus capitales. En F. Barrero F. y E. Richard (editores). *Elecciones subnacionales 2019: una redefinición de los partidos y sus campañas electorales*. Bogotá. Konrad Adenauer Stiftung, pp. 383-413.
- González, A., & Richard, E. (2020). Hashgtags y discusión política: lo que twitearon los candidatos a la Alcaldía de Bogotá. En F. Barrero & E. Richard (editores). *Elecciones subnacionales 2019: una redefinición de los partidos y sus campañas electorales*. Bogotá: Konrad Adenauer Stiftung, pp. 643-668.
- Guzmán Mendoza, C. E. (2015). *Las elecciones subnacionales de 2015 en cuatro departamentos del Caribe*. Friedrich-Ebert-Stiftung.

- Guzmán, C.E. (2016). Caribe Oriente, elecciones subnacionales de 2015: ¿gobernantes del posconflicto? En F. Barrero (editor). *Elecciones regionales 2015: los retos de un país en camino hacia la paz*. Bogotá: Konrad Adenauer Stiftung, pp. 59- 89.
- Higuera, O.J. y Guerra, L.F. (2016). Caribe Occidente: Bolívar, Córdoba y Sucre.. En F. Barrero (editor). *Elecciones regionales 2015: los retos de un país en camino hacia la paz*. Bogotá: Konrad Adenauer Stiftung, pp. 93-116.
- Higuera-Mendieta, I. G. (2017). *Control armado y comportamiento electoral: Un cuasi-experimento en el Caguán*. Banco de la República. <https://doi.org/10.32468/dtseru.256>
- Imprenta Nacional de Colombia (2019). Diario Oficial No. 51.054. Bogotá.
- Instituto de Estudios Urbanos. (2019a). *Análisis de resultados electorales para las autoridades locales de las principales ciudades en Colombia 2011-2015*. Universidad Nacional de Colombia.
- Instituto de Estudios Urbanos. (2019b). *Elecciones locales en Colombia 2019. El sistema electoral y los mecanismos de acceso al poder público: ¿qué se juega en las elecciones locales?* Universidad Nacional de Colombia.
- Jiménez, M., & Cortés, D. (2020,). Ámame o déjame: interacciones electorales entre movimientos sociales y partidos políticos, durante las elecciones subnacionales 2019 En: Barrero F. y Richard, E. (Eds.). *Elecciones subnacionales 2020: una redefinición de los partidos y sus campañas electorales*. Bogotá. Konrad Adenauer Stiftung, pp, 117-157.
- Kreab.com (2019). *Elecciones regionales: Informe post-electoral*. Bogotá: Misión de Observación Electoral.
- López, J. S., Cuellar, D., Alvarado, S., Rincón, M. A., Velandia, M. P., & Cantor, M. A. (2022). Campaña por la Alcaldía Mayor de Bogotá (2019): Agenda, argumentos y tonos del debate en Twitter. *Opinião Pública*, 27, 1058-1079. <https://doi.org/10.1590/1807-019120212731058>
- Londoño Osorio, J. (2019). The 2016 post-conflict plebiscite in Colombia. Timing and Sequencing of Transitional Elections: Case studies. *Appendix to International IDEA's Policy Paper*, 18, 41-46.

- Manfredi, L., & Sánchez, A. (2020). Cuestión de agenda: encuentros y desencuentros de la agenda política, de medios y pública en Colombia, durante las campañas a la Alcaldía de Cali 2019. En F. Barrero & E. Richard, E. (editores). *Elecciones subnacionales 2019: una redefinición de los partidos y sus campañas electorales*. Bogotá. Konrad Adenauer Stiftung, pp 565-597.
- Milanese, J. P., Abadía, A. A., & Manfredi, L. (2015). Elecciones regionales en Colombia 2015: Análisis de las nuevas gobernaciones y asambleas departamentales. *Revista Uruguaya de Ciencia Política* - Vol. 25 N°1 - ICP — Montevideo.
- Milanese J. .P. (2016). Elecciones 2015 en la región Pacífico: análisis sistémico de los resultados en el corazón del posconflicto. En F. Barrero (editor). *Elecciones regionales 2015: los retos de un país en camino hacia la paz*. Bogotá: Konrad Adenauer Stiftung, pp. 15-55.
- Milanese, J.P. (2020). Del municipio al departamento: congruencia en el desempeño electoral de los partidos políticos. En F. Barrero & E. Richard (editores). *Elecciones subnacionales 2019: una redefinición de los partidos y sus campañas electorales*. Bogotá: Konrad Adenauer Stiftung, pp. 529-561.
- Ministerio del Interior (2015). Decreto 1066 de 2015 (2015, 26 de mayo). <https://pruebaw.mininterior.gov.co/la-institucion/normatividad/decreto-1066-de-2015>
- Ministerio del Interior (2019). Decreto 1358 de 2019 (2019, 26 de julio). <https://www.mininterior.gov.co/decreto-unico-reglamentario-dur/>
- MOE. (2015a). *Mapas y factores de riesgo electoral: Elecciones de Autoridades Locales 2015*. Bogotá: Misión de Observación Electoral.
- MOE. (2015b). *Resultados Electorales 2015*. Bogotá: Misión de Observación Electoral.
- MOE. (2017). *Resultados Electorales en Colombia. Elecciones de Autoridades Locales 2015*. Bogotá: Misión de Observación Electoral. https://moe.org.co/wp-content/uploads/2017/07/Libro_MOE_Resultados_Electorales_en_Colombia_2015-4.pdf
- MOE. (2019). *Cuotas de Género y Justicia Electoral en Colombia*. Bogotá: Misión de Observación Electoral.
- MOE. (2019). *Panorama Político. Tercer Informe de Resultados Elecciones de Autoridades Locales 2019*. Bogotá: Misión de Observación Electoral.

- Montilla, P., Liendo, N., & Barrero, F. (2020). La derecha en Colombia: un estudio de las elecciones de 2019. En F. Barrero & E. Richard (editores). *Elecciones subnacionales 2020: una redefinición de los partidos y sus campañas electorales*. Bogotá: Konrad Adenauer Stiftung, pp. 199-232.
- Neira, A. (2019, octubre 28). El país político se aleja de los extremos y abraza el centro. *Eltiempo.com* <https://www.eltiempo.com/politica/partidos-politicos/resultados-elecciones-2019-el-pais-se-aleja-de-los-extremos-y-abraza-el-centro-427842>
- Ortiz Ayala, R. (2022, marzo 13). Análisis del comportamiento electoral en regiones de conflicto armado en Colombia, 2010-2019. <https://web.archive.org/web/20220313133020/https://www.instituto-capaz.org/wp-content/uploads/2022/03/DT04-22-Rovitzon-Web.pdf>
- Otero Prada, D. (2020). *Avanzan las fuerzas alternativas en Colombia. Análisis de los resultados de las elecciones de octubre de 2019 para las asambleas departamentales y Bogotá*. La Bastilla soluciones integrales.
- Pérez, N., & Bonilla, M. E. (2020). Elecciones en los Santanderes: entre la política tradicional y la alternativa. En F. Barrero y E. Richard (editores). *Elecciones subnacionales 2019: una redefinición de los partidos y sus campañas electorales*. Bogotá: Konrad Adenauer Stiftung, pp. 453-477.
- Pérez Guevara, N., Uribe Mendoza, C., & Acuña Villarraga, F. (2021). Reforma electoral y posconflicto en Colombia: tensiones, avances y tareas pendientes tras la firma del Acuerdo de Paz (2016-2020). *Revista Elecciones* (enero-junio) 20 (21), pp. 101-130. Perú: Oficina Nacional de Procesos Electorales, ONPE. <https://doi.org/10.53557/Elecciones.2021.v20n21.05>
- Piedrahita Bustamante, P. (2020). Relevancia electoral en Antioquia: tendencias y cambios políticos 2015-2019. En F. Barrero & E. Richard (editores). *Elecciones subnacionales 2019: una redefinición de los partidos y sus campañas electorales*. Bogotá: Konrad Adenauer Stiftung, pp. 415-451.
- Pino, J. F. (2016). Elecciones de 2015 y posconflicto: posibilidades y retos de la implementación de los acuerdos de paz en los municipios del Programa de Consolidación Territorial. En F. Barrero (editor). *Elecciones regionales 2015: los retos de un país en camino hacia la paz*. Bogotá: Konrad Adenauer Stiftung, pp. 341-377.

- Pino, F. Pantoja, S., & López A. (2020). Los partidos de centro izquierda en Colombia: entre avances, retrocesos y mutaciones. En F. Barrero y E. Richard (editores). *Elecciones subnacionales 2020: una redefinición de los partidos y sus campañas electorales*. Bogotá: Konrad Adenauer Stiftung, pp.233-262.
- RNEC. (s.f.) Histórico de resultados electorales. Registraduría Nacional del Estado Civil. <https://www.registraduria.gov.co/-Historico-de-resultados-electorales->
- RNEC. (2011). *Cartilla de Escrutinios. Gobernadores, alcaldes, asambleas departamentales, concejos municipales, juntas administradoras locales*. Bogotá: Registraduría Nacional del Estado Civil.
- Revista Semana (2019, noviembre 03). Elecciones 2019: Revolucion político. <https://www.semana.com/nacion/articulo/ganadores-y-perdedores-analisis-de-las-elecciones-de-2019-en-colombia/638854/>
- Rincón, A. (2018). De la esperanza a nuevas incertidumbres. Sobre la distribución de la votación en el plebiscito Colombia (2016). *Análisis Político*, 31(92), 137-158.
- Rodríguez Pico C.R. et al. (2016). *La selección de candidatos como mecanismo de democratización de los partidos y movimientos políticos en las elecciones subnacionales de 2015 en Colombia*. Bogotá: Registraduría Nacional del Estado Civil. CEDAE, Universidad Nacional de Colombia.
- Rodríguez Pico, C. R., & García García, D. M. (2016). Elecciones del 2015 en Colombia: Partidos políticos y selección de candidatos en el ámbito subnacional. *Análisis Político*, 29(88), 3-27. <https://doi.org/10.15446/anpol.v29n88.63515>
- Rodríguez Pico, C. R., y Duque Franco, I. (2017). Nuevos competidores políticos en elecciones de concejo municipal de 2015 en Colombia. Magnitud de circunscripciones y resultados electorales. *Estudios Políticos* 52: 194-218. <https://doi.org/10.17533/udea.espo.n52a10>
- Rodríguez Pico, C.R. (2020a, coordinadora académica). *Ganó el No, perdió Colombia: la refrendación de la paz cuatro años después*. Bogotá: Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (IEPRI, 2020).
- Rodríguez Pico, C.R. (2020b) Plebiscito y construcción de paz. A manera de conclusiones finales. En C. R. Rodríguez Pico (coordinadora académica). *Ganó el No, perdió Colombia: la refrendación de la paz cuatro años después*. Bogotá: Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (IEPRI, 2020), pp.337-355.

- Rodríguez-Pérez, C., Calvo, D., & Campos-Domínguez, E. (2022). Fact-checking en Colombia: RedCheq en las elecciones regionales de 2019. *Cuadernos.info*, 53, 46-69. <https://doi.org/10.7764/cdi.53.40653>
- Sánchez, C. A., & Zárate, M. A. (2020a). Preferencias ciudadanas de los electores y sus efectos en la élite política gobernante en Caldas, Quindío, Risaralda y Tolima: elecciones 2015-2019. (2020). En F. Barrero y E. Richard (editores). *Elecciones subnacionales 2019: una redefinición de los partidos y sus campañas electorales*. Bogotá. Konrad Adenauer Stiftung, pp. 511-528.
- Sánchez, C y Zárate, M.A. (2020b). MIRA y las coaliciones para concejos municipales de Bogotá, Cali, Medellín, Villavicencio y Barranquilla, en las elecciones de 2019. En F. Barrero y E. Richard (editores). *Elecciones subnacionales 2019: una redefinición de los partidos y sus campañas electorales*. Bogotá. Konrad Adenauer Stiftung, pp 349-380.
- Sartori, G. (2009). *Partidos y Sistema de partidos*. Madrid: Alianza Editorial.
- Transparencia por Colombia. (2019). Informe No. 1: Seguimiento elecciones 2019.
- Uribe Mendoza, C. (2019). *Un balance general de las elecciones regionales 2019 en Colombia*. Bogotá: Misión de Observación Electoral.
- Velasco, J.D. (2016) ¿Una transición posible? Elecciones, poder político y alineamiento de los mandatarios del Eje Cafetero, Tolima y Huila con respecto a la agenda de paz y posconflicto. En F. Barrero (editor). *Elecciones regionales 2015: los retos de un país en camino hacia la paz*. Bogotá: Konrad Adenauer Stiftung, pp. 239-266.
- Velasco, J. D. Pedraza, D., & Rojas, A. (2020). Del culto a las urnas: un análisis del desempeño electoral de los partidos evangélicos en los comicios de autoridades regionales y locales de 2019 en Colombia. En F. Barrero & E. Richard (Eds.). *Elecciones subnacionales 2019: una redefinición de los partidos y sus campañas electorales*. Bogotá. Konrad Adenauer Stiftung, pp. 319-348.
- Verdad Abierta. (2015, octubre 24). Breve radiografía a la violencia política. *VerdadAbierta.com*. <https://verdadabierta.com/breve-radiografia-a-la-violencia-politica/>
- Villa, D. Á., Caputo, J. E., Quintana, A., & Torres, F. S. (2019). *Factores políticos e institucionales asociados a la corrupción en gobiernos subnacionales en Colombia*. Fedesarrollo.

- Wills-Otero, L., & Hoyos, C. A. (2016a). Colombia en 2015: Paz, elecciones regionales y relaciones entre las ramas del poder público. *Revista de ciencia política* (Santiago), 36(1), 75-101. <https://doi.org/10.4067/S0718-090X2016000100004>
- Wills-Otero, L., & Hoyos, C. A. (2016b). Los departamentos de Cundinamarca y Boyacá. En F. Barrero (editor). *Elecciones regionales 2015: los retos de un país en camino hacia la paz*. Bogotá: Konrad Adenauer Stiftung, pp. 213-236.



Capítulo

9

El peso de los actores políticos en las elecciones a corporaciones públicas subnacionales: los partidos como protagonistas

Clara Rocío Rodríguez Pico

Un primer ejercicio analítico resultado de la investigación y que se incluye en el presente capítulo, consistió en valorar el peso agregado que tuvieron en las elecciones estudiadas cada uno de los actores autorizados en la legislación colombiana para inscribir listas de candidatos y para competir electoralmente en el nivel subnacional. Como se clarificó previamente, además de los partidos o movimientos políticos vigentes en las elecciones del 2015 y 2019, la legislación contempla las candidaturas independientes a través de los grupos significativos de ciudadanos y la posibilidad de crear coaliciones interpartidistas entre agrupaciones minoritarias a partir de la última contienda. Recogiendo las conclusiones derivadas de capítulos anteriores, se tuvieron en cuenta las siguientes consideraciones para la realización del ejercicio consignado a continuación:

- a. Partidos y movimientos políticos se sumaron en una sola unidad de análisis, en tanto son actores similares en términos de la competencia ya que la personería jurídica obtenida en elecciones nacionales de Congreso les otorga iguales derechos y obligaciones para la inscripción de candidaturas en el nivel subnacional.
- b. Por razones metodológicas y para efectos del análisis estadístico se decidió agrupar a los grupos significativos de ciudadanos (GSC) y tratarlos como una segunda unidad de análisis en cada una de las dos elecciones estudiadas. Ello, sin desconocer que no tienen una relación entre ellos y que quienes inscribieron candidatos en 2015 no necesariamente son los mismos ni están en municipios o departamentos, que quienes postularon candidatos en 2019. Para subsanar las limitaciones que esta agregación pueda generar, se ahonda en las características generales de las curules ganadas a través de dichas candidaturas independientes.
- c. Finalmente, y en razón a que son alianzas partidistas, las coaliciones se consideraron en bloque como un tercer actor, diferente a los partidos o movimientos políticos, decisión que se tomó debido a que no se trata de alianzas que se reproduzcan de forma

similar en diferentes municipios y/o departamentos, sino que presentan una amplia variedad que responde tanto a las especificidades normativas que condicionan su conformación (solo se pueden realizar entre partidos minoritarios que tengan bajos niveles de votación en la circunscripción de que se trate) como a las estrategias partidistas —algunas más estratégicas y menos coherentes que otras— y a las dinámicas socio-políticas propias de los diferentes departamentos y municipios.

Dos indicadores, sencillos pero potentes en sus implicaciones, fueron utilizados para la valoración del peso global agregado de estas tres unidades de análisis en las elecciones a concejos municipales y a asambleas departamentales. Su desarrollo, derivado de lo que Sartori (2009) ha denominado como la “fuerza en escaños” (161), sirvió de base para delinear la estructura narrativa de este capítulo en torno a dos apartados y unas reflexiones finales sobre las consecuencias que la valoración efectuada tiene para la presentación de los resultados de este proyecto de investigación.

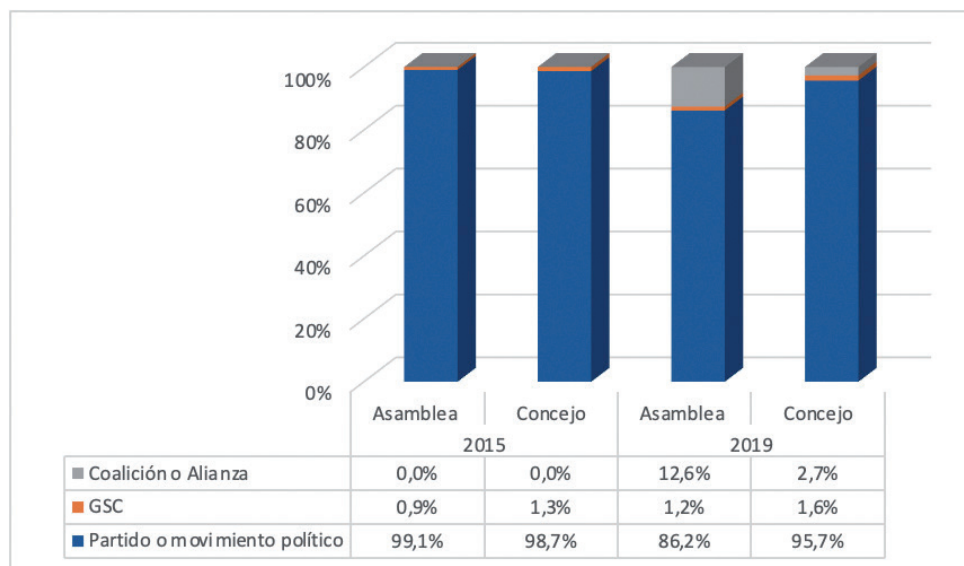
Así, un primer apartado analiza el porcentaje de listas inscritas por partidos y movimientos políticos, por GSC y por coaliciones a todos los distritos de las diferentes corporaciones de orden subnacional estudiadas, mientras que el otro apartado ahonda en el porcentaje de curules obtenidas por cada uno de estos actores en relación con el total de escaños en juego. Como resultado, ambos indicadores dan cuenta del protagonismo de los partidos y los movimientos políticos, que alcanzan en promedio el 99 % de listas inscritas, lo que, a la larga, explica también el peso dado a estos en el libro: considerados tanto como unidades o individualidades, como en alianzas hallarán un amplio desarrollo no solo en los capítulos que restan de este libro, sino que serán presentados de manera individualizada en el tomo II de la obra. Mientras tanto los GSC -que solo eligen un 1 % en promedio de los diputados y concejales electos en las dos elecciones estudiadas-, se valoran como irrelevantes en términos de la competencia global (no necesariamente de los procesos de acción colectiva que se desarrollan en cada territorio en donde compiten), por lo que su análisis se circunscribe exclusivamente al segundo apartado de este capítulo, donde se considera su presencia territorial en asambleas y concejos según el tamaño variable de las circunscripciones en que compitieron o ganaron curules.

9.1 Actores políticos en competencia

El examen del número de listas inscritas permite describir claramente la tendencia en materia de quiénes lideran la competencia electoral y cuál es el peso agregado de cada uno de los tres grandes actores que postulan candidatos: ¿Cuántas de las 319 listas inscritas a las asambleas departamentales en 2015 y de las 334 en 2019 correspondieron a partidos, GSC o coaliciones? ¿Cuántas de las presentadas en concejos municipales en estos mismos años (8.834 en 2015 y 9.669 en 2019) conciernen a cada categoría de análisis? ¿Qué tan diferentes son las dinámicas observadas en el nivel departamental, comparadas con las del nivel municipal?

Como puede observarse en la Figura 9.1, tanto en los concejos como en las asambleas, los partidos agrupan aproximadamente un 99 % de las listas inscritas en 2015, aunque disminuyen levemente su participación en 2019 debido a la utilización de la figura recién estrenada de las coaliciones. Estás, sin embargo, tuvieron una presencia diferenciada: mayor en el nivel departamental que en el municipal, por lo que en esta última instancia el peso de los partidos y movimientos políticos individualmente considerados continuó siendo predominante (un 95,7 %).

Figura 9.1 Concejos municipales y asambleas departamentales: Porcentaje de listas presentadas por tipo de organización política en elecciones de 2015 y 2019



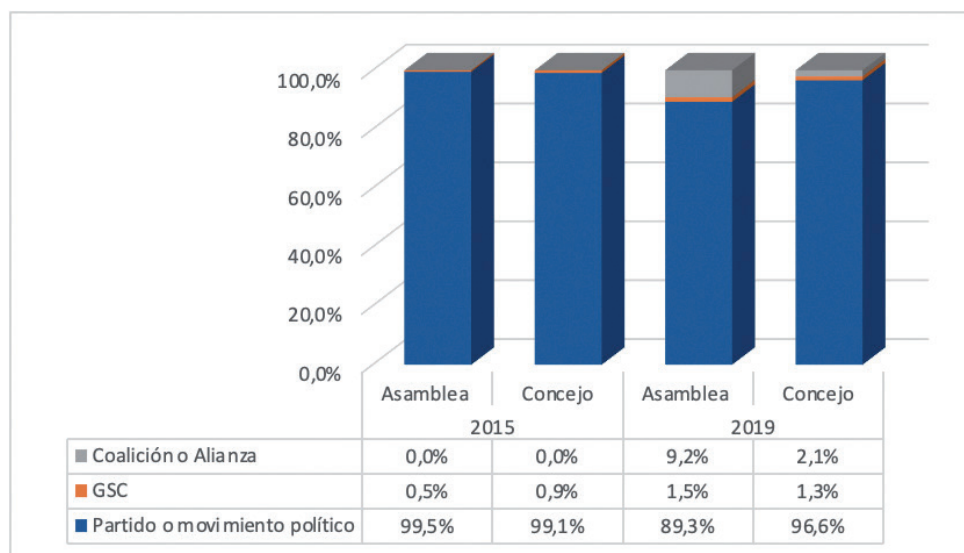
Fuente: elaboración propia a partir de datos obtenidos de la RNEC.

El que de entrada el peso de los partidos sea tan sobresaliente, implica que sus resultados en términos electorales van a corresponder con este patrón. En la medida en que el sistema electoral implica un “efecto reductor” (Rae, 1967: Nohlen, 1995) según el cual quienes resultan ganadores son siempre menos que aquellos que se presentan a la competencia, los resultados obtenidos llevan a acentuar la tendencia descrita, hasta el punto de que se puede hablar de actores políticos relevantes e irrelevantes en el plano subnacional, como se argumenta a continuación.

9.2 Las curules ganadas en corporaciones públicas subnacionales: evidencia de la existencia de actores políticos relevantes e irrelevantes

Al efectuar la valoración de los diferentes actores medida en términos de curules ganadas (Figura 9.2), se encuentra que para 2015 tanto en asambleas como en concejos, casi la totalidad de diputados y de concejales electos provinieron de partidos políticos, dejando menos de un 1 % para la representación a través de GSC. La modificación normativa en materia de coaliciones genera una variación en la tendencia en el 2019, aunque diferenciada en las dos corporaciones: en el caso de los concejos las curules obtenidas a través de esta nueva figura alcanzaron un leve 2,1 %, mientras que para las asambleas municipales llegaron a un 9,2 %. En ambas corporaciones, los GSC aumentaron ligeramente su participación entre una elección y otra, pasando de elegir 114 concejales en 2015 a 155 en 2019 y dos a seis diputados en esos mismos años.

Figura 9.2 Concejos municipales y asambleas departamentales: porcentaje de curules obtenidas por tipo de organización política en las elecciones de 2015 y 2019



Fuente: elaboración propia a partir de datos obtenidos de la RNEC.

Considerando que las coaliciones son alianzas partidistas, es indudable que el rol central en las corporaciones públicas subnacionales colombianas lo tienen los partidos y los movimientos políticos bien sea como individualidades, bien sea unidos en determinadas coyunturas electorales, como ahora lo dispone la normatividad colombiana⁶². Esta sencilla constatación empírica tuvo impacto en la presentación de los resultados de la investigación, pues llevó, de un lado, a centrar el análisis exclusivamente en partido y movimientos políticos, actores que en este contexto son considerados como relevantes dentro de la competencia por corporaciones públicas de orden subnacional.

A la vez, los GSC se muestran como un actor irrelevante desde una doble perspectiva. De un lado en términos de escaños efectivamente logrados, valorados de manera agregada en asambleas y concejos cuando se miran de cara al conjunto electoral nacional, (como se mostró en las figuras 9.1 y 9.2). De otro, debido a que —tal y como se analiza más adelante— no pueden ser considerados importantes prácticamente en ninguna de las diferentes

62 El carácter, conformación y distribución territorial de estas coaliciones y las tendencias generales de su participación en las elecciones del 2019 serán analizados en detalle más adelante.

circunscripciones en donde resultan ganadores. Esta afirmación se deriva del hecho de que el número de concejales y diputados electos por GSC es ínfimo si se compara con el tamaño de la circunscripción de que se trate, es decir ninguno logra —al menos en las dos elecciones estudiadas— constituir por sí solo una mayoría o contar con una participación destacada que desplace a los partidos y movimientos políticos. Así, el voto de opinión y otros fenómenos ciudadanos surgidos del desencanto con los partidos y movimientos políticos no parecen hacer mella a estos en las corporaciones subnacionales.

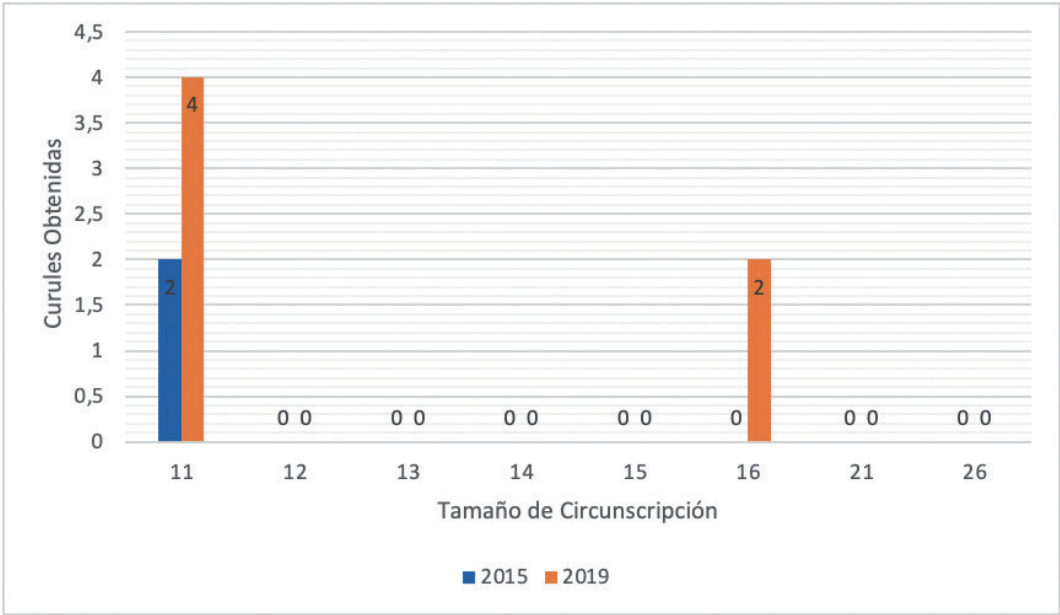
Si su fuerza numérica o electoral es tan poca, claramente tampoco logran contar con fuerza como instrumento de gobierno, es decir que no logran cumplir las dos normas establecidas por Sartori (2009) para determinar la importancia de una agrupación política: el que su existencia o aparición afecte las tácticas de la competencia entre los partidos o la dirección que toma esta competencia y el ser necesarios en las coaliciones que se formen para tomar decisiones en las corporaciones públicas.

No se desconoce que los GSC pueden tener relevancia en contextos territoriales como ejercicios de ampliación de la representación política o de disputa frente a poderes tradicionales, ni que algunos han tenido la posibilidad de proyectarse a nivel nacional con o sin éxito, en contados casos vinculados a las circunscripciones más grandes. Tampoco se desconoce la importancia que los candidatos por firmas han tenido en otras instancias de representación política, específicamente en lo relacionado con cargos uninominales, como las alcaldías y gobernaciones o la propia presidencia de la república. Sin embargo, en las corporaciones públicas subnacionales y en las elecciones estudiadas tuvieron una participación muy limitada, como se analiza a continuación, presentando algunos elementos generales de orden cualitativo que contribuyen a mostrar la situación y a hacer evidente la necesidad de profundizar en estudios de caso que den cuenta del rol cumplido por estas candidaturas independientes en los lugares donde han logrado representación política, identificando, adicionalmente, si corresponden realmente a candidatos independientes o, si, por el contrario, constituyen estrategias electorales de políticos vinculados previamente a partidos en ejercicio.

9.2.1 Las candidaturas independientes en corporaciones públicas del nivel subnacional

Los GSC tienen menos relevancia a nivel departamental que a nivel municipal. Como se muestra en la Figura 9.3 en la mayor parte de las 32 circunscripciones de asambleas departamentales los candidatos respaldados por firmas no tuvieron ninguna presencia en las dos elecciones analizadas y en aquellos tres departamentos donde se eligieron candidatos a través de este mecanismo, su participación fue mínima.

Figura 9.3 Número de curules obtenidas por GSC en asambleas departamentales según tamaño de circunscripción (elecciones 2015 y 2019)



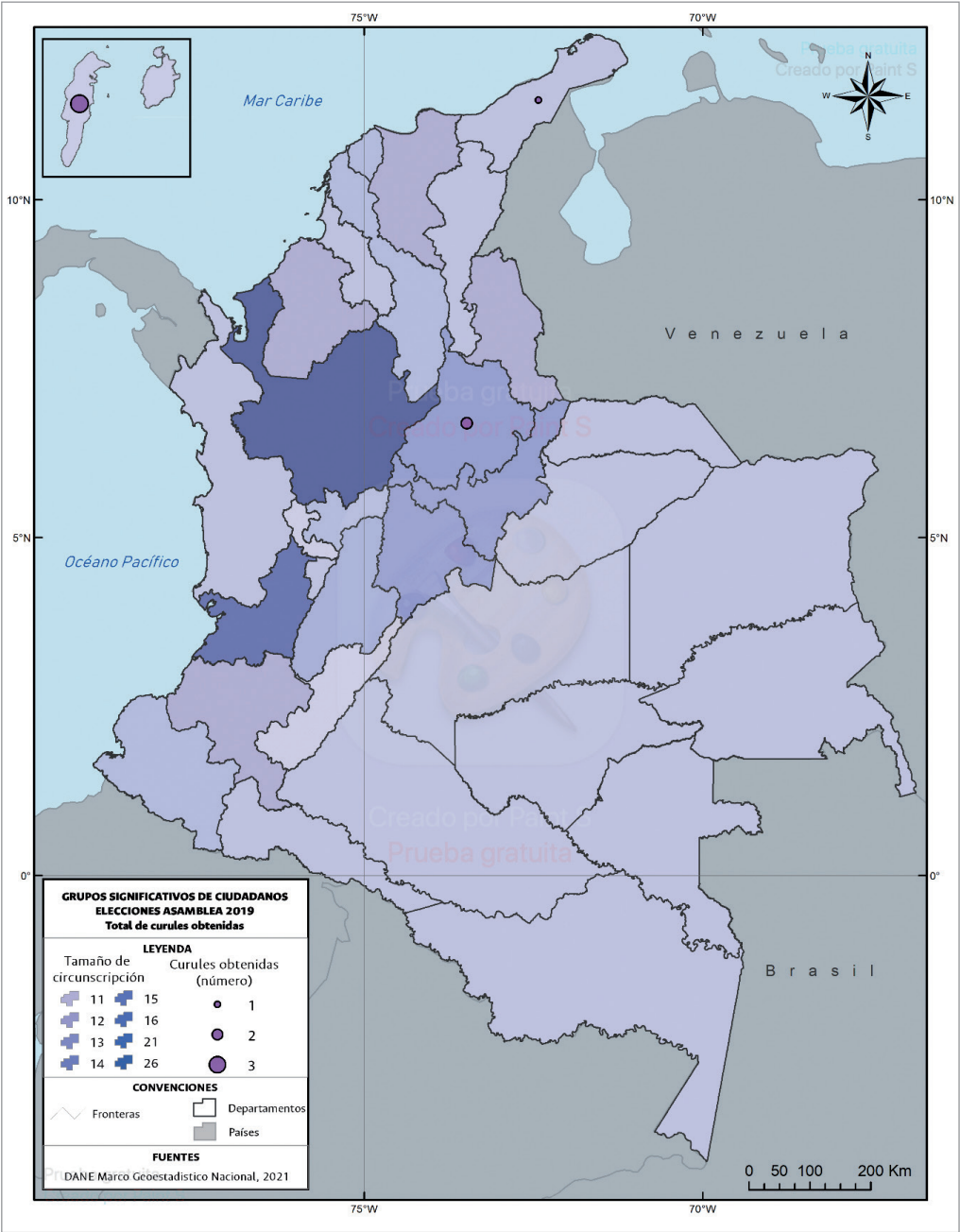
Fuente: elaboración propia a partir de datos obtenidos de la RNEC.

En 2015, el único departamento que posicionó listas ganadoras mediante la figura de grupos significativos de ciudadanos fue San Andrés, donde a través del Movimiento de Integración Regional (MIR), se eligieron 2 diputados, de los 11 con que cuenta la respectiva Asamblea Departamental. Contrariando la tendencia a la desaparición de estos grupos entre elección y elección, en 2019 este mismo movimiento consigue ganar una curul, mientras que el Movimiento Amplió por el Progreso del Archipiélago (MA-PPA), logra posicionar otros dos diputados. El MIR fue creado por el dirigente conservador Adalberto Gallardo Flórez (1921-2010) “exintendente

de la isla y exrepresentante a la Cámara, miembro de una de las familias élite de mayor poder político y económico en la isla de San Andrés” (Abadía y Valencia, 2015, 21) y a su nombre se eligieron los gobernadores Susana Davis Bryan en 2003 y Pedro Clavel Gallardo Flórez en 2007 (Abadía & Valencia, 2016).

En el 2019 los grupos significativos de ciudadanos también alcanzan diputados en otras dos circunscripciones: el grupo Somos Guajira, Movimiento Ciudadano logra una curul en La Guajira, una circunscripción de magnitud 11, mientras que la Liga de Gobernantes Anticorrupción, logra elegir dos diputados en una circunscripción más grande (magnitud 16) como es el departamento de Santander. En todo caso, pese a la importancia que puedan tener estos procesos en los respectivos departamentos, su peso es mínimo bien considerado en relación con la representación que alcanzan frente al total de diputados electos, bien considerando lo minúsculo del número de elegidos a través de GSC, (dos en 2015 y seis en 2019 para el caso de las asambleas, como se muestra en las figuras 9.3 y 9.4), frente a los 418 cargos a proveer en el conjunto de estas corporaciones departamentales. Esto ratifica la consideración de actores políticos irrelevantes que se hizo previamente y resalta el peso de los partidos y los movimientos políticos en las corporaciones colombianas de nivel intermedio.

Figura 9.4 Número de curules obtenidas por GSC en asambleas departamentales según tamaño de circunscripción en las elecciones de 2019



Fuente: elaboración propia a partir de datos obtenidos de la RNEC.

En relación con los concejos municipales, si bien se observa un aumento entre elección y elección, la conclusión es similar: la participación de los GSC también es supremamente baja si se contrasta con el número de concejales que se eligen en la respectiva corporación. Así, de los 12.063 cargos a proveer en cada elección, solo se eligieron a través de GSC 114 concejales en 2015 y 155 en 2019.

El examen del número de concejales que los GSC eligen por circunscripción es otra forma de apreciar su poco peso, tal y como se presenta en la Tabla 9.1. Se muestra allí el número de GSC que se presentaron en cada elección, 83 en el 2015 y 100 en el 2019, lo cual corrobora el crecimiento ya anunciado. Posteriormente se ubican el número de candidatos que se eligieron en total, mostrando cómo, en la mayor parte de los casos se elige solo un concejal. Es decir, 57 GSC en 57 municipios diferentes eligieron 57 concejales en 2015, mientras que para 2019 el patrón es similar, solo que en esa ocasión fueron 60 los grupos que eligieron cada uno un concejal. Esto es una muestra de que el peso dentro del respectivo concejo tampoco es relevante en la medida en que estos concejales actúan en corporaciones que tienen entre 9 y 45 miembros, con lo cual es bastante probable que no sean importantes como instrumentos de gobierno, acorde con las consideraciones ya mencionadas por Sartori (2009).

Tabla 9.1 Número de concejales electos por municipio a través de GSC (elecciones 2015 y 2019)

Frecuencia	2015		2019	
	No. GSC	No. Electos	No. GSC	No. Electos
1	57	57	60	60
2	21	42	31	62
3	5	15	4	12
4	0	0	4	16
5	0	0	1	5
Total	83	114	100	155

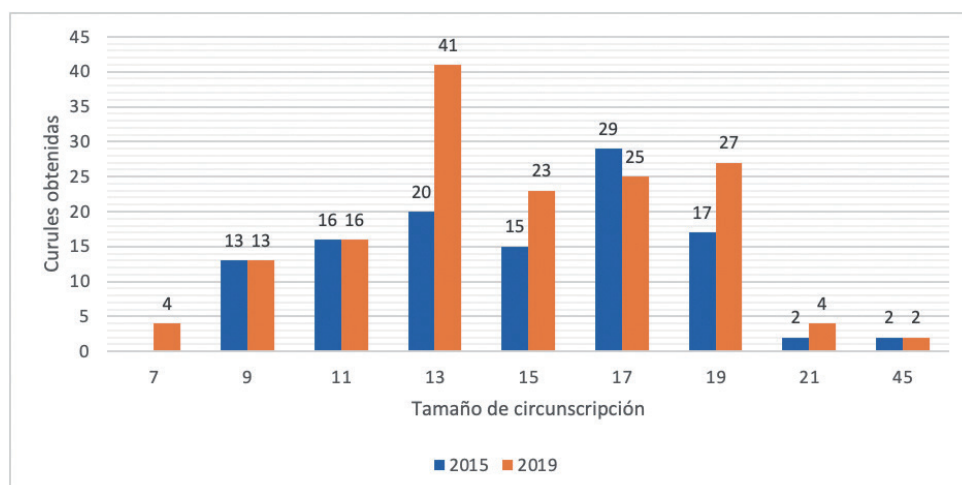
Fuente: elaboración propia a partir de datos obtenidos de la RNEC.

Para 2015, el resto de las candidaturas independientes obtuvieron de a dos o de a tres concejales, todavía un número pequeño para poder suponer que lograron incidir en las decisiones de la respectiva corporación.

En 2019, y quizás debido a los cambios reseñados previamente entre las dos elecciones estudiadas y el dinamismo que, al parecer, el proceso de paz generó en la última elección, aparecen GSC que obtienen de 4 y, en un caso, 5 concejales. En el primer grupo se encuentran municipios de diferente tamaño de circunscripción y ubicación regional como son Falan en el Tolima (tamaño 9) con el Movimiento de Unidad Social y Democrático; Puerto Triunfo, en Antioquia, (tamaño 11) con el Movimiento Independiente Triunfo Unido (TU); Pensilvania en Caldas (tamaño 13) con Pensilvania Primero; y Bucaramanga en Santander (tamaño 19) con La Liga de Gobernantes Anticorrupción. Nótese que este último es el único movimiento que tiene presencia tanto a nivel departamental como municipal y que incluso logró una proyección nacional con su candidato Rodolfo Hernández en las elecciones presidenciales del 2022. Finalmente, El único GSC que logra elegir cinco concejales es Unidos por el Cambio, en Santa Barbara, Antioquia en una circunscripción de magnitud 13.

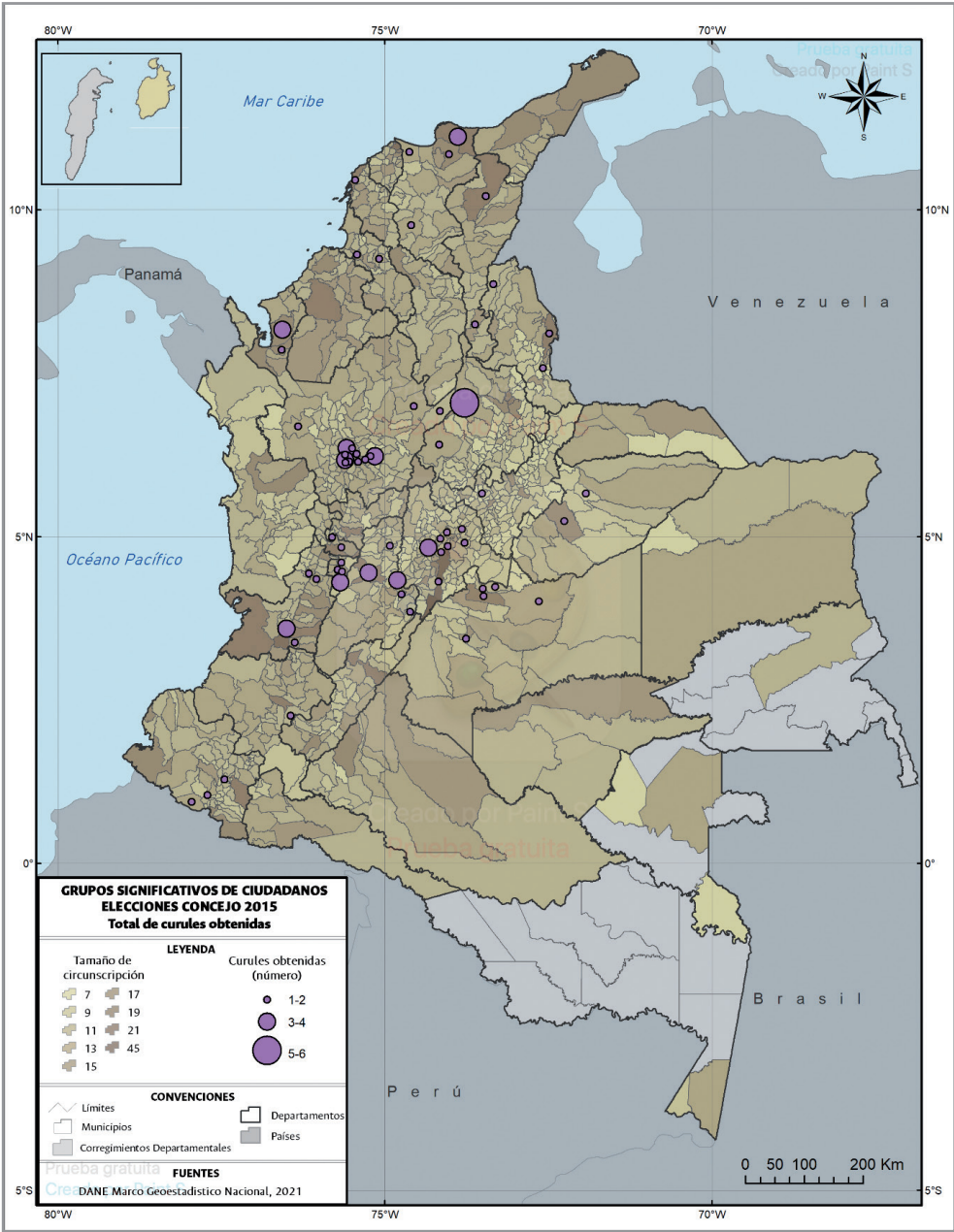
Ahora bien, al observarse la distribución territorial de estos GSC de orden municipal, que se incluye en la Figura 9.5 se puede constatar que están presentes en todos los tamaños de circunscripción y que, a excepción del tamaño de circunscripción 17 correspondiente a 32 municipios de entre 100.001 y 250.000 habitantes, hay una tendencia a mantenerse o a aumentar en número entre una y otra elección. Las figuras 9.6 y 9.7, por su parte, muestran la distribución territorial de estos GSC acorde a las curules que lograron obtener en las elecciones de 2015 y 2019, respectivamente.

Figura 9.5 Número de curules obtenidas por GSC en concejos municipales según tamaño de circunscripción (elecciones de 2015 y 2019)



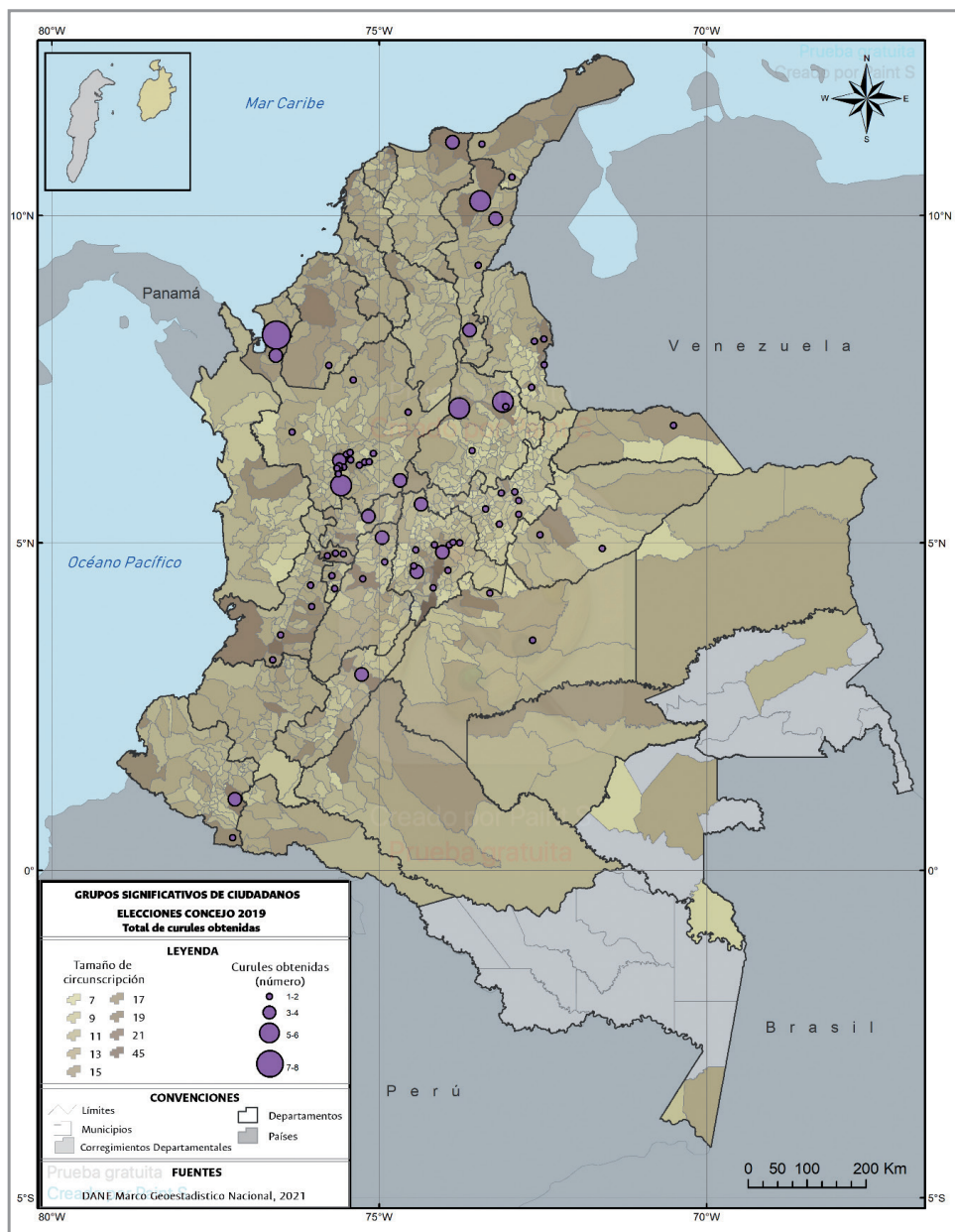
Fuente: elaboración propia a partir de datos obtenidos de la RNEC.

Figura 9.6 Número de curules obtenidas por GSC en concejos municipales según tamaño de circunscripción en las elecciones de 2015



Fuente: elaboración propia a partir de datos obtenidos de la RNEC.

Figura 9.7 Número de curules obtenidas por GSC en concejos municipales según tamaño de circunscripción en las elecciones de 2019



Fuente: elaboración propia a partir de datos obtenidos de la RNEC.

En correspondencia con la hipótesis que se ha sostenido en este estudio, es posible plantear que en los tamaños de circunscripción menores, existen menos posibilidades de que los grupos significativos de ciudadanos resulten ganadores y puedan elegir candidatos, tal y como se muestra en la Tabla 9.2, donde se puede observar que en los 998 municipios más pequeños, clasificados en los tamaños de distrito 7 al 13 y con población de menos de 50.000 habitantes, el porcentaje máximo de electos apenas supera el 1 %, mientras que en las circunscripciones más grandes, que incluyen el menor número de municipios, ciudades intermedias y grandes y distritos, estas candidaturas independientes de los partidos tienen una representación mayor. Además de la barrera natural derivada de la magnitud del distrito, que como se señaló previamente en el capítulo 2, es identificada por diversos autores (Nohlen, 1995 y 2014, Bosh, 2014) como el elemento del sistema electoral que mayor impacto tiene en las posibilidades electorales de los partidos, en estas variaciones puede influir el que el voto de opinión se despliega más fácilmente en grandes áreas urbanas.

Tabla 9.2 Porcentaje de concejales electos mediante GSC, según tamaño de circunscripción

Tamaño de circunscripción	Número de municipios existentes	Total concejales	Número de concejales electos mediante GCS		Porcentaje de concejales electos, mediante GSC según el tamaño de la circunscripción	
			2015	2019	2015	2019
7	156	1.092	0	4	0 %	0,37 %
9	268	2.412	13	13	0,54 %	0,54 %
11	330	3.630	16	16	0,44 %	0,44 %
13	234	3.042	20	41	0,66 %	1,35 %
15	57	855	15	23	1,75 %	2,57 %
17	32	544	29	25	5,33 %	4,60 %
19	20	380	17	27	4,47 %	7,11 %
21	3	63	2	4	3,17 %	6,35 %
45	1	45	2	2	4,44 %	4,44 %
Total	1101	100	114	155	0,95 %	1,28 %

Fuente: elaboración propia a partir de datos obtenidos de la RNEC.

Al escudriñar en la base de datos el listado de GSC ganadores en las elecciones 2015 y 2019, pueden remarcarse algunos puntos que coinciden con el carácter de organizaciones coyunturales que les da el Consejo Nacional Electoral (s.f.):

- En primer término, se observa que se encuentran regados en todo el territorio nacional con una alta presencia en Antioquia y con mucha menor o casi ninguna en los municipios más pequeños⁶³. No tienen ninguna presencia ganadora en los departamentos menos desarrollados o periféricos como son Amazonas, Caquetá, Chocó, Guainía, Guaviare, Putumayo, Vaupés y Vichada, donde probablemente es más difícil competir con los partidos establecidos.
- En solo 25 casos se mantienen GSC en el mismo municipio entre elección y elección y cuando lo hacen es muy infrecuente que se trate del mismo grupo (o al menos con la misma denominación), lo que solo se encontró en seis casos (“Remedios Posible” e “Itagüí Somos Todos” en Antioquia, “Pensando Grande por Santa Marta” en el Magdalena, “Todos por Cúcuta” en Norte de Santander, “Nueva Ciudadanía” en Armenia Quindío, y “Firmes por Ibagué” en el Tolima).
- En varios municipios, incluso con magnitud de distrito 9, se encuentran concejales ganadores provenientes de dos o hasta tres diferentes grupos significativos de ciudadanos lo que podría indicar fragmentación en las iniciativas ciudadanas. Los casos encontrados en 2015 son los siguientes (entre paréntesis el tamaño de la circunscripción): Guatapé (9), Apartado (17), Turbo (17), Bello (19) y Medellín (21) en Antioquia; Subachoque (11), Chía (15), Facativá (17) y Bogotá (45) en Cundinamarca; Granada (15) y Villavicencio (19) en el Meta; Yumbo (15) en el Valle; Barrancabermeja (17) en Santander; Santa Marta (19) en Magdalena; Ibagué (19) en el Tolima. Por su parte en el 2019 los municipios con concejales electos provenientes de más de un GSC fueron Marinilla (13), Copacabana (15), Apartado (17), Turbo (17) y Medellín (21) en Antioquia; Tocancipá (13) y Chía (15) en Cundinamarca; Aguachica (15), Agustín Codazzi (15) y Valledupar (19) en el Cesar;

63 En los 156 municipios más pequeños, de tamaño de circunscripción 7, se eligen 1.092 concejales en total. En ellos no se eligió ningún concejal proveniente de GSC en 2015, mientras que solo resultaron victoriosos cuatro en el año 2019 (dos en Alejandría, Antioquia y dos en Santa Helena del Opón, Santander).

Barrancabermeja (17) en Santander; Neiva (19) en el Huila; Santa Marta (19) en Magdalena; Pasto (19) en Nariño; Bucaramanga (19) en Santander e Ibagué (19) en el Tolima. Nótese que en varios casos los GSC se repiten y logran ganar curules en las dos elecciones, lo que podría ser muestra del interés de los pobladores de buscar alternativas políticas diferentes a los partidos políticos (aunque no puede descartarse que sean actores políticos quienes estén detrás de la recolección de firmas, como se ilustró para el caso de San Andrés).

- En relación con los nombres de estos GSC se encontró que, en un solo caso, el Movimiento Willista que eligió concejales en las dos elecciones en Turbo, Antioquia, se hizo alusión al nombre de su líder (Movimiento Cívico Willista, s.f.), mientras que en otros el significado no es aparentemente tan claro⁶⁴. Los otros GSC se orientan mayoritariamente a destacar el municipio, sus valores o potencialidades, retos o la necesidad de emprender acciones para su fortalecimiento⁶⁵. De igual forma la denominación de los nombres hizo alusión al carácter del movimiento o a sus propuestas, lo cual en ocasiones se combinó con la mención al municipio⁶⁶.

Aunque se menciona la irrelevancia de los GSC, esta afirmación se relaciona solo con su peso en el total de listas presentadas y de diputados o concejales electos, así como con el hecho de que, en ningún caso, logran ser opciones mayoritarias en las corporaciones públicas de que se trate. Sin embargo, no se quiere desconocer que en diversos territorios particulares existen procesos de acción colectiva destacados, algunos de los cuales pueden tener cierta continuidad y convertirse en germen para cambios en los municipios. Podrían ser la base también para el establecimiento de

64 I.E. La Rosita en Ibagué, Tolima; Mar en Aguachica y Equipo Azul en Valledupar en el Cesar.

65 Algunos ejemplos: “S.O.S Guatapé”, “Todos por Cúcuta”, “Unidos por Sapuyes” “Pijao Nuevo”, “Yondó Siglo XXI”, “Cota Tierra de Progreso” “Yo si soy Cumaral”, “Chinácota Desarrollo Turístico”, “Guarne Primero”, “Trabajando de Corazón por Marinilla” “A Plato Hagámoslo Más Grande, Hagámoslo Mejor” “Circasia Unida por un Concejo Firma”, “Granada Tiene que Cambiar”, “Confianza Candelaria” “Reconstruyamos Facatativá”, “Compromiso con Ciénaga”, “Zetaquirá Unida Mejor Alternativa”, “Pa’ Lante Oro-cue”, “Mi Choachí”, “Primero Girardota” “Movimiento 100 % Venadista”, “Paipa Ideal”, “Tocancipá el Momento es Ahora”, “Codazzi, Honesto, Bueno, Responsable” etc.

66 De esto son ilustrativos los siguientes nombres: “Movimiento Manos Unidas”, “Movimiento Amanecer Dorado”, “Somos el Cambio”, “Fuerza Democrática” “Avancemos”, “Movimiento Participativo Comunitario” “Opción Cristiana” “Movimiento Cívico Independiente”, “Creo”, “Lidera”, “La Diferencia” “Educando Ando”, “Construyendo Confianza” “Movimiento Político Llenos de Fe” “Movimiento Cívico Independiente Sincree” “Movimiento de Integración Indígena Municipal”, “Movimiento Social dejando Huellas”, “Movimiento Social La Bendición”, “Nueva Ciudadanía”, etc.

partidos regionales (en caso de que esta opción se reglamentara como consecuencia de lo pactado en el Acuerdo de Paz) o incluso, tener capacidad de proyectarse al nivel nacional.

Pese a que la metodología de la presente investigación no permite ahondar en casos concretos, da pistas para la identificación de algunos de ellos, ubicados sobre todo en las circunscripciones de mayor tamaño. Por ejemplo, en Barrancabermeja, municipio petrolero de magnitud 17, seis curules en el 2015 y cinco en el 2019, fueron obtenidas por siete GSC, los cuales, por ser ilustrativos de varias tendencias planteadas, se muestran en la Tabla 9.3.

Tabla 9.3 Grupos significativos de Ciudadanos que obtuvieron curul en el municipio de Barrancabermeja, Santander (elecciones 2015 y 2019)

Año electoral	Grupo Significativo de Ciudadanos	Curules obtenidas
2015	Alianza por Barrancabermeja	3
	Compromiso Cívico Integral	1
	Vamos	2
2019	Cívicos al 100 %	1
	Bienestar y Unidad Social, Bus	1
	Movimiento Social Tarea de Todos	1
	Sumemos	2

Fuente: elaboración propia a partir de datos obtenidos de la RNEC.

Resultan también atractivos los casos de Medellín y Bogotá. La primera eligió en 2015 dos concejales respaldados por firmas con la membresía de “Creemos”, Movimiento del exalcalde Federico Gutiérrez, que no sobrevivió a la siguiente elección (*El Colombiano*, 2019a). En 2019, Medellín logró este mismo número con los GSC “Todos Juntos” (*El Colombiano*, 2019b) y “Estamos Listas, Movimiento Político de Mujeres” (Estamos Listas, s.f.), que obtuvieron un concejal cada uno, y, adicionalmente eligió otros dos concejales mediante el “Movimiento Independiente”, el mismo que apoyó al alcalde Daniel Quintero Calle (Independientes, s.f.). Varias de estas iniciativas han tenido, sin mayor éxito, proyección hacia el nivel nacional. En Bogotá, por su parte, en 2015 hicieron presencia en el Concejo dos

grupos significativos de ciudadanos que posteriormente dieron el salto a la conformación de movimientos nacionales. Se trata de “Libres” y “Progresistas” —movimiento liderado por el hoy presidente Gustavo Petro—, cada uno con un concejal⁶⁷. Mientras tanto, en 2019 fue “Bogotá para la Gente”, movimiento ligado al Nuevo Liberalismo, la única iniciativa respaldada por firmas que eligió 2 concejales en la ciudad.

9.3 Los partidos políticos, los protagonistas en las corporaciones públicas subnacionales. A manera de síntesis final

La conclusión en relación con el peso de los diferentes actores en las dos elecciones estudiadas es bastante obvia, aunque presenta ciertos matices: tanto en términos de la competencia política como de los resultados electorales, los partidos políticos son el actor central que concentra el mayor número de candidatos o listas inscritas y, por consiguiente, casi la totalidad de representantes electos. Por su parte, los grupos significativos de ciudadanos cumplen un papel irrelevante si se valora su participación de manera agregada y si se la compara con el número de curules que logran elegir vs. el número de escaños definido según el tamaño de la circunscripción de que se trate. Si bien pueden responder a importantes procesos y dinámicas políticas propias de cada territorio, no parecen tener la posibilidad de copar el espacio que hasta el momento han llenado los partidos, ni de tener continuidad entre elecciones. A pesar de ello no se desconoce la existencia de casos excepcionales que podrían ser la base para la creación de partidos territoriales o mostrar la posibilidad de proyectarse hacia el nivel nacional. Estas indagaciones, sin embargo, desbordan los alcances de este estudio y tendrían que documentarse de manera específica en otras investigaciones.

Aunque este hallazgo sobre el peso de los diferentes actores parece evidente, su constatación empírica desvirtúa el saber convencional que identifica los partidos como aparatos en desuso ante la prevalencia del personalismo que ha caracterizado el sistema político colombiano y ante el ascenso de figuras independientes o de coaliciones coyunturales que

67 Acorde con Barrero y Ortega (2016) “En las elecciones de 2011 se observó el surgimiento del Movimiento Progresistas. Este grupo político de centro-izquierda no solo ganó la Alcaldía en ese entonces, sino que se hizo a ocho curules (...). Petro consideró la posibilidad de tener candidata propia a la Alcaldía (...) y presentó una lista propia a las elecciones de 2015. El resultado para la lista del progresismo fue negativo y de ocho curules pasó a una” (p. 276). En 2019, como parte de la Coalición Colombia Humana obtuvieron cuatro curules a nombre de Ana Teresa Bernal, Heidy Lorena Sánchez, Ati Quigua y Susana Muhamad (Bogotá cómo vamos, s.f.).

han tenido un rol cada vez más importante en los procesos destinados a la elección de alcaldes, gobernadores e incluso presidentes⁶⁸. Las dinámicas encontradas en las corporaciones públicas en cuanto al peso de los partidos políticos difieren de estas presunciones y por eso es importante ahondar en su análisis, mostrando las tendencias que se describen en el siguiente apartado de manera agregada y que de forma individualizada se analizan en el tomo II de esta publicación, para los 17 partidos que hicieron presencia con continuidad en las elecciones de 2015 y el 2019 o de forma exclusiva en esta última contienda.

Referencias

- Abadía, A., & Valencia I. H. (2016). Elecciones en San Andrés, Providencia y Santa Catalina: entre lejanías y cercanías con el poder nacional. En F. Barrero (editor). *Elecciones regionales 2015: los retos de un país en camino hacia la paz*. Bogotá: Konrad Adenauer Stiftung, pp.15-55.
- Barrero F., & Ortega, F. (2016). Bogotá y sus mutaciones electorales. En F. Barrero (editor) *Elecciones regionales 2015: los retos de un país en camino hacia la paz*. Bogotá: Konrad Adenauer Stiftung P.P. 269 -292.
- Bogotá cómo vamos (s.f.). Este es el Concejo de Bogotá 2020-2024. <https://bogotacomovamos.org/este-es-el-concejo-de-bogota-2020-2023/>
- Bosh, G. (2014). Las consecuencias de los sistemas electorales. *En Memoria I Congreso Peruano de Estudios Electorales*, octubre 2012. Lima, Jurado Nacional de Elecciones, Escuela Electoral y de Gobernabilidad, pp. 317-332.

68 Aunque ambas figuras (GSC y coaliciones) coexisten, la Ley Estatutaria 1475 de 2011 parece haberle dado auge en alcaldías y gobernaciones a esta últimas en reemplazo de los GSC. Milanese (2016) da un excelente ejemplo al respecto para el caso de la región Pacífica, al señalar como las candidaturas lanzadas mediante la utilización de firmas pasaron de 42 en 2011 a solo cuatro en 2015, y únicamente una, la de Armitage en Cali, resultó ganadora. Ahora bien, como lo señala este autor, lo que se dio fue básicamente una “modificación del formato de presentación” (p.193) pues la lógica de funcionamiento se mantuvo, de tal manera que previamente fueron pocas las figuras independientes de los partidos que se presentaron como GSC “siendo, más bien, coaliciones de facciones o redes de dirigentes y de sus aparatos electorales” (p.193). Aunque un formato similar, Milanese hace ver que las coaliciones simplifican el proceso de acción colectiva en la búsqueda de apoyos interpartidarios para estos candidatos a cargos uninominales, “ya que no se necesitaron firmas para poder constituirlas” (p.193). Esta lógica parece ser bastante diferente a la que han generado las coaliciones partidistas a corporaciones públicas, tal y como se deriva de los hallazgos de la presente investigación que se expondrán más adelante.

Consejo Nacional Electoral (s.f). Grupos Significativos. <https://www.cne.gov.co/grupos-significativos>

El Colombiano (2019a, febrero 01). Creemos con futuro incierto.

<https://www.elcolombiano.com/colombia/politica/creemos-con-futuro-incierto-LD10138311>

El Colombiano (2019b, febrero 13). “Todos Juntos” presentó 20 nombres para el concejo”. <https://www.elcolombiano.com/colombia/politica/todos-juntos-presento-20-nombres-para-el-concejo-HC10214254>

Estamos Listas (s.f.). *Página de inicio*. Estamos Listas Colombia. Plataforma de gobierno abierto y participación. <https://www.estamoslistas.com/>

Independientes (s.f.). Inicio [Página de Facebook]. Facebook. Recuperado 8 de diciembre de 2024, de <https://www.facebook.com/Independientesco/>

Milanese, J. P. (2016). Elecciones 2015 en la región Pacífico: análisis sistémico de los resultados en el corazón del posconflicto. En F. Barrero (editor). *Elecciones regionales 2015: los retos de un país en camino hacia la paz*. Bogotá: Konrad Adenauer Stiftung, pp. 15-55.

Movimiento Cívico Willista (s.f.). *Inicio* [Página de Facebook]. Facebook. Recuperado 8 de diciembre de 2024, de <https://www.facebook.com/MovimientoCivicoWillistas/>

Nohlen, D. (1995). *Elecciones y Sistemas Electorales*. Caracas: Fundación Friedrich Ebert, Nueva Sociedad.

Nohlen, D. (2014a). *Gramática de los sistemas electorales: Una introducción a la ingeniería de la representación*. Lima: Jurado Nacional de Elecciones, Escuela Electoral y de Gobernabilidad. 2a. edición actualizada y aumentada.

Rae, D. W. (1967). *The Political Consequences of Electoral Laws*. New Haven: Yale University Press.

RNEC. (s.f) Histórico de resultados electorales. Registraduría Nacional del Estado Civil. <https://www.registraduria.gov.co/-Historico-de-resultados-electorales->

Sartori, G. (2009). *Partidos y Sistema de partidos*. Madrid: Alianza Editorial.

Capítulo

10

Los partidos colombianos en elecciones nacionales y subnacionales. Ciclos electorales 2014-2015 y 2018-2019

Clara Rocío Rodríguez Pico

Maicol Andrés Quiroga Barrantes

Los capítulos anteriores han mostrado una doble evidencia que no puede ser rebatida: de un lado, el hecho de que el actor central de la política en las corporaciones públicas de nivel subnacional en Colombia son los partidos y movimientos políticos y, de otro, que ellos tienen, en todos los casos y sin ninguna excepción, un carácter nacional, derivado de la forma como surgen a la vida jurídica. Esas constataciones generan un interrogante sobre la relación que existe entre uno y otro nivel. Interrogante que analíticamente resulta lógico resolver antes de examinar las tendencias identificadas en la investigación y que corresponden únicamente al nivel subnacional.

Aunque por los propósitos y alcances del estudio no se pretende ahondar en lo que se concibe como nacionalización partidista o del sistema de partidos, ni en las diferentes acepciones que Dosek y Freidenberg (2013) han identificado para estudiar la congruencia multinivel, con la información recopilada es posible responder a la pregunta de si los partidos que tienen mayor presencia en el Congreso de la República, donde obtuvieron o mantuvieron su personería jurídica, logran conservar ese peso cuando compiten en departamentos y municipios, y si, de otro lado, aquellas organizaciones políticas más pequeñas en términos de las curules obtenidas, pueden superar esa condición y contar con mayor proyección en los territorios.

No se busca determinar la similitud de apoyos obtenidos por los partidos en el territorio vs. lo que ocurre en el orden nacional, ni el cambio electoral de estos apoyos entre unas y otras elecciones en los distintos niveles. Tampoco se trata de acudir a indicadores como el Número Efectivo de Partidos, que no permiten efectuar la comparación entre niveles en el sentido planteado, y que será reservado para analizar las diferencias de los resultados de los partidos según el tamaño de las circunscripciones subnacionales, que se efectuará al final de este tomo del libro. Más bien lo que se pretende es comparar de una forma simple, utilizando la estadística descriptiva, el peso con que cuenta cada partido (su fuerza electoral o

parlamentaria) en las tres corporaciones públicas mencionadas, así como algunas dinámicas observadas en los dos ciclos electorales involucrados.

Para responder a ello, el primer apartado de este capítulo propone una clasificación de los partidos políticos ganadores en las elecciones de 2014 y 2018, las dos contiendas nacionales previas a las elecciones subnacionales estudiadas. Después de analizar algunas características actuales del sistema de partidos colombiano y de constatar que el bipartidismo es ya un fenómeno histórico y que no existe, en la nueva estructura del sistema, ningún partido o movimiento político que predomine o logre hegemonía, se identifican tres categorías de partidos, que pueden ser agrupados en medianos, pequeños y muy pequeños, combinando tanto el número de escaños que ostentan en el Congreso de la República como otras características generales que permiten su comparación.

Este ejercicio proporciona las bases para que, en un segundo apartado, se cotejen las categorías de partidos propuestas con los resultados obtenidos por cada uno de ellos en las corporaciones subnacionales y las elecciones estudiadas. El cotejo se realiza estandarizando a porcentajes los escaños correspondientes por partido sobre el total de curules en juego en cada una de las tres corporaciones. Como conclusión general se puede mencionar que hay cinco partidos medianos (Liberal, La U, Centro Democrático, Conservador y Cambio Radical) que en el nivel nacional agruparon el 83,9 % y el 78,9 % del total de curules en las elecciones de 2014 y 2018 respectivamente, que disminuyen su participación porcentual agregada cuando de corporaciones subnacionales se trata, lo cual lleva a indagar qué organizaciones políticas de las otras dos categorías identificadas, ocupan esos puestos en departamentos y municipios y cómo varía su tamaño. Al respecto se encuentra que, en algunos casos, partidos que son insignificantes en el Congreso, algunos incluso con menos del 1 % de congresistas, en el escenario subnacional pasan a agrupar un porcentaje mayor y, en ocasiones, no despreciable de curules en las asambleas departamentales y los concejos municipales.

10.1 Los partidos en el nivel nacional: una clasificación según su peso en el Congreso de la República

La mirada que el presente estudio hizo sobre los partidos en el nivel nacional tuvo como foco exclusivo el conocer aquellos habilitados para participar en elecciones subnacionales. Así, su examen se hizo de manera agregada, sin explorar la proveniencia territorial de sus apoyos en elecciones

nacionales ni la proporción de votos recibida en las distintas unidades geográficas. Por esta razón no fue objeto de la investigación el análisis de la nacionalización de los partidos políticos, concepto vinculado con el nivel de homogeneidad de los apoyos electorales obtenidos por los partidos en el territorio (Došek, 2015) o con la congruencia que existe en los niveles nacionales y subnacionales en materia de resultados electorales de estas agrupaciones políticas (Došek y Freidenberg, 2013).

Sin embargo, ante la evidencia de la existencia de una relación directa entre los partidos reconocidos jurídicamente en elecciones nacionales y la posibilidad de postulación posterior de sus candidatos en cargos de orden departamental y municipal, surgió una reflexión insoslayable relacionada con la correspondencia existente entre el peso alcanzado por partidos y movimientos políticos en el Senado y en la Cámara de Representantes en las elecciones de 2014 y 2018 y los logros de esas mismas organizaciones en las corporaciones de orden subnacional, en las elecciones efectuadas un año después (2015 y 2019). Es decir, dentro de los resultados del estudio apareció como aspecto relevante contrastar el desempeño electoral global multinivel por parte de los partidos políticos participantes en los dos últimos ciclos electorales que combinan lo nacional y lo subnacional.

Al respecto es necesario establecer, en primer lugar, el peso nacional de los partidos políticos. Siguiendo la clasificación realizada en Rodríguez Pico *et. al.* (2015) y Rodríguez y García (2016), se encuentra que, para las elecciones del 2014, objeto de los estudios citados, ningún partido agrupa la mayor parte de curules, razón por la cual no es posible hablar de partidos grandes, dominantes, mayoritarios o hegemónicos, como en el pasado fueron considerados los partidos tradicionales. Por el contrario, se observa un grupo de partidos medianos, medidos en términos de los escaños que ostentan en relación con el total de curules en juego en el Congreso de la República, al lado de otros que, en razón a su origen coyuntural o al carácter especial de su personería jurídica, cuentan con un tamaño pequeño o muy pequeño.

Así, siguiendo estos planteamientos, se puede afirmar que hoy en Colombia el sistema de partidos en su estructura o dimensión morfológica (entendida en los términos de Sartori, 2009, o Freidenberg, 2016), es claramente un multipartidismo con un número de unidades variables, susceptibles de ser clasificadas en categorías. Aunque el criterio básico que se ha adoptado para definir cada categoría es la suma del número de curules ganadas en Senado y Cámara de Representantes en las dos últimas elecciones (2014-2018), otras variables permiten hacer un perfil de estas

organizaciones políticas, tal y como se muestra en la Tabla 10.1, donde se precisa la forma de obtención de la personería jurídica, la fecha de creación de partido y una clasificación cualitativa derivada de diversas propuestas analíticas formuladas por estudiosos del sistema de partidos o de los partidos políticos en Colombia.

Tabla 10.1 Perfil de los partidos y movimientos con personería jurídica en las elecciones de Congreso de la República del 2014 y 2018

Categoría de partido*	Partido o movimiento	Curules ganadas en las elecciones de congreso (2014+2018)	Característica de su personería jurídica	Fecha de creación del partido	Clasificación cualitativa (tipo de partido político)
Partidos medianos	Liberal	105	Superación del umbral	1848	Tradicional
	La U	97	Superación del umbral	2005	Transicional
	Centro Democrático	90	Superación del umbral	2014	Transicional con matices
	Conservador	80	Superación del umbral	1849	Tradicional
	Cambio Radical	71	Superación del umbral	1998	Transicional
Partidos pequeños	Alianza Verde	29	Superación del umbral	2005	Independiente
	PDA	15	Superación del umbral	2005	Izquierda
	Opción Ciudadana	13	Superación del umbral	2009	Transicional
	FARC - COMUNES	10	Especial conflicto armado	2017	Apertura política del proceso de paz
	MIRA	7	Superación del umbral	2000	Religioso

Categoría de partido*	Partido o movimiento	Curules ganadas en las elecciones de congreso (2014+2018)	Característica de su personería jurídica	Fecha de creación del partido	Clasificación cualitativa (tipo de partido político)
Partidos muy pequeños	AICO	3	Especial indígena	1978	Indígena
	ASI	3	Especial indígena	1991	Indígena
	MAIS	4	Especial indígena	2013	Indígena
	UP (2014) — Colombia Humana UP (2018)	3	Especial conflicto armado — Participación en la coalición “Decentes”	1985	Izquierda
	Colombia Justa Libres	4	Superación del umbral	2018	Religioso
	Colombia Renaciente	1	Especial afrocolombiana	2018	Afrocolombiano
	ADA	1	Especial afrocolombiana	2018	Afrocolombiano
	PRE	0	Caso especial	2018	Promotores del voto en blanco 2018 - Afrocolombiano
*Definida en relación con el porcentaje de curules obtenido en el Congreso en la elección o las elecciones en que participó el partido.					

Fuente: elaboración propia.

Los partidos con mayor número de curules obtenidas en ambas corporaciones, en las elecciones de 2014 y 2018, y que acá se definen como “medianos” han sido, en su orden, el Partido Liberal, con 105 curules, La U con 97, el Centro Democrático con 90, el Partido Conservador con 80 y Cambio Radical con 71. El corte desde el cual se establece que estos partidos pueden considerarse medianos, es claramente arbitrario. Sin embargo, además de la distancia numérica existente cuando se comparan con las organizaciones de la siguiente categoría (la más próxima solo alcanzó 29 curules), estos partidos ostentan una doble característica que permite su agrupación.

Por una parte, su personería jurídica deriva de superar ampliamente en las dos cámaras el 3 % del umbral que la norma exige para solo una de estas, que sobradamente consiguen sobrepasar este requisito legal. De otra parte, pueden clasificarse adecuadamente como partidos tradicionales o surgidos de estos, que cabrían en la nomenclatura de lo que Francisco Gutiérrez (2007) ha denominado partidos transicionales. Esta consideración de que, aunque cuentan con un origen similar y con fuertes lazos con el bipartidismo tradicional, constituyen opciones diferentes, llevó a Fernán González (2009) a controvertir con Gutiérrez, señalando que existiría más bien un nuevo tipo de bipartidismo que agrupaba diversas fuerzas conservadoras, de un lado, y otras liberales o progresistas, de otro. De una u otra forma, más allá de este debate entre académicos, lo que se encuentra es que independiente de sus coincidencias de origen e ideológicas, cada uno de los partidos mencionados operó como etiquetas independientes en los ciclos electorales nacional y subnacional estudiados.

El Centro Democrático es quizás el único de los partidos considerados en este bloque que tiene algunos matices, en tanto en su conformación participaron también otros sectores no necesariamente ligados al bipartidismo; sin embargo, sus vínculos con lo tradicional son claros, empezando por su líder, el expresidente Álvaro Uribe Vélez, que proviene de las tolidas liberales; a la vez, se distancia de los otros partidos mencionados en que estos cuentan con una trayectoria más larga en términos temporales, mientras que el Centro Democrático es el de más reciente creación. En todo caso, todos los partidos transicionales hacen parte de un momento que desde el punto de vista del enfoque genético de los partidos políticos (Lipset y Rokkan, 2002, Bartolini, 1994) puede considerarse como de “deshielo” del sistema y que ha sido sintetizado en las siguientes palabras de Gutiérrez (2007), describiendo los cambios ocurridos en el tránsito del bipartidismo al multipartidismo:

En 2002, 2003 y 2006 el desenlace fue completamente distinto. Las siglas que acapararon la tajada más grande de las preferencias estaban recién creadas. Desde entonces, para la mayoría, *los electorados nacionales son ya mucho más viejos que las alternativas partidistas*. Se produjo finalmente el deshielo del sistema (p. 462, cursiva en el original).

La condición de deshielo del sistema estuvo vigente durante el período examinado y es una caracterización que se mantiene hasta nuestros días. En conjunto los cinco partidos incluidos en esta primera clasificación agruparon en 2014 y 2018 respectivamente el 83,9 % y el 78,9 % del total de curules en juego en el Congreso y aunque hay una disminución de su

participación entre las dos elecciones y existen diferencias entre ellos en torno a su peso en el Congreso, ninguno muestra un desempeño electoral notablemente superior a los otros, lo que hace que en una elección algunos encabecen la lista de ganadores en la circunscripción nacional de Senado o en las circunscripciones territoriales a la Cámara de Representantes, mientras que en la siguiente sea otro el que lo supere. De igual manera en el caso de estos partidos medianos, en ambas elecciones su votación se encuentra entre un rango de novecientos noventa mil y dos millones quinientos mil votos.

El segundo grupo corresponde a otros cinco partidos de dimensión más pequeña que los anteriores, que congregaron entre siete y 29 curules en las dos corporaciones para las dos elecciones de Congreso de la República. El grupo no es tan homogéneo como el previamente descrito y, por tanto, debe ser subdividido en dos. Tres de estas agrupaciones participaron en las dos elecciones y los otros dos solo en una de ellas. En el primer caso, el Partido Verde, el PDA y el Movimiento Independiente de Renovación Absoluta (en adelante, MIRA), además de mantener continuidad en ambas contiendas, obtuvieron personería jurídica a nivel nacional al superar el umbral previsto, alcanzando, respectivamente 29, 15 y siete curules en el Congreso en las dos elecciones analizadas. Todos ellos representan opciones diferentes a los partidos tradicionales y han surgido como fruto de la apertura derivada de la Constitución de 1991 o de lo dispuesto en diferentes reformas políticas. A estos partidos debe sumarse, en el otro bloque, Opción Ciudadana, que obtuvo personería jurídica solo en el 2014, pero que en total ganó 13 curules en las dos elecciones, y el Partido FARC o Comunes, quien hizo su tránsito a la vida política en 2018 con una representación de diez curules que le fueron asignadas en el marco del proceso de paz (Acto Legislativo 3 de 2017), independiente de las votaciones alcanzadas en esa elección, que para nada correspondieron con lo requerido para obtener este número de congresistas⁶⁹.

Aunque la votación no es el único factor considerado en esta clasificación, es importante mencionar que los partidos pequeños incluidos en este grupo no llegan al millón de votos en ninguna elección, con la excepción de Alianza Verde en las elecciones de Senado 2018 cuando aumentó su votación hasta un millón trescientos mil votos, jalónada por Antanas Mockus en la lista a esta corporación. De nuevo hay que mencionar que

69 En la primera elección en que participó, el partido FARC (posteriormente Comunes) alcanzó una votación de apenas 52.532 votos en el Senado y 32.636 en la Cámara, lo que implica que, sin las normas excepcionales previstas en el Acuerdo, no hubiese podido acceder a representación política.

el corte en siete curules que correspondió al MIRA es arbitrario, pero esta agrupación política cumple características, como la obtención de su personería jurídica o su continuidad, que los partidos incluidos en la última categoría no tienen.

En esta última categoría se incluyen los partidos que obtienen menos de siete curules y por ello se consideran pequeños, como Colombia Justa Libres (CJL) y la UP, en 2014 o Colombia Humana-UP en 2018, y los partidos de circunscripciones especiales indígenas o afrocolombianas que no pueden obtener más de dos escaños por esta vía y que en circunscripción departamental de cámara o nacional tampoco tienen representación significativa. En este caso el rango de curules obtenidas en el Congreso en las dos elecciones se mueve entre ninguna para el partido afrocolombiano PRE -que participó en el ciclo electoral 2018 — 2019 debido a decisiones derivadas de un litigio jurídico y no de la competencia electoral-, y cuatro curules para Colombia Justa Libres y MAIS.

Una diferencia notable en este grupo de partidos muy pequeños es la forma de acceso a la personería jurídica, en tanto la UP la adquiere por una condición especial de restablecimiento de derechos para el periodo 2014-2018, posterior a esto la mantiene, ya convertida en Colombia Humana UP, en 2019 debido a que participó en la lista de coalición “Decentes” para las elecciones de Congreso de 2018. Mientras tanto, CJL logra superar el umbral en Senado y los demás partidos y movimientos muy pequeños obtienen su reconocimiento jurídico por ganar una curul en alguna de las circunscripciones especiales étnicas. Adicionalmente, es de señalar que, en este último bloque, hay que discriminar entre, por un lado, los procesos de los tres partidos indígenas, dos de ellos, ASI y AICO, de larga trayectoria pues sus antecedentes se remontan incluso en la Asamblea Nacional Constituyente de 1991 y MAIS, creado a la vida jurídica en las elecciones de 2014. De otro lado se encuentran los movimientos que han obtenido las curules de circunscripciones especiales para comunidades afrodescendientes que, como se ha señalado, no mantienen continuidad en el escenario nacional⁷⁰.

70 En el tomo II de esta publicación se realiza un análisis detallado de cada uno de los partidos mencionados, incluyendo su origen, principales características y desempeño electoral en corporaciones de orden subnacional y según el tamaño de las circunscripciones donde se presentaron.

10.2 La clasificación nacional de los partidos en el nivel subnacional

¿Qué tanto es posible mantener esta clasificación cuando los partidos compiten en corporaciones públicas del nivel subnacional? ¿Los partidos que acá se han considerado medianos, pequeños o muy pequeños en razón al número de curules y su correspondiente peso porcentual en el Congreso de la República, pueden conservar esa misma categorización en las corporaciones públicas naciones y subnacionales, presentando el porcentaje de curules obtenidas sobre el número total de curules en juego en la corporación de que se trate y analizando el desempeño de los partidos incluidos en las diversas categorías, en los ciclos electorales nacional-subnacional que comprenden las elecciones de 2014 y 2015 y las de 2018 y 2019.

En el Congreso 2014, el total de curules fue de 268, distribuidas así: en Senado 100 correspondientes a la circunscripción nacional y dos más de circunscripción indígena (102 senadores) mientras en Cámara 163 de circunscripción territorial y tres curules más de circunscripción especial étnica (una indígena y dos afrodescendientes). En el 2018 a este total se adicionaron diez especiales definidas por el proceso de paz (cinco en Senado y cinco en Cámara) y una más del estatuto de la oposición, para un total de 280. En términos de concejos y asambleas el total de curules en juego es de 12.063 concejales y 418 diputados, cifra que se mantiene constante para las dos elecciones estudiadas.

Adicional a los porcentajes obtenidos por los partidos y movimientos políticos en las elecciones nacionales y subnacionales estudiadas, el 100 % se obtiene, en ambos años electorales, mediante la sumatoria de las curules obtenidas por GSC y, para el año 2019, agregando las coaliciones ganadoras y los escaños asignados al segundo en votación en cargos ejecutivos de nivel nacional y subnacional que así lo solicitaron, como se estableció en la Ley 1909 de 2019 o Estatuto Oposición⁷¹. El resultado se observa en la tabla 10.2., mientras que el cotejo correspondiente con corporaciones de

71 Mientras en el Congreso de la República estas curules correspondieron a la fórmula Gustavo Petro - Angela María Robledo, quienes ostentaron respectivamente el cargo de senador y representante a la cámara para el período 2018 – 2022 después de haber ocupado el segundo lugar en las elecciones presidenciales de 2018, en las asambleas departamentales 28 de los 418 diputados y 678 de los 12.063 concejales aceptaron hacer parte de las corporaciones públicas correspondientes.

departamentos y municipios se efectuará considerando las tres categorías de partidos establecidos.

Tabla 10.2 Porcentaje de participación de diferentes categorías de partidos políticos y otras categorías de actores en los ciclos electorales 2014-2015 y 2018-2019

Partido o movimiento político	Congreso		Asamblea		Concejo	
	2014	2018	2015	2019	2015	2019
Partido Liberal	21,1 %	17,6 %	20,1 %	17,9 %	17,2 %	15,8 %
Partido de La U	21,8 %	14,0 %	21,3 %	13,4 %	17,7 %	12,9 %
Partido Centro Democrático	14,7 %	18,3 %	7,9 %	6,9 %	4,7 %	7,8 %
Partido Conservador	16,9 %	12,5 %	13,9 %	13,9 %	16,2 %	14,5 %
Partido Cambio Radical	9,4 %	16,5 %	15,3 %	13,2 %	14,1 %	12,2 %
Subtotal partidos medianos	83,9 %	78,9 %	78,5 %	65,3 %	69,9 %	63,2 %
Partido Alianza Verde	4,1 %	6,4 %	6,9 %	8,4 %	7,2 %	7,7 %
Polo Democrático Alternativo	3,0 %	2,5 %	2,2 %	0,5 %	1,9 %	1,2 %
Movimiento MIRA	1,1 %	1,4 %	1,9 %	1,2 %	0,4 %	0,2 %
Partido Opción Ciudadana	4,1 %	0,7 %	4,5 %	NA	7,2 %	NA
Subtotal partidos pequeños	12,3 %	11,0 %	15,5 %	10,1 %	16,7 %	9,1 %
Partido Colombia Justa Libres	NA	1,4 %	NA	0,2 %	NA	0,1 %
Movimiento Autoridades Indígenas de Colombia "AICO"	0,8 %	0,4 %	1,0 %	1,0 %	3,1 %	3,4 %
Partido Alianza Social Independiente "ASI"	0,8 %	0,0 %	3,8 %	4,5 %	6,1 %	5,9 %
Movimiento Alternativo Indígena y Social "MAIS"	0,4 %	1,1 %	0,7 %	1,4 %	2,7 %	4,4 %

Partido o movimiento político	Congreso		Asamblea		Concejo	
	2014	2018	2015	2019	2015	2019
Partido UP - Colombia Humana	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,2 %	0,3 %
Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común "FARC"	NA	3,6 %	NA	0,0 %	NA	0,0 %
Partido Colombia Renaciente	NA	0,4 %	NA	0,5 %	NA	2,0 %
Partido Alianza Democrática Afrocolombiana "ADA"	NA	0,4 %	NA	0,2 %	NA	1,0 %
Partido Reivindicación Étnica "PRE"	NA	0,0 %	NA	0 %	NA	0,4 %
Subtotal partidos muy pequeños	2,0 %	7,3 %	5,5 %	7,8 %	12,1 %	17,5 %
GSC	1,8 %	NA	0,5 %	1,4 %	0,9 %	1,3 %
Coaliciones*	NA	2,1 %	NA	8,6 %	NA	1,8 %
Ley 1909 de 2019 (Estatuto Oposición)	NA	0,7 %	NA	6,7 %	NA	5,6 %
TOTAL	100 %	100 %	100 %	100 %	99,6 %	98,6 %
*Para el año 2018 solamente dos listas de coalición obtuvieron curules en el Congreso de la República, la primera fue la lista Decentes conformada por los partidos Colombia Humana UP, ASI y MAIS con tres curules en el Senado de la República y dos curules en la Cámara de Representantes; la segunda fue la coalición Alternativa Santandereana conformada por los partidos ASI, Alianza Verde y el PDA con una curul en la Cámara de Representantes de esa circunscripción.						

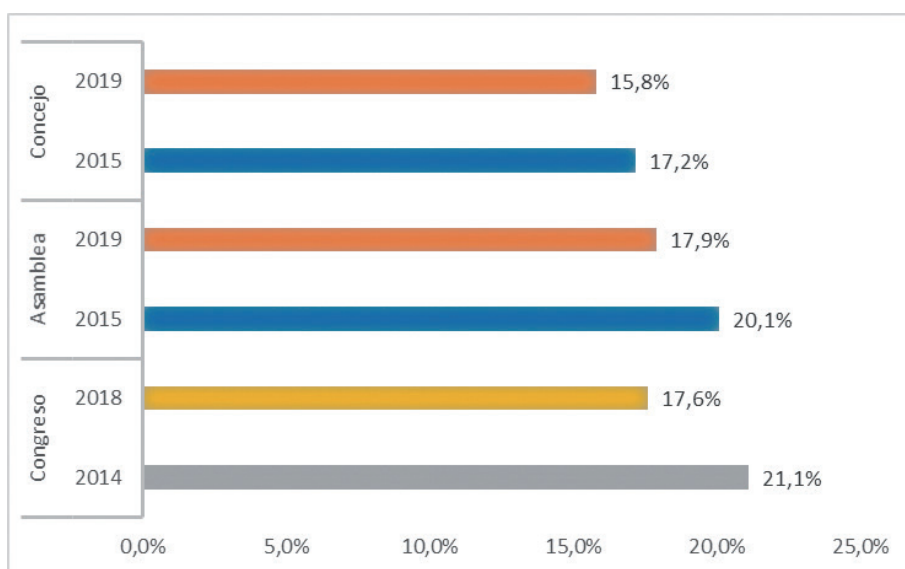
Fuente: elaboración propia con información de la Registraduría Nacional del Estado Civil y de la base de datos del proyecto.

10.2.1 El desempeño subnacional de los partidos que en el nivel nacional son considerados medianos

Como se observa en la Tabla 10.2, si se miran de conjunto los dos ciclos electorales analizados (2014-2015 y 2018-2019) se encuentra que en ambos los partidos incluidos en la categoría de “medianos” continúan manteniendo un porcentaje importante de apoyos en concejos y asambleas, pero que este es menor al ostentado en el nivel nacional. Mientras en 2014 los partidos Liberal, Conservador, La U, Centro Democrático y Cambio Radical agruparon casi el 84 % de las curules en el Congreso, su participación descendió a un 78,5 y 69,9 % en las elecciones del siguiente año en asambleas y concejos, respectivamente. El bajón en el siguiente ciclo electoral se da no solo por su participación agregada en el Congreso en 2018, sino también por el conjunto de municipios y departamentos en los que estos partidos alcanzaron curules en 2019. Hay que considerar que en este último año entraron en juego las coaliciones, sobre todo preponderantes en las asambleas departamentales, al agrupar un 8,6 % de curules en juego.

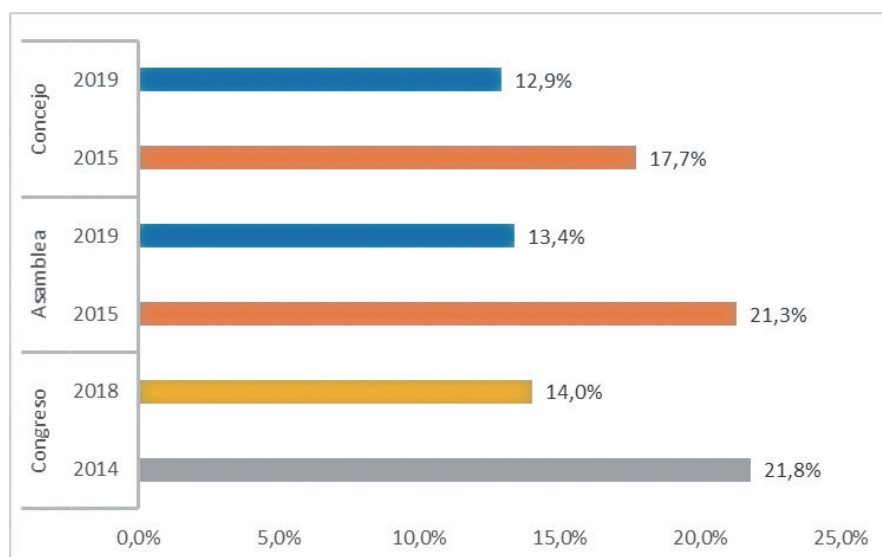
A pesar del peso importante de estos partidos en los dos niveles, existen notables diferencias entre sus desempeños, tal y como se observa en las figuras que se presentan a continuación por cada partido político (figuras 10.1 a 10.5); en estas se compara el porcentaje de curules obtenidas en el nivel nacional y en las corporaciones subnacionales por cada uno de los cinco partidos con mayor peso en los dos ciclos estudiados.

Figura 10.1 Peso del Partido Liberal en el Congreso de la República y en las elecciones a corporaciones públicas subnacionales



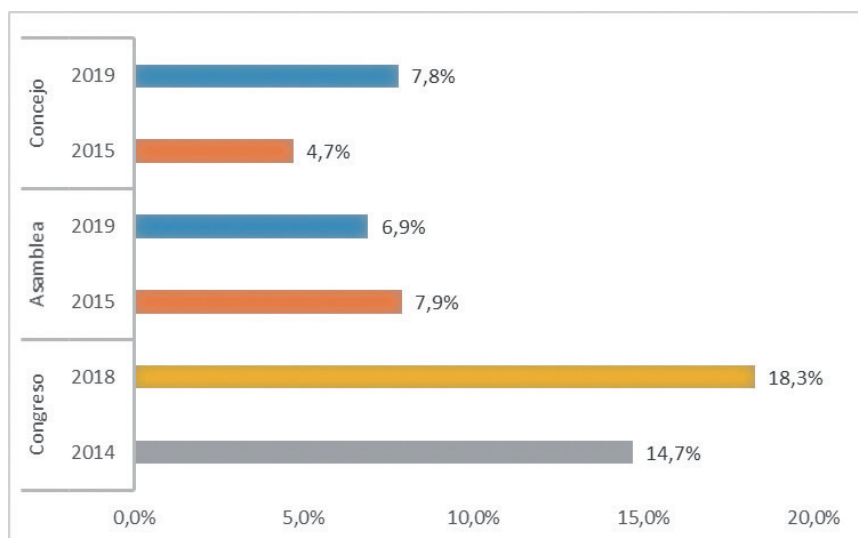
Fuente: elaboración propia con información de la Registraduría Nacional del Estado Civil y de la base de datos del proyecto.

Figura 10.2 Peso del partido de la U en el Congreso de la República y en las elecciones a corporaciones públicas subnacionales



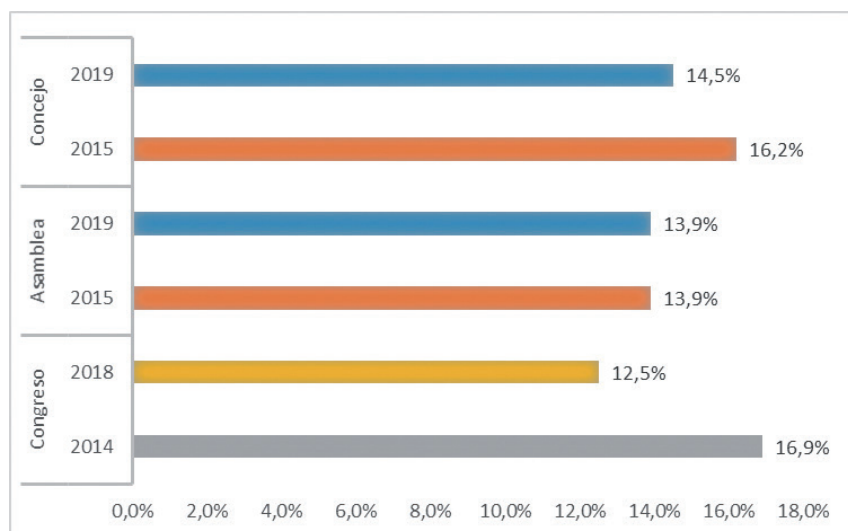
Fuente: elaboración propia con información de la Registraduría Nacional del Estado Civil y de la base de datos del proyecto.

Figura 10.3 Peso del partido Centro Democrático en el Congreso de la República y en las elecciones a corporaciones públicas subnacionales



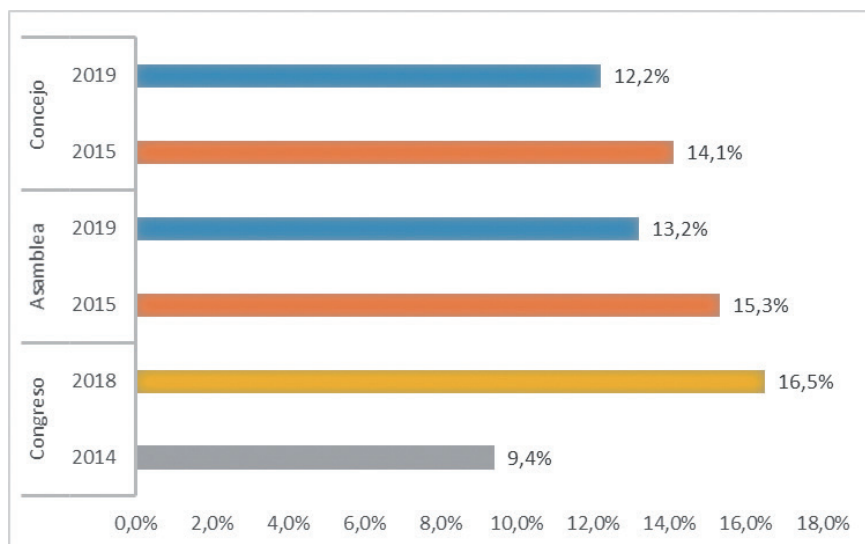
Fuente: elaboración propia con información de la Registraduría Nacional del Estado Civil y de la base de datos del proyecto.

Figura 10.4 Peso del Partido Conservador en el Congreso de la República y en las elecciones a corporaciones públicas subnacionales



Fuente: elaboración propia con información de la Registraduría Nacional del Estado Civil y de la base de datos del proyecto.

Figura 10.5 Peso del partido Cambio Radical en el Congreso de la República y en las elecciones a corporaciones públicas subnacionales



Fuente: elaboración propia con información de la Registraduría Nacional del Estado Civil y de la base de datos del proyecto.

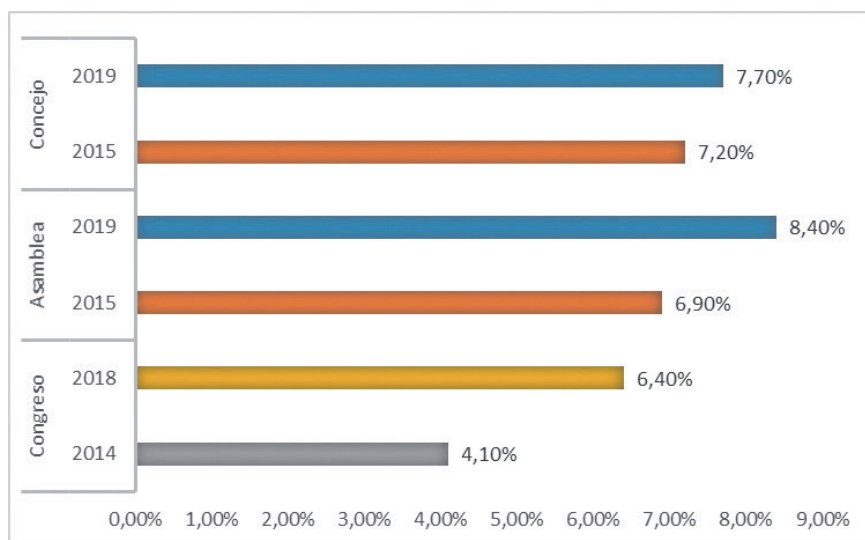
El Centro Democrático (CD) es el de menor participación en lo subnacional y el que mayor contraste muestra entre los dos tipos de elecciones, en el sentido de que su peso porcentual es mucho menor en asambleas y concejos que en el Congreso. En lo anterior puede incidir la dimensión temporal, sumada a la dificultad de cubrir territorialmente el país para postular candidatos en todos los departamentos y municipios, y de entrar a conquistar unas corporaciones donde ya existen actores instalados. Así, siendo un partido que nació en el 2014, cuando obtuvo personería jurídica, su primera incursión en lo subnacional fue en el año 2015, evidenciándose las dificultades de acceso a esta arena, a pesar del liderazgo del expresidente Uribe, su creador. Adicionalmente, se observa que el respaldo que el CD obtiene en los concejos municipales y en las asambleas departamentales, es aparentemente diferente. En estas últimas baja un punto su participación entre una elección y otra, lo que se explica por las coaliciones realizadas, mientras que en los concejos municipales hace pocas coaliciones y aumenta de 5 % a 8 % su peso sobre el total. En todo caso, es de señalar que el tema de las variaciones que sufrió este y otros partidos entre elección y elección en las corporaciones de orden nacional, se tratará en detalle en otro capítulo, ya que en este apartado interesa resaltar particularmente las diferencias del peso obtenido entre en nivel nacional y el subnacional.

En contraste y como se mencionó, el resto de los partidos “medianos” han tenido periodos considerablemente más largos de competencia por el poder político en el nivel subnacional y estos se han dado sin interrupciones desde su surgimiento. Aunque de forma parcial, Cambio Radical (CR) y el Partido Conservador son los únicos que exhiben un patrón contrario a la tendencia general caracterizada por pesos ligeramente menores en departamentos y municipios que los logrados en el nivel nacional. Así, en el ciclo 2014-2015 CR muestra un mejor desempeño en las elecciones subnacionales que en las nacionales, tendencia que no se mantiene en el ciclo subsiguiente; igual ocurre con los conservadores también en un único caso, pues de un 13 % de curules obtenidas en el Congreso en 2018, pasa a ostentar un 14 % del total de diputados y un 15 % del total de concejales del país en 2019. Es decir que CR y el Partido Conservador en un ciclo electoral, al igual que los otros partidos del grupo -Liberal, La U y el ya mencionado Centro Democrático- en los dos ciclos, tienen mejor desempeño (en término de curules a su nombre sobre el total de sillas disputadas) en el nivel nacional que en departamentos y municipios.

10.2.2 El desempeño en el nivel subnacional de los partidos que en el nivel nacional son considerados pequeños y muy pequeños

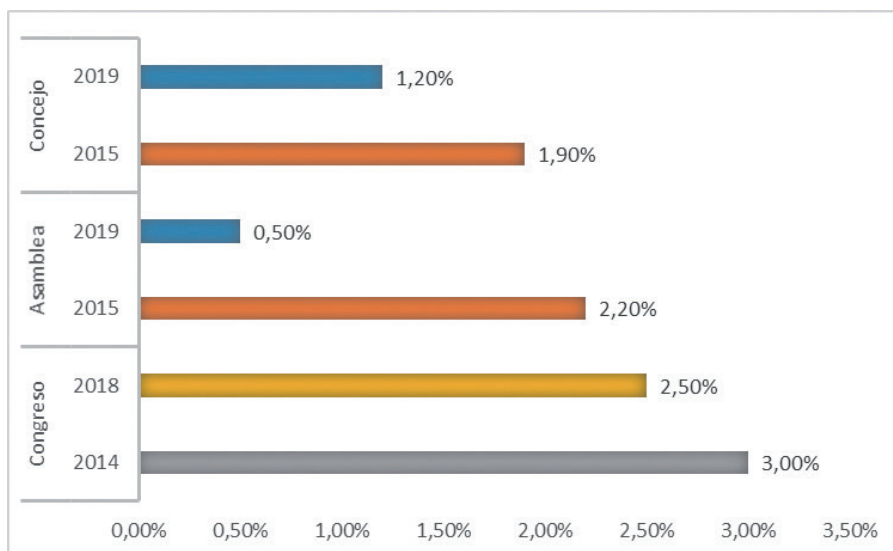
Si el peso de los partidos medianos oscila entre el 63 y el 78 % de las curules en disputa en las corporaciones públicas subnacionales ¿quiénes obtienen el porcentaje restante? Por lógica simple la respuesta a este interrogante lleva a considerar que algunos partidos pequeños o muy pequeños en el nivel nacional pueden aumentar considerablemente el porcentaje de escaños elegidos a su nombre en el nivel subnacional. En el caso de los partidos que participaron en ambas elecciones hay aumentos destacados en los tres partidos indígenas y en MAIS y ASI, y en el partido Alianza Verde. En contraste, el MIRA, el PDA y la Colombia Humana –UP, muestran una tendencia inversa en tanto se observan disminuciones en su peso regional frente al nacional, en prácticamente todas las corporaciones y elecciones estudiadas (la única excepción es el MIRA que aumenta su presencia subnacional en el primer ciclo electoral, pero que la disminuye en el ciclo siguiente). En la medida en que se trata de organizaciones minoritarias, será necesario analizar qué tanto la estrategia de sumarse a coaliciones, permitidas en la contienda del 2019, altera estos resultados que reflejan exclusivamente las curules propias del partido. Estos asuntos serán abordados en capítulos posteriores.

Figura 10.6 Peso del partido Alianza Verde en el Congreso de la República y en las elecciones a corporaciones públicas subnacionales



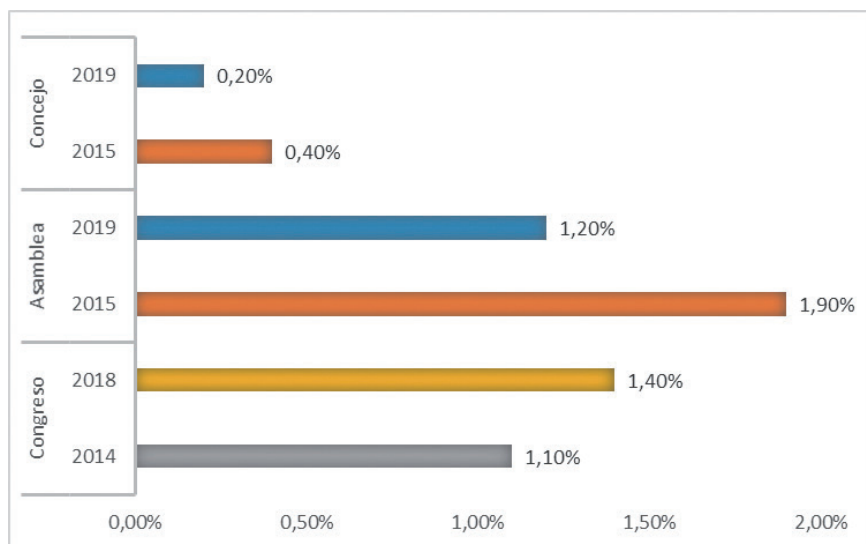
Fuente: elaboración propia con información de la Registraduría Nacional del Estado Civil y de la base de datos del proyecto.

Figura 10.7 Peso del partido PDA en el Congreso de la República y en las elecciones a corporaciones públicas subnacionales



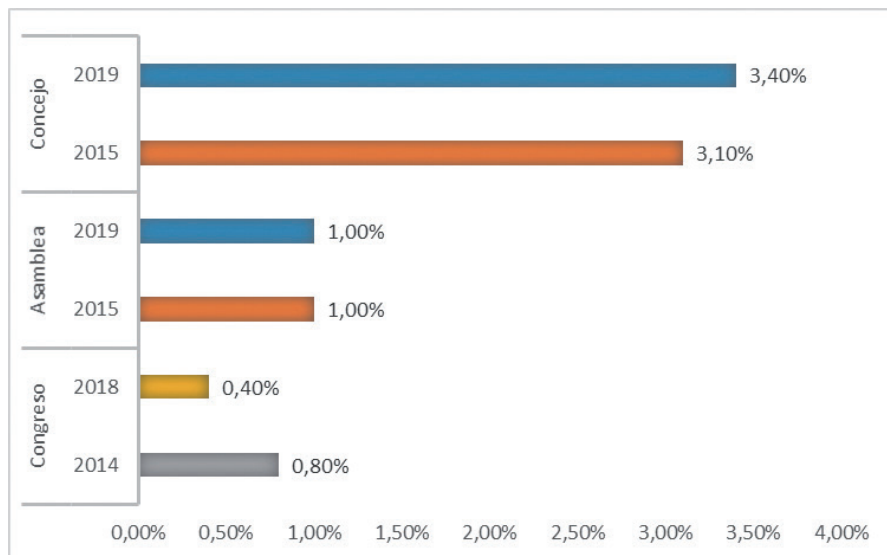
Fuente: elaboración propia con información de la Registraduría Nacional del Estado Civil y de la base de datos del proyecto.

Figura 10.8 Peso del partido MIRA en el Congreso de la República y en las elecciones a corporaciones públicas subnacionales



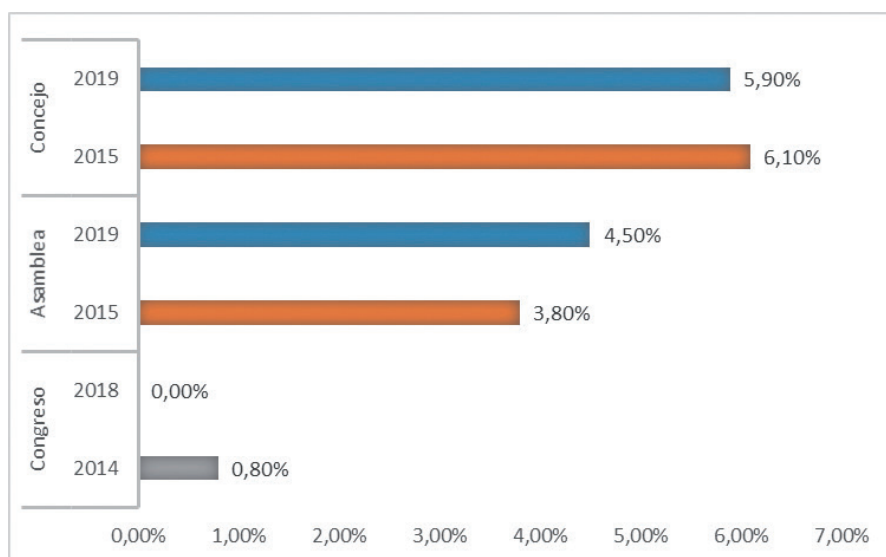
Fuente: elaboración propia con información de la Registraduría Nacional del Estado Civil y de la base de datos del proyecto.

Figura 10.9 Peso del partido AICO en el Congreso de la República y en las elecciones a corporaciones públicas subnacionales



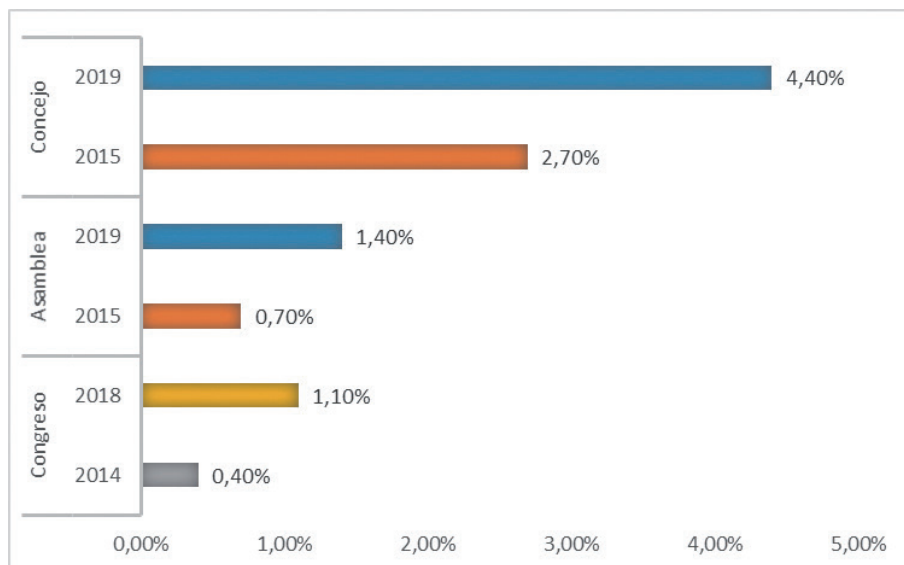
Fuente: elaboración propia con información de la Registraduría Nacional del Estado Civil y de la base de datos del proyecto.

Figura 10.10 Peso del partido ASI en el Congreso de la República y en las elecciones a corporaciones públicas subnacionales



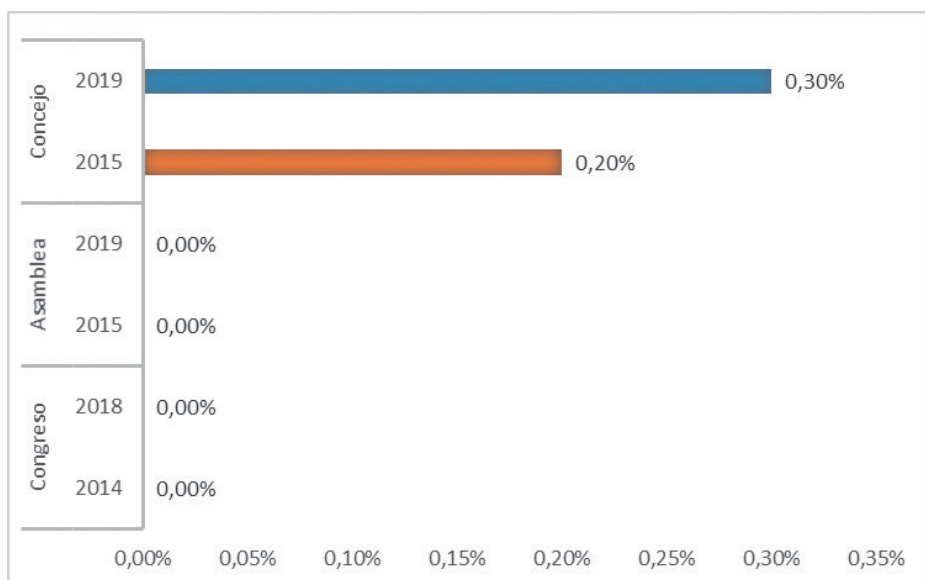
Fuente: elaboración propia con información de la Registraduría Nacional del Estado Civil y de la base de datos del proyecto.

Figura 10.11 Peso del partido MAIS en el Congreso de la República y en las elecciones a corporaciones públicas subnacionales



Fuente: elaboración propia con información de la Registraduría Nacional del Estado Civil y de la base de datos del proyecto.

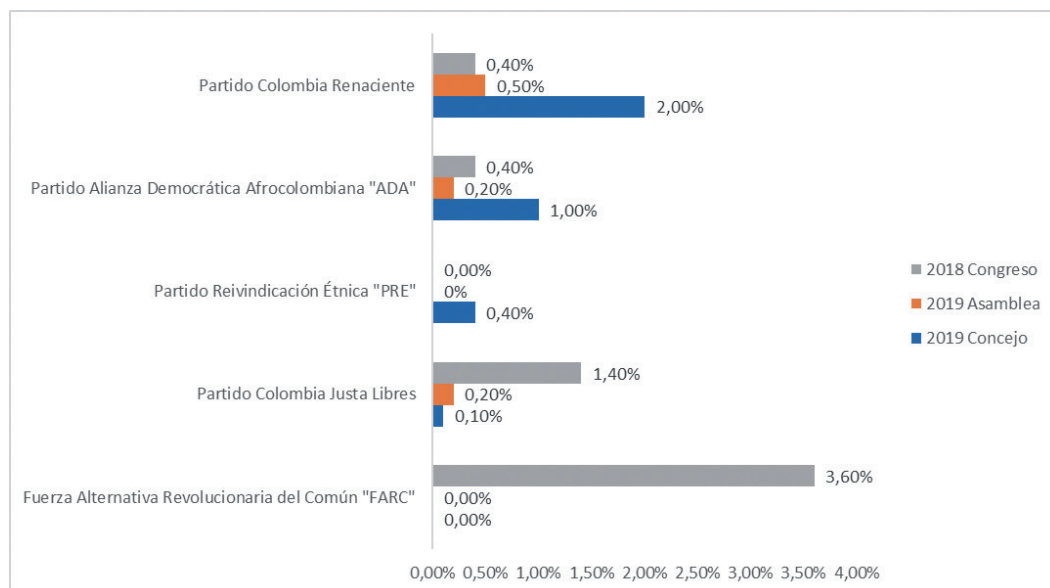
Figura 10.12 Peso del partido Colombia Humana –UP en el Congreso de la República y en las elecciones a corporaciones públicas subnacionales



Fuente: elaboración propia con información de la Registraduría Nacional del Estado Civil y de la base de datos del proyecto.

Ahora bien, en relación con los partidos que tuvieron presencia solo en el ciclo electoral del 2018-2019, también se observan tendencias a destacar, como se puede observar en la Figura 10.13. De un lado, Colombia Justa Libres y Comunes disminuyen la ya pobre participación que tuvieron en el Congreso, indicativo de la dificultad para partidos nuevos de acceder a espacios de representación en los territorios. De otro lado y de forma opuesta, los tres partidos afro, que bien no cuentan con curul (caso PRE) o solo cuentan con una de estas en la Cámara de Representantes (partidos Colombia Renaciente y ADA), la aumentan, destacándose particularmente Colombia Renaciente en los concejos municipales, donde obtuvo un 2 % del total de electos. Es de mencionar que esta tendencia se observó también con Opción Ciudadana, partido desaparecido del escenario electoral (y por eso no analizado a profundidad en este estudio) pero que en 2015 logró un 4,5 % de los diputados y un 7,2 % de los concejales del país, superando, en este último caso su representación nacional.

Figura 10.13 Peso de los partidos que solamente participaron en las elecciones de 2019 en el Congreso de la República y en las elecciones a corporaciones públicas subnacionales



Fuente: elaboración propia con información de la Registraduría Nacional del Estado Civil y de la base de datos del proyecto.

10.3 Divergencias entre los partidos en el nivel nacional y el subnacional. A manera de cierre

La gran conclusión en relación con el tema que ha ocupado este capítulo es que si bien los partidos que son predominantes en términos de su peso en el nivel nacional (Liberal, La U, Conservador, Centro Democrático y Cambio Radical) continúan teniendo una presencia importante en los niveles subnacionales, el contar con personería jurídica obtenida por diversas circunstancias, da juego a algunos partidos con muy poca presencia en el Congreso -y por tanto considerados acá como pequeños o muy pequeños- para desplegarse en los territorios y obtener una representación mucho mayor dentro del total de curules en disputa en concejos y asambleas. Lo anterior es muestra no solo del carácter claramente multipartidista del sistema de partidos colombiano, sino de las diferencias del mismo cuando se trata de entender las dinámicas correspondientes al nivel nacional o subnacional.

Aunque las diferenciaciones multinivel varían de un caso a otro, se destacan agrupaciones como el Partido Verde, las organizaciones indígenas y, excepcionalmente, algunos partidos afro como aquellos que vienen ganándole espacios en departamentos y municipios a agrupaciones tradicionales o transicionales que ostentan una participación más sólida, pero que no logran sostener en las diferentes arenas de competencia política. En todo caso, se deben examinar estas tendencias analizando la presencia territorial de cada partido en contienda, las modificaciones presentadas entre elección y elección y la forma como los resultados observados se alteraron con la introducción de coaliciones interpartidistas en la elección del 2019. Estos asuntos serán objeto de análisis en los próximos capítulos.

Referencias

- Bartolini, S. (1994). Partidos y Sistemas de Partidos. En Gianfranco Pasquino (compilador). *Manual de Ciencia política*. Madrid: Alianza Editorial, pp. 217-284.
- Došek, T., & Freidenberg, F. (2013). La congruencia de los partidos y los sistemas de partidos multinivel en América Latina: Conceptualización y evaluación de algunas herramientas de medición. *Politai: Revista de Ciencia Política*, año 4, segundo semestre, No. 7, pp. 161-178. <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/politai/article/view/13903>
- Došek, T. (2015). La nacionalización de los partidos y sistemas de partidos en América Latina: Concepto, medición y reciente desarrollo de su estudio en la región. *Política y gobierno* Vol. XXII (2): 347-390.
- Freidenberg, F. (2016). Los sistemas de partidos en América Latina: Dimensiones de análisis y aproximaciones empírico-comparadas. En F. Freidenberg (editora). *Los sistemas de partidos en América Latina 1978-2015*, tomo 1: México, América Central y República Dominicana. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas núm. 782, pp. 3-28.
- Lipset, M., & Rokkan, S. (2002). Estructura de división, sistemas de partidos y alineamientos electorales. En Albert Battle (editor). *Diez Textos Básicos de Ciencia Política*. España, Ariel, pp. 231-273.
- González, F. (2009). ¿A qué partidos se llevó el viento en Colombia? *Revista Controversia: Los partidos políticos y la democracia: Una relación problemática*, No. 196, junio, pp. 119-161.
- Gutiérrez, F. (2007). *¿Lo que el viento se llevó?: Los partidos políticos y la democracia en Colombia 1958-2002*. Bogotá: Grupo Editorial Norma Vitral.

- República de Colombia. Congreso de la República (2009). Acto Legislativo 01 de 2009 (julio 14). “Por el cual se modifican y adicionan unos artículos de la Constitución Política de Colombia”. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=36844>
- República de Colombia. Congreso de la República (2017). Acto Legislativo N° 3 de 2017. “Por medio del cual se regula parcialmente el componente de reincorporación política del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera”. *Diario Oficial de la República de Colombia N° 50.242*. Bogotá D.C., Colombia.
- República de Colombia. Congreso de Colombia (2018). Ley 1909 de 2018 (julio 09). “Por medio de la cual se adoptan el Estatuto de la Oposición Política y algunos derechos a las organizaciones políticas independientes”. <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/30035429>
- Rodríguez Pico, C. R. et al. (2015). *La selección de candidatos como mecanismo de democratización de los partidos y movimientos políticos en las elecciones subnacionales de 2015 en Colombia*. Bogotá: Registraduría Nacional del Estado Civil. CEDAE, Universidad Nacional de Colombia.
- Rodríguez Pico, C. R. y García, D. M. (2016). Elecciones del 2015 en Colombia: partidos políticos y selección de candidatos en el ámbito sub-nacional. *Análisis político* 88. Bogotá septiembre-diciembre, pp. 3-27.
- Sartori, G. (2009). *Partidos y Sistema de partidos*. Madrid: Alianza Editorial.

Capítulo

11

¿Cómo las listas de candidatos y los concejales y diputados electos por los partidos políticos cubren el territorio nacional?

Clara Rocío Rodríguez Pico

Viviana Andrea Barrera Escobar

El ejercicio analítico del capítulo anterior contrastó el peso de los partidos en el Congreso de la República con el de estos en las corporaciones públicas subnacionales en los ciclos electorales del país entre 2014 y 2019. En lo tocante con el nivel subnacional ello permite contar con un estimado del tamaño de cada partido de manera agregada, es decir tomando en consideración su participación dentro del total de concejales o diputados electos en el país; sin embargo, no dice nada de cuál es la presencia geográfica de esos partidos en el territorio nacional y en el conjunto de circunscripciones existentes en cada caso, ni cuál es el grado de representación que alcanzan, mirada desde el punto de vista espacial. Tampoco dice nada sobre si los partidos que participaron en las dos elecciones estudiadas vienen aumentando o disminuyendo su presencia y representación en las circunscripciones en que compiten. Esta es la temática que se aborda en el presente capítulo.

Tomando como referencia el total de circunscripciones de asambleas departamentales o de concejos municipales en que se encuentra subdividido el país para las elecciones, se diseñaron los índices de cobertura territorial y de representación, los cuales permiten evidenciar el propósito mencionado. Estas coberturas precisan el porcentaje de distritos en los que el partido bien inscribió formalmente listas de candidatos, en el primer caso, bien logró obtener al menos una curul en el segundo. Así, coberturas territoriales y de representación dan cuenta de la capacidad del partido de cubrir o tener presencia en el territorio nacional tanto a través de sus listas como de la elección de sus candidatos postulados, según corresponda, y sirven para estructurar los dos apartados iniciales de este capítulo, orientándose el primero al examen de las asambleas departamentales y el segundo a los concejos municipales.

De forma llamativa se encuentra que, sin excepción, todos los partidos que cuentan con personería jurídica inscriben listas de candidatos en asambleas y concejos. En ningún caso un partido con reconocimiento

jurídico en lo nacional dejó de aspirar a obtener alguna tajada de representación en lo subnacional. Sin embargo, pese a estas aspiraciones, no todos tienen la capacidad de presentarse en las 32 circunscripciones departamentales y mucho menos en las 1.101 municipales, sobre todo considerando las variaciones existentes en los tamaños de los distritos. Como consecuencia, estas diferencias de entrada, sumadas al efecto reductor del sistema electoral -que hace que disminuya la cantidad de partidos que obtienen curules frente al número de partidos que concurren a elecciones- (Rae, 1967, Nohlen 1995), resultan en contrastes importantes en materia de la representación alcanzada en corporaciones públicas por parte de los partidos en competencia. Ahora bien, mientras más partidos son descartados en las asambleas departamentales, en los concejos municipales todos ellos logran ganar curules, aunque la representación de algunos corresponde a un porcentaje tan pequeño que no es significativo en los términos del universo, es el caso, por ejemplo, de partidos como Comunes donde la información agregada en porcentajes no registra los dos concejales obtenidos en 2019.

Adicionalmente, el uso de los dos indicadores de cobertura mencionados da resultados inesperados cuando se comparan las elecciones estudiadas, análisis que es incluido en el tercer apartado del capítulo. Guardadas proporciones y con matices entre organizaciones, se observa una disminución en términos de cobertura territorial en la mayor parte de los partidos en 2019 en relación con 2015, y sobre todo en aquellos que cuentan con mayor peso; esta tendencia resultó más acentuada en las asambleas departamentales, donde solo el partido de La U mantuvo un número de listas similar, mientras todos los demás menguaron su participación. A nivel local también se verifica que buena parte de los partidos, y especialmente los de mayor peso, sufren esta misma tendencia, siendo las excepciones los movimientos indígenas, el Partido Verde y el Centro Democrático, que van en la dirección contraria, es decir vienen en crecimiento en materia de coberturas. Adicionalmente, la información sobre la variación entre elección y elección se ratifica con la presentación de las curules efectivamente ganadas por los partidos que compitieron en estas en las dos instancias de representación estudiadas.

En la medida en que las variaciones referidas no parecen responder exclusivamente a dinámicas de competencia o de volatilidad electoral en que unos partidos mejoran su desempeño, mientras que otros lo empeoran, en el mismo tercer apartado se formulan una serie de hipótesis que podrían explicar los hallazgos. Según estas, dos fenómenos emergentes que

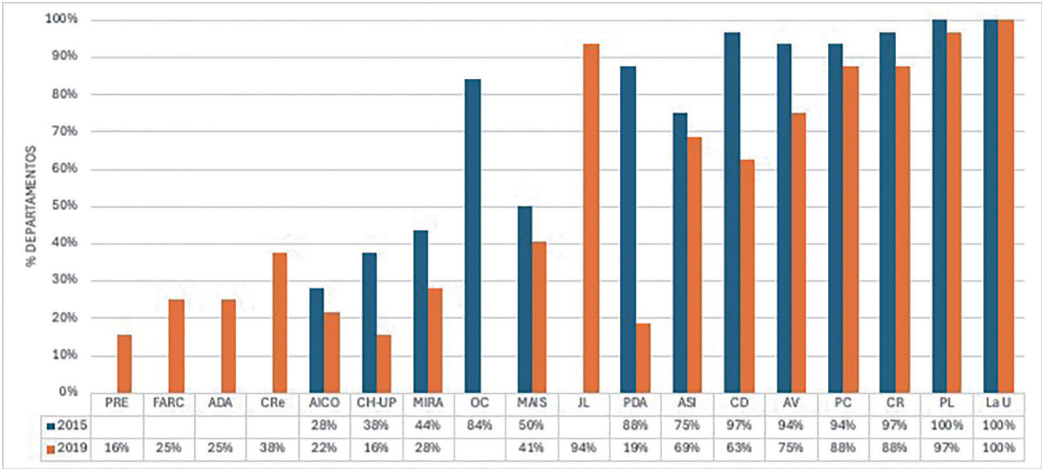
se presentaron solo en la última elección de 2019 pudieron afectar los resultados. Se trata básicamente de la posibilidad de efectuar coaliciones interpartidistas para las corporaciones públicas, por una parte, y de la curul otorgada por el estatuto de la oposición al segundo en votación en cargos uninominales, por otra. Con el propósito de que sean objeto de futuros estudios, se argumentan dichas hipótesis presentando información clave que podría contribuir a su comprobación.

El capítulo se cierra con una serie de reflexiones finales, que, tomando como base lo analizado en los apartados anteriormente mencionados, precisa los hallazgos en relación con la presencia de los partidos y movimientos políticos en materia coberturas territorial y de representación, así como las variaciones observadas entre elecciones. A su vez, precisa las rutas investigativas que abren las hipótesis exploradas, dando cuenta de la necesidad de seguir profundizando en las dinámicas electorales que se vienen presentando en los cuerpos colegiados del nivel subnacional.

11.1 Cobertura territorial y cobertura de representación en asambleas departamentales

En la Figura 11.1 se refleja la presencia o cobertura territorial de los partidos en las corporaciones del nivel seccional; cobertura medida, como se indicó, como el porcentaje de circunscripciones en las que estos competidores inscriben listas propias de candidatos en relación con el total de 32 distritos de asambleas departamentales existentes. Puede observarse que, aunque todas las agrupaciones reconocidas jurídicamente concurren a la competencia, existen considerables variaciones entre ellas. La U es el único partido que abarca el 100 % de los departamentos en las dos elecciones, seguido de cerca por el Partido Liberal. Otras agrupaciones alcanzan porcentajes de cobertura importantes, pero solo en la primera de las elecciones estudiadas. En el otro extremo se encuentran partidos como la Colombia Humana –UP, el PRE y el PDA, con muy baja presencia en las entidades seccionales para las elecciones del 2019.

Figura 11.1 Cobertura territorial en asambleas departamentales.
(Porcentaje de circunscripciones departamentales en los cuales el partido presentó listas propias)



Fuente: elaboración propia a partir de datos obtenidos de la RNEC.

Todos los partidos considerados como “medianos” en el nivel nacional (Liberal, La U, Conservador, Centro Democrático y Cambio Radical), así como la ASI, la Alianza Verde, Opción Ciudadana, y Colombia Justa Libre inscriben listas propias de candidatos en más del 50 % de las circunscripciones de nivel intermedio tanto en 2015 como en 2019. MAIS que en el 2015 se encuentra en este rango de presentación de listas al alcanzar el 50 % de presencia en los distritos departamentales, disminuye este porcentaje a un 41 % en 2019.

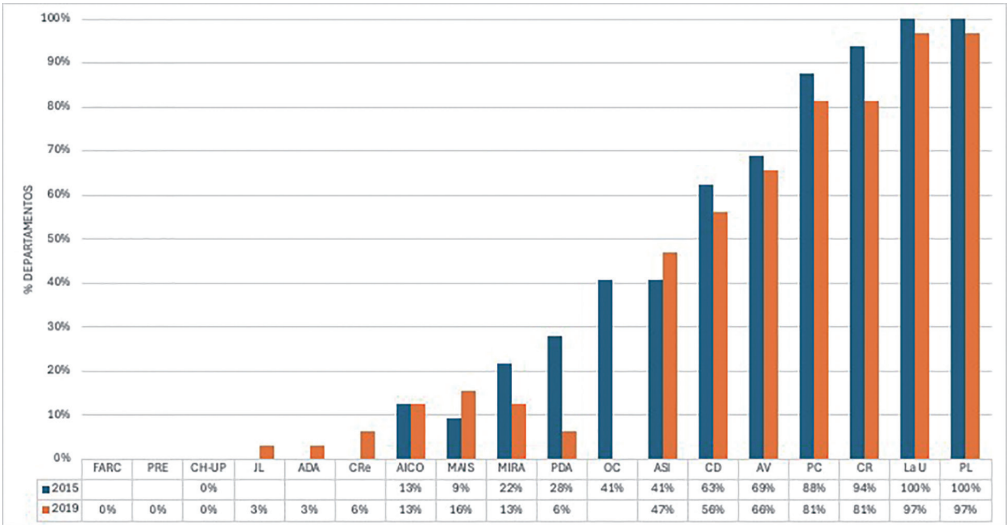
El PDA constituye un caso excepcional, pues, aunque en el 2015 logra una cobertura espacial del 88 %, disminuye en la siguiente elección a solo un 19 %. En la explicación de este fenómeno debe considerarse que la información contenida en la Figura 11.1 (y en todas las gráficas de cobertura territorial o de representación presentadas en el capítulo) solo incluye listas propias y no tiene en cuenta la estrategia de coaliciones que modifica la presencia de la organización partidista⁷². Llama la atención también la situación del Partido Colombia Justa Libres, ya que, pese a presentarse por primera vez en 2019, logra cubrir un 94 % del territorio nacional con listas

72 Estas serán abordadas más adelante en este mismo capítulo, como posible fenómeno explicativo a las variaciones observadas entre las dos elecciones en materia de las coberturas territoriales y de representación. Por su parte, el tema de las coaliciones interpartidistas es desarrollado en profundidad el capítulo 14 de este tomo.

de candidatos en 30 departamentos, excluyendo solamente Quindío y Vau-pés. Esta situación, supera considerablemente el índice de cobertura de otros partidos nuevos en esa elección como fueron CRe, que alcanza un 38 %, FARC o Comunes y ADA, que solo presentan listas en la cuarta parte del país, y el PRE con un 16 % de cobertura espacial. Estos últimos partidos, más la UP o Colombia Humana UP, AICO y el MIRA, ubicados también en la categoría de “pequeños” o “muy pequeños” presentan sus candidatos en menos de la mitad de las 32 corporaciones departamentales.

Contrastando la capacidad de presentación de listas en los departamen-tos con los resultados obtenidos y las listas que efectivamente se con-vierten en ganadoras con al menos un diputado, es decir, la cobertura de representación (Figura 11.2), se encuentra que no todos los partidos lo-gran tener una representación propia en las asambleas departamentales, sino que algunos como es el caso de la Colombia Humana UP para las dos elecciones, las FARC o el PRE para 2019 no logran elegir ningún diputado mediante candidaturas propias.

Figura 11.2 Cobertura de representación en asambleas departamentales.
(Porcentaje de departamentos en los cuales el partido obtuvo
listas propias ganadoras)



Fuente: elaboración propia a partir de datos obtenidos de la RNEC.

El Partido Liberal y el partido de la U son los únicos que logran cubrir en un 100 % las asambleas departamentales con diputados electos a su nombre, pero solo en el 2015, pues en el 2019 ambos dejan de tener diputados en un departamento y en consecuencia bajan su participación a un 97 % del

territorio. El liberalismo, debido a que no inscribió listas de candidatos en la Guajira (aunque ganó en todos los otros 31 departamentos en que presentó candidatura) y La U ya que no logró elegir candidatos en Sucre, departamento en el que en la elección anterior sí tuvo representación (Figura 11.2). Por encima del 50 % de cobertura de representación en las circunscripciones departamentales y para los dos periodos se encuentran, en su orden, los partidos Cambio Radical, Conservador, Alianza Verde y Centro Democrático, seguidos por ASI y Opción Centro que cuentan con listas ganadoras en el 41 % de departamentos en 2015. Sin embargo, mientras ASI aumenta su participación al 47 % en 2019, Opción Centro, que no logró sobrepasar el umbral en 2018, perdió su personería jurídica y no pudo presentar listas de candidatos en 2019.

Los otros dos partidos indígenas (MAIS y AICO), el MIRA, el PDA, Justa Libres y dos de los partidos étnicos en el 2019 (ADA y CRE) logran tener representación en el nivel departamental, pero su cobertura es baja, oscilando entre un 3 % que equivale a un solo departamento para varios de ellos, y un 28 % como máximo del PDA en 2015.

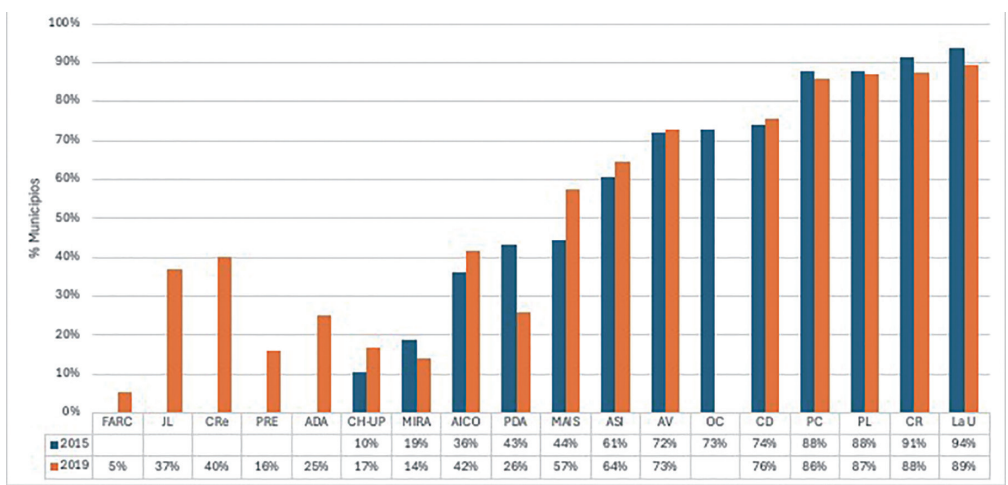
A excepción de AICO que mantiene la misma cobertura de representación de un año a otro y de las otras dos organizaciones indígenas, MAIS y ASI que la aumentan, todos los demás partidos que compiten en las dos elecciones disminuyen la posibilidad de elegir candidatos a lo largo y ancho del territorio nacional. Esta tendencia amerita una profundización y un intento de explicación, los cuales se desarrollarán más adelante, en el tercer apartado, una vez analizados los resultados de concejos en materia de coberturas territorial y de representación.

11.2 Cobertura territorial y cobertura de representación en los concejos municipales

Cuando se trata de concejos municipales, se encuentran tendencias que varían en relación con lo ya descrito para el nivel departamental. El hecho de que haya muchas más circunscripciones y muchas más curules en juego aumenta la posibilidad de cobertura territorial en la inscripción de listas partidistas, pero a la vez hace que ningún partido, incluso dentro de aquellos que se han considerado como “medianos” y que consiguen los mayores valores en términos de curules ganadas, logre cubrir espacialmente con sus listas de candidatos el 100 % de los 1.101 municipios existentes en el país (Figura 11.3). De hecho, el que mayor cobertura territorial alcanza es la U, en el 2015 con un 94 %, lo que significa que, pese a su

importancia, no compitió en más de 150 municipios en esas elecciones. A la vez, otros partidos importantes en el nivel nacional o intermedio tienen coberturas menores.

Figura 11.3 Cobertura territorial en concejos municipales. (Porcentaje de municipios en los cuales el partido inscribió listas propias)



Fuente: elaboración propia a partir de datos obtenidos de la RNEC.

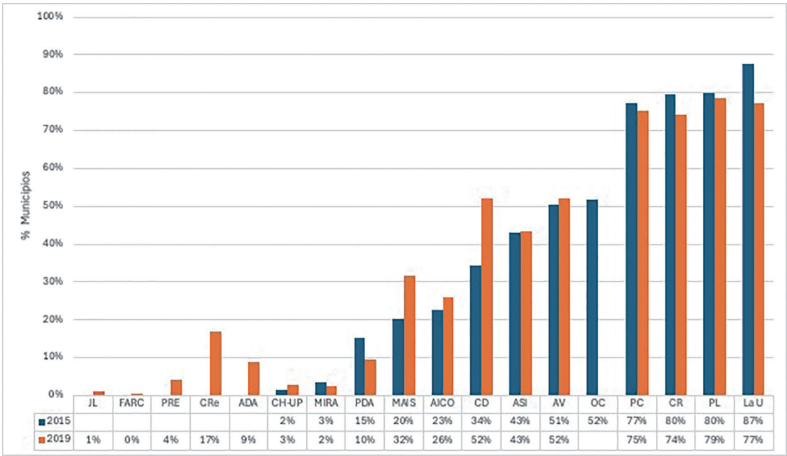
Esta falta de cobertura partidista se observa incluso en 2015, cuando aún no tenía vigencia la posibilidad de realizar coaliciones partidista y expresa la complejidad de la geografía nacional y de procesos históricos que hacen que algunos municipios resulten actualmente inaccesibles o no despierten interés, incluso para los partidos con mayor trayectoria y recursos institucionales; da cuenta, así mismo, de que la competencia hoy incluye diversos partidos alternativos o con otras características, que aspiran a ganar parte de la representación que anteriormente tenían exclusivamente los tradicionales y los transicionales.

La situación se evidencia también al analizar la posibilidad de cobertura que tienen los partidos nuevos. Así, por ejemplo, el Centro Democrático, en su primera incursión subnacional en 2015, y pese a que nace como un partido importante, liderado por el expresidente Álvaro Uribe Vélez, deja por fuera de cobertura algo más de la cuarta parte de los municipios del país. De igual forma, en el 2019, la agrupación nueva que más listas de aspirantes a concejos municipales logra poner a consideración ciudadana (Colombia Renaciente), solo alcanza a cubrir un 40 % del territorio. Otra comparación ilustrativa es el caso de Justa Libres que tiene presencia

espacial en 30 de los 32 departamentos, pero solo logra llegar con sus listas a un 37 % del total de municipios colombianos. Por su parte el, en ese momento, partido FARC, pese a los acuerdos del proceso de paz, solo logra tener presencia espacial en un 5 % del territorio, unos 59 municipios de los 1.101 con que cuenta el país.

Confrontando los hallazgos anteriormente descritos con las coberturas de representación en los concejos municipales se encuentra que todos los partidos logran posicionar candidatos en algunos de estos entes territoriales, aunque en unos casos su representación es mínima como ocurre, por ejemplo, con el partido FARC o Comunes, que porcentualmente ni siquiera aparece reflejado en la figura, aunque ganó dos escaños en corporaciones locales⁷³. De allí hacía arriba se encuentran los partidos Colombia Justa Libres, con un uno por ciento en la única elección en que ha participado, el MIRA con un 3 % y un 2 % en 2015 y 2019 respectivamente y la Colombia Humana –UP con un 3 % en el 2019. El PDA, por su parte, logra un 15 % de cobertura de representación en el 2015, pero la disminuye a un 10 % en la siguiente elección (Figura 11.4). En este caso y en el de otros partidos que compitieron en las dos elecciones y que son minoritarios surge la pregunta sobre el papel que cumplieron las coaliciones en las disminuciones observadas en términos de la representación política municipal. Sobre este punto se volverá más adelante.

Figura 11.4 Cobertura de representación en concejos municipales. (Porcentaje de municipios en los cuales el partido obtuvo listas propias ganadoras)



Fuente: elaboración propia a partir de datos obtenidos de la RNEC.

73 Estos concejales mediante listas propias fueron elegidos en los municipios de Dabeiba, Antioquia y Palmar, Santander. Adicionalmente Comunes obtuvo uno más mediante coalición en Icononzo, Tolima.

De forma opuesta, y como se puede observar en la misma Figura 11.4, los partidos tradicionales y transicionales La U, Liberal, Cambio Radical y Conservador son los que mayor presencia y representación tienen en el territorio, caracterizándose por cubrir al menos las tres cuartas partes de los municipios del país con sus concejales. Los siguen el partido Opción Centro para 2015 y para las dos elecciones Alianza Verde y el Centro Democrático, que junto con los partidos indígenas ASI, AICO y MAIS, tienen representación entre un 20 % y un 52 % del territorio nacional.

De otro lado, puede observarse que mientras ASI mantuvo la misma participación de una elección a otra, los partidos que aumentaron su cobertura de representación fueron MAIS, AICO, el Centro Democrático y la Alianza Verde. Por el contrario, varios partidos de características diferentes la disminuyeron en diversas proporciones. Entre ellos se pueden mencionar los partidos tradicionales, Cambio Radical y la U, y los que más utilizaron su condición de partidos minoritarios para realizar coaliciones, como son el PDA y el MIRA. Debido a la relevancia de esta tendencia de variación entre elección y elección —que con algunos matices también se observó en los departamentos—, a continuación, se examina de manera detallada, adicionando, además la información sobre el número de curules obtenidas por cada partido.

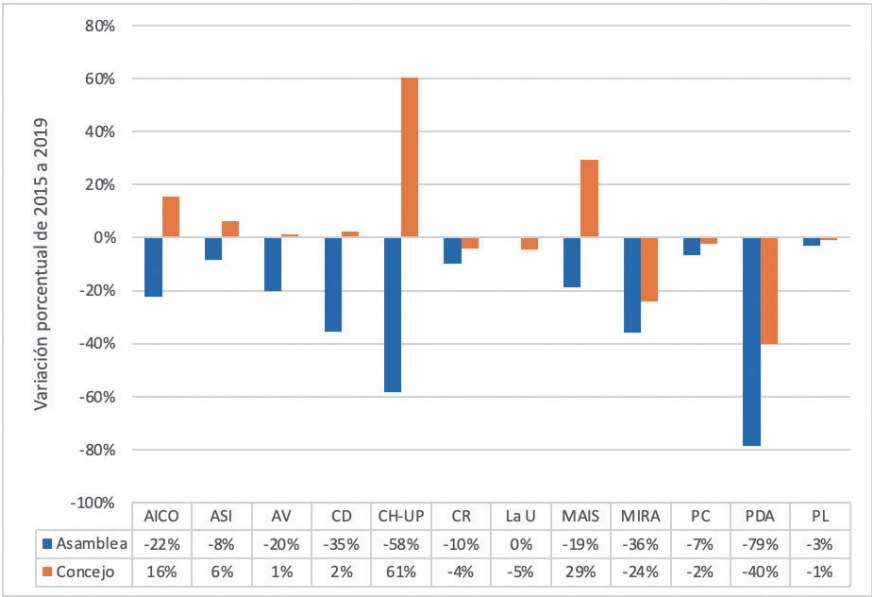
11.3 Dinámicas de cambio en materia de coberturas y de representantes electos

Como se ha planteado, tanto en las asambleas departamentales como en los concejos municipales, se observan variaciones en la cobertura territorial y en la cobertura de representación alcanzadas por los partidos que compitieron en los dos años estudiados. En el presente apartado se pretende estandarizar esas variaciones en porcentajes para poder comparar las dinámicas observadas y para arriesgar una serie de hipótesis sobre lo que estaría ocasionando el comportamiento encontrado. Esta estandarización se complementa con la presentación de los resultados obtenidos en términos de curules ganadas entre elección y elección.

En este sentido, la Figura 11.5 muestra la variación observada para cada partido en términos de la cobertura territorial (el porcentaje de listas inscritas en relación con el total de distritos electorales) y sus diferencias si se trata de circunscripciones departamentales o de circunscripciones municipales. En el primer caso se observa que el partido de La U es el único que inscribe sus listas en el mismo número de departamentos (en este

caso en todas las 32 entidades territoriales), mientras que todos los demás partidos, sin excepción, disminuyen su cobertura territorial (Figura 11.5). Esta disminución tiene, sin embargo, diferentes dimensiones que oscilan entre el -3 % para el Partido Liberal y el -79 % para el PDA.

Figura 11.5 Porcentaje de variación en materia de cobertura territorial por parte de los partidos políticos en elecciones de asambleas y concejos, 2015 y 2019



Fuente: elaboración propia a partir de datos obtenidos de la RNEC.

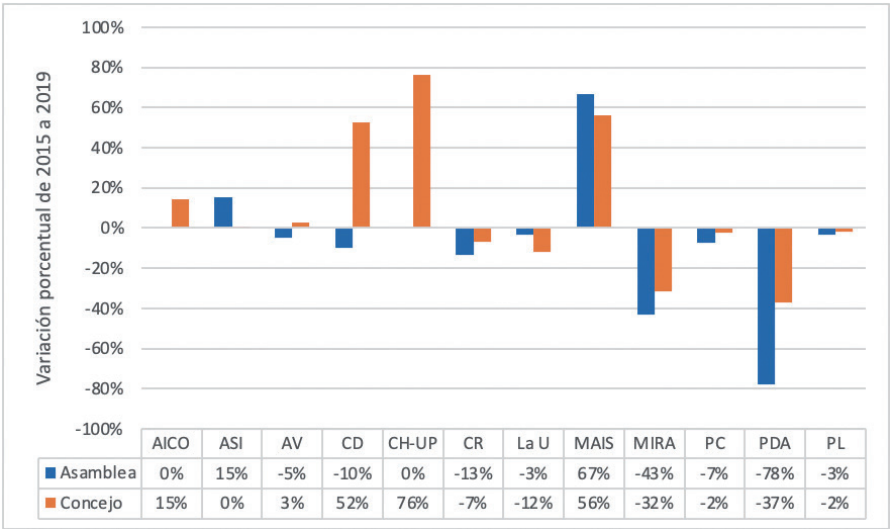
En relación con los concejos municipales, por su parte, se observan diferencias grandes: en primer lugar, no todos los partidos disminuyen su participación en términos de cobertura territorial, sino que algunos la aumentan. Así, en su orden Colombia Humana -UP, MAIS AICO, ASI, el Centro Democrático y la Alianza Verde, inscriben listas en un número mayor de municipios en el 2019 comparado con el 2015, mientras que en el caso opuesto de disminución de su cobertura espacial de un año a otro se encuentran los partidos Liberal, Conservador, Cambio Radical, La U, el MIRA y el PDA.

¿Cómo se traduce esta presencia territorial en materia de cobertura de representación? Al respecto la Figura 11.6 muestra la variación observada para cada partido en los dos años electorales estudiados en términos

del porcentaje de listas ganadoras sobre el total de la respectiva corporación pública. En las asambleas departamentales se destacan al respecto los partidos indígenas, AICO debido a que mantiene un porcentaje similar de cobertura, con lo cual su variación de un año a otra es nula, y ASI y MAIS porque la aumentan, aunque en diferentes proporciones. En el primer caso la variación de ASI es de un 15 % al pasar de tener presencia con la elección de diputados en listas propias en 13 departamentos en 2015 a 15 en 2019. MAIS, por su parte tiene la variación más grande del período pues pasa de 3 listas ganadoras en 2015 a 5 en 2019, un crecimiento del 67 %.

En diferentes proporciones, todos los demás partidos tienen menos listas ganadoras en 2019, es decir, disminuyen su cobertura de representación en las asambleas departamentales, siendo los casos más destacados por lo amplia de su mengua, los de los partidos minoritarios PDA y MIRA que obtienen un 78 % y un 43 % menos de listas propias ganadoras entre elección y elección.

Figura 11.6 Porcentaje de variación en materia de cobertura de representación por parte de los partidos políticos en elecciones de asambleas y concejos, 2015 y 2019



Fuente: elaboración propia a partir de datos obtenidos de la RNEC.

Esta situación de decrecimiento del PDA y el MIRA se mantiene cuando se trata de examinar los concejos municipales, aunque la variación muestra menores proporciones: el primero con un 37 % menos de listas ganadoras en el 2019 comparado con el 2015 y el MIRA con un 32 % menos. Teniendo

en cuenta el carácter de minoritarios de los dos partidos políticos, esta tendencia plantea de nuevo el interrogante sobre el rol que cumplen las coaliciones en los desenlaces observados. Ahora bien, la disminución de la cobertura de representación entre 2015 y 2019 no solo abarca partidos pequeños, sino que se observa también en partidos medianos como La U, que disminuye sus listas ganadoras en 12 %, Cambio Radical que lo hace en un 7 % y los partidos Conservador y Liberal con un 2 % de listas de concejales menos en cada caso.

En contraste y como se observa en la misma Figura 11.6, ASI mantiene la misma cobertura de representación en términos de concejos municipales, mientras los otros dos partidos indígenas, AICO y MAIS, crecen en un 15 % y en un 56 % respectivamente. Igual tendencia se observa en el Centro Democrático, que incrementa su representación en un 52 % y en la Alianza Verde, que lo hace en un modesto 3 %. La Colombia Humana –UP, por su parte, también muestra un leve crecimiento, al pasar de un 2 % a un 3 % en su cobertura de representación entre un año y otro y al mostrar una variación de 76 %.

Ahora bien, estas modificaciones en materia de cobertura pueden contrastarse con el número de curules ganadas por cada partido político que hizo presencia en las dos elecciones con listas ganadoras, que, si bien no muestra niveles de presencia o de representación a lo largo y ancho del país, si da cuenta de sí las tendencias de cambio enunciadas se ratifican o no al analizar los resultados efectivos de los partidos. Esta información se recoge en la Tabla 11.1 y muestra cómo, a excepción del Partido Conservador que mantiene igual número de diputados en las asambleas en las dos elecciones y del Centro Democrático, que aumenta considerablemente el número de concejales electos, todos los partidos considerados medianos (los ya mencionados, sumados el Liberal, la U y Cambio Radical) disminuyen el número de electos entre elección y elección. Esta información es consistente con lo descrito previamente en materia de coberturas, si bien en el caso del Partido Conservador indica que, aunque disminuye su capacidad de representación (pues pasa de elegir sus 58 diputados en 28 departamentos a tenerlos en 26), mantiene el mismo número de curules en las asambleas departamentales.

Tabla 11.1 Número de curules obtenidas por los partidos políticos que participaron en las elecciones de 2015 y 2019

Partido o movimiento político	Asambleas				Concejos			
	2015	2019	Variación #	Variación %	2015	2019	Variación #	Variación %
Liberal	84	75	-9	-11 %	2.080	1.901	-179	-9 %
Social de la Unidad Nacional (La U)	89	56	-33	-37 %	2.140	1.562	-578	-27 %
Conservador	58	58	0	0 %	1.957	1.747	-210	-11 %
Cambio Radical	64	55	-9	-14 %	1.702	1.470	-232	-14 %
Alianza Verde	29	35	6	21 %	871	933	62	7 %
Centro Democrático	33	29	-4	-12 %	567	941	374	66 %
ASI	16	19	3	19 %	732	708	-24	-3 %
MAIS	3	6	3	100 %	322	529	207	64 %
AICO	4	4	0	0 %	369	410	41	11 %
PDA	9	2	-7	-78 %	235	147	-88	-37 %
MIRA	8	5	-3	-38 %	44	28	-16	-36 %
UP - Colombia Humana — UP	0	0	0	0 %	20	38	18	90 %
TOTAL	397	344	-53	-13 %	11.039	10.414	-625	-6 %

Fuente: elaboración propia a partir de datos obtenidos de la RNEC.

En las otras categorías de partidos, y acorde con el número de curules ganadas, MAIS y la Alianza Verde aumentan su participación en 2019 comparado con 2015, en las dos corporaciones, mientras que ASI lo hace solo en las asambleas departamentales y Colombia Humana –UP, Centro Democrático y AICO en los concejos municipales. Por su parte, en relación con la disminución de curules con listas propias, vuelven a aparecer los dos partidos más pequeños MIRA y el PDA cuyo decrecimiento tanto de diputados como de concejales entre elección y elección se suma a los partidos medianos ya señalados (el Liberal, Cambio Radical y La U) que siguen la misma tendencia.

11.4 Posibles explicaciones a las tendencias encontradas

Como se deriva de lo inmediatamente expuesto, se presentan hallazgos llamativos cuando se analiza la variación y la modificación en el número de escaños ganados por parte de los partidos que compitieron en las dos elecciones analizadas y se contrasta la información resultante con las coberturas territoriales y de representación desarrolladas previamente. Claramente se observa que tanto partidos medianos (Liberal, la U, Conservador, Cambio Radical), como pequeños (PDA y MIRA) presentan pérdidas de curules de un año al otro en ambas corporaciones públicas subnacionales, lo cual coincide con la variación negativa de su cobertura territorial y de representación de un año al otro, es decir en los tres indicadores hay una disminución tanto para concejo como para asambleas⁷⁴. A diferencia de lo anterior, los demás partidos muestran mejoras en una o en las dos corporaciones públicas, así:

- Partidos como MAIS y Alianza Verde que aumentaron las curules ganadas de un año al otro para ambas corporaciones, muestran una variación positiva en la cobertura territorial para concejos y una variación negativa para asambleas; así mismo hay un aumento en la cobertura de representación tanto para concejos y asambleas en el caso de MAIS y solo en concejo para la AV, pues, como ocurre con la mayor parte de organizaciones políticas, esta disminuye para las corporaciones seccionales.
- ASI muestra ciertas especificidades en sus resultados ya que, para el caso de concejos, aumenta el número de listas inscritas, pero no varía el número de listas ganadoras y aun así disminuye el número de curules obtenidas. En asambleas, su comportamiento es similar al del partido MAIS, es decir, de los pocos partidos que aumenta su cobertura de representación y el número de diputados electos.
- El Centro Democrático, Colombia Humana y AICO, aumentan las curules, pero solamente para concejos, lo que se asocia con la variación de cobertura territorial y de representación de un año al otro, pues muestran un aumento tanto en las listas inscritas como en las listas ganadoras.

74 Si bien para las asambleas se presentan un par de matices: el partido de la U no tuvo variación en las listas inscritas, pero aun así presentó menos listas ganadoras y menos curules; por su parte, el Partido Conservador obtuvo las mismas curules, pese a mostrar una disminución de listas inscritas y listas ganadas.

- En el caso de las asambleas, el Centro Democrático presenta una disminución en ambos indicadores de cobertura, lo cual genera la pérdida de curules propias de un año a otro; por su parte, AICO y CH en esta misma corporación tienen una variación negativa en el indicador de cobertura territorial, pero en el de representación no hay modificación, lo cual también se ve reflejado en la variación de curules ganadas, que fue de 0 %.

¿Cómo pueden explicarse estas variaciones? Una aproximación a la respuesta parece relevante en tanto, con las diferencias y matices ya señalados, se observan pérdidas en la mayor parte de partidos de mayor peso, tradicionales o transicionales, junto con dos de los más pequeños pero estables en el sistema (MIRA y el PDA), las cuales son capitalizadas por partidos alternativos o de más reciente aparición en el sistema.

Tres posibles explicaciones, que serán exploradas a continuación, pueden arriesgarse al respecto. La primera de ellas está relacionada con cambios en materia de competencia electoral. Como se señaló en capítulos previos, las elecciones en estudio antecieron y siguieron el proceso de paz firmado en 2016, con lo cual podrían haberse generado dinámicas partidistas que alteraron el panorama electoral e impulsaron volatilidad en las preferencias del electorado. Las otras dos posibles explicaciones estarían vinculadas con modificaciones normativas implementadas por primera vez en 2019 como son, la que permitió las, ya mencionadas en varias ocasiones, coaliciones partidistas, por un lado, y la opción, derivada del Estatuto de Oposición (Ley Estatutaria 1909 de 2018), de que el candidato a gobernador o alcalde que obtuvo la segunda votación en cargos uninominales pueda, si así lo desea, acceder a una curul en la corporación respectiva. Para cerrar este capítulo, se hacen reflexiones sobre cada una de estas explicaciones, presentadas hipotéticamente, esperando que su valor interpretativo pueda verificarse en estudios posteriores.

11.4.1 Cambios drásticos en materia de competencia electoral

Podría suponerse que las modificaciones evidenciadas entre las elecciones de 2015 y 2019 tuvieron su origen en dinámicas propias de la competencia electoral relacionadas con alteraciones en el número de partidos o más específicamente con el ingreso de nuevos actores que le disputaran porciones importantes del electorado a las organizaciones ya existentes. Esta hipótesis, sin embargo, no parece muy realista debido a que, aunque

el número de organizaciones políticas en competencia aumentó⁷⁵, ninguno de los partidos que surgieron en la coyuntura electoral 2018-2019 tuvo un desempeño destacado.

En efecto, así ocurrió tanto con los dos partidos surgidos como consecuencia directa del proceso de paz, como con los partidos afrocolombianos que, como se indicó, no suelen tener vocación de permanencia y surgen y desaparecen en cada ciclo electoral. Comunes, el partido conformado por los firmantes del Acuerdo de paz, no logró agrupar siquiera un 1 % de curules en concejos o asambleas. Mientras tanto, Colombia Justa y Libre, partido de orientación religiosa conformado por sectores que apoyaron el No en el plebiscito por la paz, logró un 3 % de representación en las asambleas y una representación similar que Comunes en los concejos (1 %), presentando una notable baja en relación con la votación que había obtenido un año antes en el Congreso.

Incluso los resultados de estos dos partidos son superados por Colombia Renaciente, partido afro que logra elegir dos diputados propios en los departamentos del Valle del Cauca y Magdalena y uno más en coalición, así como 236 concejales provenientes de 187 listas ganadoras, lo cual, sin embargo, no es una cantidad que amenace a los partidos ya establecidos. Los partidos ADA y PRE, por su parte, tampoco tienen una actuación muy destacada⁷⁶.

Así, los resultados de estos nuevos partidos llevarían a afirmar que las modificaciones observadas entre las elecciones del 2015 y 2019 y sobre todo la pérdida de peso de los partidos más grandes (Liberal, Conservador, La U y Cambio Radical), así como el mejor desempeño de partidos indígenas, la Alianza Verde y el Centro Democrático (en concejos), no pueden ser explicadas por cambios drásticos en las dinámicas electorales subnacionales derivados del ingreso de nuevos actores partidistas a la competencia política. Otras opciones deben ser exploradas.

75 Pasó de 14 partidos políticos con personería jurídica en el 2015 a 17 en 2019.

76 El PRE no elige ningún diputado a su nombre mientras sus concejales solo son 54 del total de 12.063 existentes en el país. ADA, por su parte, elige únicamente 119 concejales y 1 diputado de los 418 con que cuentan las asambleas departamentales.

11.4.2 Las coaliciones como posible variable explicativa a las variaciones efectuadas

Como las listas y las curules *propias* de los partidos y movimientos políticos fueron la unidad de análisis clave en los hallazgos descritos previamente, se considera que las coaliciones podrían constituirse en un segundo factor explicativo al menos de aquellos que mostraron una baja generalizada en el número de listas inscritas en 2019 comparado con 2015 y la consecuente disminución en listas ganadoras y curules electas; es decir, la hipótesis se orientaría a señalar que la situación de decrecimiento encontrada pudo deberse a que la mengua individual en la cobertura territorial fue compensada con listas inscritas bajo la modalidad de coaliciones interpartidistas, figura introducida en la reforma de Equilibrio de Poderes (Acto Legislativo 02 de 2015), adoptada, como se comentó, después de procesos de litigio jurídico, e implementada por primera vez en el nivel subnacional en las elecciones de 2019.

Esta hipótesis aplicaría entonces solo a los partidos que disminuyeron sus listas propias, es decir al Liberal, La U, Conservador, Cambio Radical, PDA y MIRA en los concejos municipales y a todos menos La U en las asambleas departamentales⁷⁷. El análisis de la relación entre disminución de la participación y representación partidista y participación en coaliciones debería tener en cuenta igualmente, la restricción de la norma según la cual solo aquellos que cuenten con menos del 15 % del total de votación válida de la respectiva circunscripción pueden participar de coaliciones, lo que implicaría discriminar lo que ocurre al respecto en cada municipio o departamento según el tamaño de circunscripción. Aunque el detalle de esta discriminación requiere de una serie de operaciones que desbordan lo que es posible realizar en el marco de este estudio, se mencionarán algunos ejemplos que sustentan la argumentación. De igual forma se presentará información sistematizada relativa a los partidos que efectivamente realizaron coaliciones, para confrontarla con el aumento o disminución de su representación.

77 Por razones obvias, para los partidos que presentaron una variación positiva en el número de listas inscritas en relación con el total, no aplicaría la hipótesis de las coaliciones. Como se mostró en las figuras 11.1 y 11.2, estos son La U en las circunscripciones departamentales y -en su orden- Colombia Humana -UP, MAIS AICO, ASI, CD y AV, para las circunscripciones de concejos municipales. Es de señalar, sin embargo, que en concejos todos ellos efectuaron, en mayor o menor medida, alianzas interpartidistas, tal y como se analiza en un capítulo posterior de este mismo tomo. De igual forma, a excepción de ASI que mantuvo una cobertura de representación similar, pero disminuyó el número de curules electas a su nombre, todos estos partidos pueden considerarse ganadores en cuanto a la comparación de sus resultados en materia de concejos en las dos elecciones estudiadas.

De manera llamativa se evidencia que todos los partidos o movimientos políticos con representación podrían estar habilitados para establecer este tipo de alianzas electorales en algunos departamentos o municipios⁷⁸. Esto se da debido a la gran cantidad de actores que compiten en un escenario de multipartidismo fragmentado, a la heterogeneidad territorial colombiana y a la forma en que se desarrolla la competencia de partidos nacionales en el nivel subnacional. A la vez, partidos nuevos o que no ganaron curules previamente, pueden también hacer parte de coaliciones. Por el contrario, se descartarían partidos que, en cada distrito electoral superen la votación exigida por la norma⁷⁹, así como aquellos con porcentajes de votación muy cercanos al límite donde las coaliciones resultarían poco atractivas (¿para qué conseguir un aliado si individualmente se cuenta con una tajada importante de votos y curules?) o inviables (requeriría un aliado con una votación minúscula para no superar el 15 % exigido normativamente)⁸⁰.

En todo caso y sin la pretensión de probar o improbar la hipótesis, sí es posible plantear alguna relación entre los partidos que disminuyeron el número de listas presentadas -y, en consecuencia, de listas ganadoras y de curules obtenidas- con la realización de coaliciones interpartidistas. Es de señalar que este ejercicio se hace de manera preliminar y solo para intentar aportar elementos que permitan cualificar el problema de investigación en la perspectiva de responder, en futuros estudios, la pregunta hecha previamente. Por su parte el análisis en profundidad de las coaliciones en sus diferentes dimensiones se realizará en el capítulo 14 de este mismo tomo.

78 El partido de la U, el de mayor presencia territorial subnacional en el 2015, puede proporcionar un gran ejemplo en la materia. Incluso con una cobertura de 100 % en las asambleas, obtuvo el 11,23 % de la votación válida en el distrito electoral de mayor tamaño, Antioquia, lo que en principio le otorgaría un margen mínimo, para aliarse con otro partido, hasta completar el porcentaje exigido en la norma. Si bien a nivel departamental La U no efectuó ninguna coalición pues inscribió listas propias en todas las circunscripciones, sí participó de nueve de ellas en los concejos. Se encontró además que en los tamaños de distrito municipal 15, 17, 19, 21 y 45, su votación promedio en relación con el total de votos por partido, fue menor al 15 % (osciló entre 8,2 %, y 14,7 como máximo), lo cual es evidencia clara de la posibilidad que tienen hasta los partidos de mayor peso, de utilizar en determinadas circunscripciones la novel figura incluida en el ordenamiento constitucional colombiano.

79 El caso del Centro Democrático en la misma circunscripción de Antioquia es ilustrativo al respecto, ya que su votación de 19,57 % frente al total de votación válida, le haría imposible ser considerado como minoría para realizar una alianza en la elección del 2019.

80 Siguiendo con la asamblea de Antioquía, el Partido Liberal podría entrar en alguna de estas categorías, pues, en el 2019 alcanzó una votación del 14,68 % en relación con la votación válida.

Realizadas estas consideraciones, es posible examinar, en primer lugar, las organizaciones que hicieron uso de la estrategia de coaliciones debido a su carácter de partidos minoritarios, como son el PDA, el MIRA y la Colombia Humana — UP. Claramente para estos partidos las coaliciones sí parecen explicar la disminución observada en listas y curules propias, si bien se observan diferencias en las dos corporaciones examinadas y entre las agrupaciones (sobre todo en los desenlaces). En las asambleas departamentales el PDA y Colombia Humana —UP realizaron 21 coaliciones cada uno, mientras que el MIRA inscribió 13 listas con coavales. Por su parte en los concejos municipales los tres partidos mantienen la primacía en materia del número de coaliciones realizadas, aunque el orden se modifica: el MIRA tiene el primer lugar con 127 coaliciones efectuadas, seguido por la Colombia Humana —UP con 113 y el PDA con 99. Es de notar que, sobre todo en los municipios, estos números están muy por debajo de las potencialidades que tendrían dichos partidos para establecer alianzas debido al poco peso que ostentan tanto en el nivel nacional como en el subnacional.

En general la estrategia les resulta ganadora, siendo la excepción la participación del PDA en los concejos municipales. En asambleas departamentales doce de las trece coaliciones del MIRA fueron victoriosas, con lo cual, aunque disminuyó en tres el número de diputados electos a nombre propio entre elección y elección, consiguió adicionar dieciséis diputados más a través de coaliciones⁸¹. Igual tendencia se observa en los concejos municipales: el aparente bajón de 44 a 28 concejales electos en listas propias, se ve más que compensado por los 170 escaños obtenidos mediante 106 listas de coalición ganadoras de las que hizo parte.

Al igual que el MIRA, la Colombia Humana —UP también se encuentra en una situación ganadora en ambas corporaciones como consecuencia de acudir a la figura de las coaliciones. Mientras en las asambleas no logró elegir ningún diputado propio en ninguno de los dos años, estudiados, en 2019 obtuvo nueve diputados en ocho departamentos en los que participó mediante coaliciones⁸², a la vez que en los concejos pasó de 20 elegidos en listas propias en 2015 a 30 en 2019, a los que adicionó 42 más provenientes de 37 coaliciones.

81 En los departamentos de Antioquia, Caldas, Cundinamarca y Santander, las coaliciones en que participó el MIRA obtuvieron de a dos curules de diputados, mientras que, en Casanare, Cauca, Chocó, Guaviare, Magdalena, Meta, Sucre y San Andrés y Providencia, las coaliciones ganaron una curul cada una.

82 Con este mecanismo, la Colombia Humana —UP eligió un diputado en los departamentos de Antioquia, Caquetá, Magdalena, Quindío, Risaralda, Santander y Tolima, y dos en el departamento de Nariño.

Finalmente, dentro de este grupo de partidos minoritarios, el PDA bajó en siete el número de diputados propios elegidos en asambleas, al pasar de nueve en 2015 a dos en 2019. Sin embargo, al considerar las coaliciones en que participó se encuentra que en este último año elige diputados en doce entidades territoriales seccionales, provenientes de listas propias en dos departamentos (Amazonas y Guainía) y de alianzas interpartidistas en diez más (Antioquia, Caquetá, Casanare, Cauca, Magdalena, Nariño, Quindío, Risaralda, Santander y Tolima). Esta tendencia ganadora, que se evidencia al sumar los elegidos en coaliciones y que comparten todos los tres partidos minoritarios, no se mantiene para el PDA en los concejos municipales ya que, incluso sumando las curules ganadas en coalición, el partido obtiene menos representantes entre 2015 y 2019. Así, en el primer año logró elegir 235 concejales, mientras en 2019 obtuvo solo 186 (147 electos a nombre propio y 39 provenientes de 37 coaliciones ganadoras de las 99 en que participó).

El otro grupo de partidos que realizó coaliciones en asambleas departamentales y que simultáneamente mostró bajas en su participación y resultados fue el Centro Democrático, con once coaliciones, el Partido Conservador con cuatro y Cambio Radical con dos. La tendencia descrita en los párrafos anteriores para los partidos minoritarios se reproduce en el caso del Centro Democrático. Este partido había elegido 33 diputados a nombre propio en 2015, que vio reducidos a 29 en 2019. Sin embargo, participó en 10 listas en coalición interpartidista que le adicionaron curules para un total de 44 —propias y en coalición— en 2019. El Partido Conservador, por su parte, mantiene un número similar de 58 diputados obtenidos por listas propias en las dos elecciones, los cuales aumentan si se agregan los seis obtenidos de las listas de coalición que inscribió en Cundinamarca, Meta, Quindío y Magdalena, que fueron ganadoras. Una situación contraria se observa en el caso de Cambio Radical pues la disminución en los diputados elegidos a su nombre (pasaron de 64 a 55 diputados) no es compensada por las cinco curules obtenidas en las coaliciones interpartidistas que realizó en Antioquia y Córdoba, pese a que las dos resultaron ganadoras.

Si se analiza la tendencia que se viene describiendo para las circunscripciones de concejos municipales, debe excluirse el Centro Democrático y agregarse los partidos de La U y Liberal. El Centro Democrático participa en un número importante de 46 coaliciones, pero no disminuyó el

número de listas propias⁸³, mientras tanto La U realizó nueve coaliciones y el Partido Liberal solo cuatro. Por su parte, Cambio Radical y el Partido Conservador hicieron parte de 11 y 28 coaliciones respectivamente. En relación con estos partidos puede mencionarse que en todos los casos y en diferentes proporciones, las coaliciones no compensan las pérdidas que observaron en el número de concejales electos a su nombre en 2019, comparados con los que obtuvieron en 2015. La U, fue el partido que más concejales perdió (-578), seguido de CR (-232), el PC (-210) y el Liberal (-179) (Tabla 11.1). Mientras tanto, las coaliciones en las que participaron les proporcionaron sólo 14, 16, 41 y 6 concejales respectivamente⁸⁴.

11.4.3 La adjudicación de la última curul en disputa al segundo en votación en cargos uninominales

En la medida en que ni las dinámicas electorales ni las coaliciones pueden explicar el conjunto de las variaciones observadas en los partidos políticos, se propone considerar como hipótesis otro fenómeno que no fue analizado en este estudio y que emergió con la presentación de resultados. Se trata de una norma dispuesta en el Estatuto de Oposición (art. 25 Ley Estatutaria 1909 de 2018), que llevó a que en un 61 % de los concejos y en un 81 % de las asambleas del país se adjudicara en 2019 una curul al segundo en votación en cargos uninominales, con lo cual se quitó un escaño al partido y al candidato que, según la cifra repartidora, habría accedido a este con la normatividad previa.

La hipótesis en este sentido es que dicha disposición afectó mayoritariamente a los partidos que más curules ganaron en 2015 (los partidos medianos), y podría ser pertinente por dos vías. En primer lugar, al proveer información sobre cómo la disminución del número de curules en juego modificó la competencia, teniendo en cuenta que candidatos y partidos inscritos crecieron en 2019 comparados con 2015, como ya se mostró

83 Su variación porcentual en listas que eligieron al menos una curul fue de 52 % entre las dos elecciones (Figura 11.6), mientras que aumentó en 374 los concejales electos en listas propias, el mayor número entre todos los partidos participantes (pasó de 567 concejales elegidos en 2015 a 941 en 2019). Si a ello se le adicionan los 58 curules que obtuvo de las 46 coaliciones en que participó y que resultaron victoriosas, se puede afirmar que el CD fue un ganador neto en los concejos municipales entre 2015 y 2019.

84 Curiosamente estos cuatro partidos ganaron en todas las coaliciones en que participaron, menos en una. Las excepciones fueron: el municipio de Mistrató, en Risaralda para el partido de La U; Tuluá, Valle del Cauca para Cambio Radical; La Vega- Cundinamarca para el Partido Conservador y Viterbo, Caldas para el Partido Liberal.

previamente. Es de recordar que las curules obtenidas por partidos y movimientos políticos individualmente considerados pasaron de 397 a 344 en las asambleas departamentales y de 11.039 a 10.414 en los concejos municipales (Tabla 11.1). De otro lado, para su validación sería necesario identificar en dónde se aplicó la norma y a qué partidos afectó o lo que es lo mismo, quiénes, en ausencia de esta normatividad, hubieran sido adjudicatarios de la última curul asignada mediante cifra repartidora, explicando así el grado en que estas pérdidas afectaron sus resultados finales. Al respecto, es de señalar que no sólo no existe claridad sobre los partidos que perdieron más curules con esta nueva norma, sino sobre la posible coincidencia que podría existir entre estos y el partido o coalición de partidos que avaló al candidato a alcalde o gobernador beneficiario de la curul derivada del estatuto de la oposición. El tema requiere una investigación adicional que deberá realizarse en el futuro.

11.5 Reflexiones finales

El presente capítulo pretendió ahondar en el análisis de la cobertura que tienen los partidos y movimientos políticos que compiten en elecciones subnacionales tanto en términos de las listas que logran inscribir a lo largo y ancho del territorio nacional, como de la forma en que esta cobertura se refleja en la representación que finalmente obtienen en las circunscripciones en las que contienden. Indudablemente cubrir el conjunto de corporaciones públicas constituye un gran reto que no todos logran cumplir y en el que cuentan de entrada con ventaja los partidos con mayor peso y trayectoria dentro del sistema político colombiano.

La dificultad de presentar listas de candidatos en todos los 32 departamentos se multiplica si se aspira a llegar al conjunto de circunscripciones municipales existentes en el país, de tal forma que ningún partido logra postular listas en el 100 % del territorio. Sin embargo, la posibilidad de tener una amplia presencia inicial en una u otra corporación, es un punto de partida determinante para la cobertura que puedan alcanzar los partidos posteriormente en términos de representación política, así como para las curules que consigan ganar.

Pese a que los partidos consiguen inscribir listas de candidatos en más circunscripciones de asambleas departamentales que en las de concejos municipales, es en estos últimos donde todos encuentran oportunidades de obtener una tajada de los escaños en juego. Hasta los partidos con menos capacidades organizativas y menores posibilidades de postular sus

nominados en la compleja geografía nacional, logran acceder a algunas curules en uno u otro municipio, independiente, incluso, de que hayan surgido en la elección nacional inmediatamente anterior y sean primíparos en las elecciones subnacionales, o que no tengan perspectivas promotoras de continuar con vida en el sistema partidista.

Evidenciadas las coberturas territoriales y de representación y sus particularidades entre partidos, emergió una tendencia inesperada en cuanto a la variación observada entre elección y elección. Desde varias perspectivas y con algunos matices que fueron descritos en detalle, se encontró una disminución en el número de listas presentadas o ganadoras o en el número de curules obtenidas, que afectó principalmente a dos grupos de partidos: por un lado, los considerados medianos (La U, Liberal, Conservador y Cambio Radical en ambas corporaciones y el Centro Democrático en las asambleas departamentales) y por otros dos partidos pequeños, pero con recorrido en el sistema (el MIRA y el PDA).

Ante este hallazgo, se aventuraron tres hipótesis explicativas. La primera de ellas consideró eventos coyunturales que alteraron la dinámica de la competencia entre 2015 y 2019, llevando así a cambiar las preferencias del electorado. Sin embargo, esta hipótesis puede ser prácticamente descartada debido a que el número de partidos en competencia no se alteró considerablemente ni fueron los partidos surgidos en la coyuntura del proceso de paz los que se beneficiaron de los cambios. Más bien, estos mostraron un pobre desempeño, con lo cual quienes ocuparon los espacios perdidos fueron principalmente las agrupaciones indígenas y, en menor medida, la Alianza Verde.

Una segunda hipótesis partió del supuesto de que el menor número de listas inscritas y, en consecuencia, la disminución de cobertura de representación y de curules ganadas, pudo verse compensada por la inscripción de listas de coalición interpartidistas. Así, la introducción de esta nueva figura podría explicar las variaciones observadas. De entrada, un hallazgo a mencionar al respecto es el hecho de que prácticamente todos los partidos y movimientos políticos, independientemente de su peso en el nivel nacional, cumplen en una circunscripción o en otra, el requisito de contar con una votación menor al 15 % que los habilita para establecer alianzas con otros partidos considerados por la norma como minorías. En este sentido, la implementación de esta medida en el 2019 indudablemente afectó la dinámica de competencia política, aunque de manera diferente según el tipo de partido de que se trate.

Por el lado de los partidos minoritarios, la explicación sugerida en la hipótesis parece operar para el MIRA en las dos corporaciones y para el PDA, pero solo en las asambleas departamentales. En todos estos casos ambos partidos disminuyeron la cobertura territorial y de representación y el número de curules propias electas, situación que cambia considerablemente si se suman los logros derivados de las coaliciones en que participaron. Aunque para los concejos municipales estos mismos partidos se encontraron también en el top tres en cuanto al número de alianzas realizadas (junto con la Colombia Humana –UP), los resultados del PDA muestran que la estrategia de alianzas no compensa las variaciones negativas presentadas. Las razones para entender su peor desempeño en el 2019 deben buscarse entonces en otros fenómenos, quizás vinculados a su propia trayectoria interna⁸⁵.

Tampoco en el caso de los partidos denominados “medianos”, que mostraron también bajas en su desempeño, parece aplicar del todo esta segunda hipótesis. Solo para asambleas departamentales la situación del Centro Democrático y el Partido Conservador encajan perfectamente en lo conjeturado, pues las pérdidas en cobertura y curules las mejoran con aumentos en el número de diputados ganadores en las coaliciones en que participaron. Mientras tanto, se observa la situación contraria en el caso de Cambio Radical en las dos corporaciones y de partidos Conservador y Liberal en los concejos municipales⁸⁶: aun sumando las curules obtenidas por su participación en coaliciones, su cobertura y sus representantes son menores entre elecciones, es decir que sufren pérdidas netas que deben ser explicadas por otras razones.

La última hipótesis considerada en este estudio podría ofrecer aportes al respecto. Se trata de la posible asociación del problema planteado con la última curul en disputa en las corporaciones públicas en los casos en que fue solicitada por el segundo en votación en cargos uninominales, según lo establecen las normas derivadas del Estatuto de la Oposición, también implementadas por primera vez en el 2019. Aunque el tema debería ser indagado en mayor profundidad, tomando elementos que fueron men-

85 Al respecto ver el apartado respectivo en el tomo II de este libro.

86 No se considera la U ni el liberalismo en las asambleas, pues, como se sustentó, ninguno de los dos realizó coaliciones para esta corporación. Se excluye también el CD en los concejos en tanto no fue un partido que disminuyera ni sus coberturas ni sus curules. Por el contrario, el CD no solo incrementa el número de listas inscritas a nombre propio, sino que tanto en estas como en las inscritas en coalición logra buenos resultados, lo que lo lleva a aumentar considerablemente el número de electos en el 2019, apartándose de la tendencia que se desea explicar.

cionados y explorando otras metodologías, al parecer la reducción global en el número de curules en juego que la medida implicó, afectó particularmente a las agrupaciones que mayores curules solían ganar en pasadas elecciones, es decir aquellos partidos medianos que fueron precisamente los que registraron peores desempeños en esa elección y en los que las coaliciones no tuvieron un peso determinante.

En la medida en que las tres explicaciones mencionadas fueron planteadas de manera preliminar, será necesario efectuar otras investigaciones que permitan verificar o rechazar con mayor propiedad las hipótesis arriesgadas. En todo caso, el capítulo da cuenta de la evidencia empírica sobre las coberturas territoriales y de representación de los partidos en las dos elecciones y en las dos corporaciones estudiadas, así como sobre sus variaciones, lo cual abre también el interrogante sobre si las tendencias identificadas se mantendrán en futuras elecciones, con lo cual se estarían configurando cambios relevantes en el sistema de partidos en las circunscripciones plurinominales subnacionales.

Referencias

- Nohlen, D. (1995). *Elecciones y Sistemas Electorales*. Caracas: Fundación Friedrich Ebert, Nueva Sociedad.
- Rae, D. W. (1967). *The Political Consequences of Electoral Laws*. New Haven: Yale University Press.
- República de Colombia. Congreso de la República. (2015). Acto Legislativo 02 de 2015. Por medio del cual se adopta una reforma de equilibrio de poderes y reajuste institucional y se dictan otras disposiciones. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=66596>
- República de Colombia. Congreso de Colombia (2018). Ley 1909 de 2018 (julio 09). “Por medio de la cual se adoptan el Estatuto de la Oposición Política y algunos derechos a las organizaciones políticas independientes”. <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/30035429>
- RNEC. (s.f.) Histórico de resultados electorales. Registraduría Nacional del Estado Civil. <https://www.registraduria.gov.co/-Historico-de-resultados-electorales->

Capítulo

12

Los tipos de candidaturas y su influencia en la obtención de curules en concejos y asambleas

Clara Rocío Rodríguez Pico

La forma como se estructura el voto o se presentan las candidaturas es uno de los elementos clave del sistema electoral, imprescindible para materializar el propósito de este de hacer que las preferencias de los electores se traduzcan en representantes electos para ocupar cargos públicos. Las reglas existentes en la materia en determinado régimen político pueden condicionar no solo las relaciones entre los candidatos y los directivos de sus partidos, sino entre estas organizaciones políticas y sus electores. Más aún, pueden incidir, en últimas, en la percepción de los ciudadanos sobre la representación política y la democracia. Ello es así ya que boletas, papeletas, tarjetas electorales o “tarjetones” —en el caso colombiano— son la forma más cercana que tiene el votante para conocer el proceso y el sistema electoral, o, en palabras de Bosh (2014) “el único elemento del sistema electoral que el ciudadano experimenta directamente” (p. 327).

La particularidad de revisar el tema en Colombia radica en la combinación que normativamente pueden realizar los partidos entre listas cerradas y bloqueadas y listas con voto preferente ya que

en la medida en que las organizaciones políticas (...) son quienes optan libremente por una u otra modalidad en cada elección y en cada circunscripción en que compiten, los dos tipos de listas coexisten sin ninguna coherencia ni horizontal ni vertical al respecto (...) Es decir que los partidos no utilizan un solo tipo de listas, ni muestran congruencia vertical entre los niveles nacional y subnacionales, ni coherencia horizontal entre la modalidad usada en el Senado y en las diferentes circunscripciones de Cámara ni entre las circunscripciones departamentales o municipales (Rodríguez Pico & Quiroga, 2021a).

Bajo esta perspectiva, el presente capítulo pretende examinar el uso que hicieron los partidos políticos participantes en las elecciones de 2015 y 2019 de las listas cerradas y bloqueadas y de las listas con voto preferente y determinar qué tan rentable es cada una de estas modalidades para cumplir sus propósitos de hacer elegir candidatos en las respectivas elecciones en las que compitieron.

Al respecto se evidencia que el voto preferente es, de lejos, el que privilegian los partidos en las corporaciones del nivel subnacional. Su uso es tal que través de este se eligieron más del 98 % de los concejales y diputados, en ambas elecciones estudiadas. Incluso, en el 2019 este porcentaje alcanzó prácticamente el 100 % de las circunscripciones de asambleas departamentales, pues 417 de los 418 diputados del país provinieron de listas inscritas por sus partidos en la modalidad de voto preferente. Los resultados de esta investigación para el nivel subnacional ratifican, así mismo, la tesis planteada por Rodríguez Pico y Quiroga (2021a y 2021b) en el sentido de que el peso que tiene en la práctica esta forma de presentación de candidaturas choca con las propuestas de reforma política que propenden por retornar a la exclusividad de la lista cerrada y bloqueada.

El capítulo se estructura en torno a cinco apartados. El primero analiza el caso colombiano de dos modalidades opuestas de listas que pueden operar a la vez, revisando la forma como normativamente se adoptaron y regularon. En el siguiente apartado y después de mostrar algunos hallazgos previos ofrecidos por la literatura sobre el peso del voto preferente en las corporaciones públicas de orden subnacional, se examina la información sistematizada sobre las dos elecciones y corporaciones públicas estudiadas respecto a la forma de presentación de candidaturas por la que optan los partidos y la procedencia de los representantes electos en relación con el tipo de listas con que fueron inscritos; se sustenta allí la tendencia general recogida en el capítulo, según la cual partidos y movimientos políticos privilegian el voto preferente para la presentación de candidaturas, debido a que este mecanismo les resuelve problemas de acción colectiva, a la vez que resulta más efectivo para obtener escaños, siendo considerablemente mayor el porcentaje de los representantes electos provenientes de listas de voto preferente, que aquellos que fueron inscritos en listas cerradas y bloqueadas.

La mirada de orden general y agregada para todos los partidos participantes con que se sustenta esta tendencia, se complementa, en un tercer apartado, con un enfoque diferenciado de lo que ocurre en la materia en el territorio, conforme al tamaño de las diferentes circunscripciones del nivel municipal e intermedio; es decir, se responde a la pregunta de si los patrones encontrados en materia de uso y rentabilidad del voto preferente difieren o no según la categoría en que están ubicados los municipios o departamentos dependiendo de las dimensiones de sus distritos electorales. Un cuarto capítulo examina las variaciones intra e interpartidistas del tipo de listas que resultaron ganadoras. En la medida en que mayoritariamente

se opta por las listas de voto preferente, el foco acá se dirige a revisar y realizar una interpretación sobre los que, apartándose de la tendencia, escogen la alternativa contraria, la lista cerrada. Por último, se presentan una serie de reflexiones finales sobre cómo los partidos políticos presentan las candidaturas y cómo la modalidad elegida incide en las curules que obtienen en concejos municipales y en asambleas departamentales.

12.1 Las modalidades de presentación de candidaturas en Colombia

Como se explicó previamente en los capítulos que presentaron el sistema electoral colombiano, varias de las medidas adoptadas por la reforma política del 2003 estaban orientadas a disminuir el número de partidos políticos con el propósito de organizar un sistema caótico en el que predominaba la hiperfragmentación (HF) y el personalismo. Expertos internacionales habían caracterizado a Colombia en los años noventa como el sistema político “más personalista del mundo” (Pizarro, 2001) y académicos prestantes debatieron sobre hasta dónde la hiperfragmentación se derivó de la Constitución Política de 1991 o hasta dónde fue un fenómeno que el sistema padecía previamente⁸⁷.

Pese a estas diferencias en materia de diagnóstico, existe coincidencia entre estudiosos del tema⁸⁸ en que la lista única partidista, el establecimiento del umbral legal y el cambio de la fórmula de asignación de curules, pasando de la cuota Hare o sistema de cocientes y residuos a la fórmula D'Hondt o cifra repartidora, fueron las principales medidas adoptadas por la reforma para modificar la situación descrita. Sin embargo, como otros analistas demostraron (Holguín, 2006; Vélez, Ossa y Montes, 2006) la transacción necesaria para la adopción en el Congreso de la República

87 Dos investigadores del IEPRI plantearon posturas contrarias al respecto. Mientras varios textos de Pizarro (2001, 2002) demostraban que la flexibilidad de las normas adoptadas en la Constitución de 1991 para crear y dar reconocimiento jurídico a los partidos políticos originó la multiplicación de estos y el surgimiento de las denominadas “microempresas electorales” como forma de operar del sistema, Gutiérrez (2007) en el capítulo denominado “El Santo Grial de la Fragmentación” confronta dicha tesis, proporcionando evidencia empírica que mostraba que el fenómeno existía ya desde el Frente Nacional pues “la fragmentación aumentó paulatinamente en Colombia desde 1958, independientemente de los diseños institucionales” (p. 338). Así, para Gutiérrez, los diseños de la Constitución Política de 1991 “son la consecuencia, no la causa de la HF” (p. 330), y se darían debido a que esta “expresó los deseos de fuerzas muy dispersas —el oficialismo liberal, disidentes conservadores y los nuevos independientes— que necesitaban un marco laxo para resolver sus problemas de acción colectiva” (pp. 329-330).

88 Entre muchos otros, ver: Rodríguez Pico (2005); Hoskin y García (2006); Puyana (2012); Battle y Puyana (2013) y Londoño (2016).

de cambios tan sustantivos, después de innumerables intentos fallidos de tramitar la reforma, fue el permitir que los partidos o movimientos políticos pudieran, para cada elección y para cada circunscripción, optar por la lista única bloqueada y cerrada -la forma de presentación de candidaturas que se venía utilizando- o por el voto preferente, el cual permitía mantener los patrones habituales de hacer política, según los cuales predominaban iniciativas personalistas y se favorecían las caudas electorales ya establecidas.

Como se menciona en la literatura, la lista cerrada y bloqueada, es decir aquella “en que existe un listado de candidatos predefinido previamente por el partido (...) y en la que el votante elige en el orden en que dicho listado le fue presentado” (Rodríguez Pico & Quiroga, 2021b, p. 9) ha sido asociada a partidos fuertes y estructurados, en tanto garantiza mayor control por parte de las organizaciones sobre sus candidatos a la vez que se presentan de manera unificada frente al electorado; así, como lo menciona Sartori (1996), “donde se vota por listas se está votando básicamente por un partido (su símbolo, ideología, programa y plataforma) y en gran medida este controla a vez a sus ganadores individuales” (p. 22).

En contraste, las listas de voto preferente, en las cuales el elector puede votar directamente por un nombre y en las que el orden de inscripción se reorganiza dependiendo de los respaldos obtenidos por cada candidato, permiten a los candidatos realizar sus campañas de forma individualizada, alimentar sus propios feudos y, en ocasiones, incluso, contar con su propia financiación, todo lo cual les otorga mayor autonomía frente a las directivas de sus organizaciones conllevando a una menor coherencia partidista y a la indisciplina de sus representantes (Sartori, 1996; Duverger, 2001; Nohlen, 2014; Freidenberg & Došek, 2016).

Casi desde su adopción, esta doble posibilidad ha sido fuertemente criticada en Colombia y se ha intentado modificar a través de múltiples iniciativas de reforma política, todas ellas fracasadas. Esta reiteración de debates infructuosos ha llevado a lo que Rodríguez Pico y Quiroga (2021a & 2021b) han definido como una fractura entre, por una parte, la visión normativa promovida desde gobiernos, sectores de la sociedad civil, comunidad internacional y líderes de los propios partidos políticos, que propende por la adopción de la lista cerrada como único mecanismo de presentación de candidatos y, por otra, la práctica política que, según los mencionados autores, privilegia el voto preferente para organizar y presentar sus listas. En este contexto resulta relevante interrogarse sobre lo que ocurre al respecto en las corporaciones públicas subnacionales estudiadas y sobre

qué tan pertinente son, para las elecciones examinadas, las conclusiones propuestas hasta el momento en la literatura.

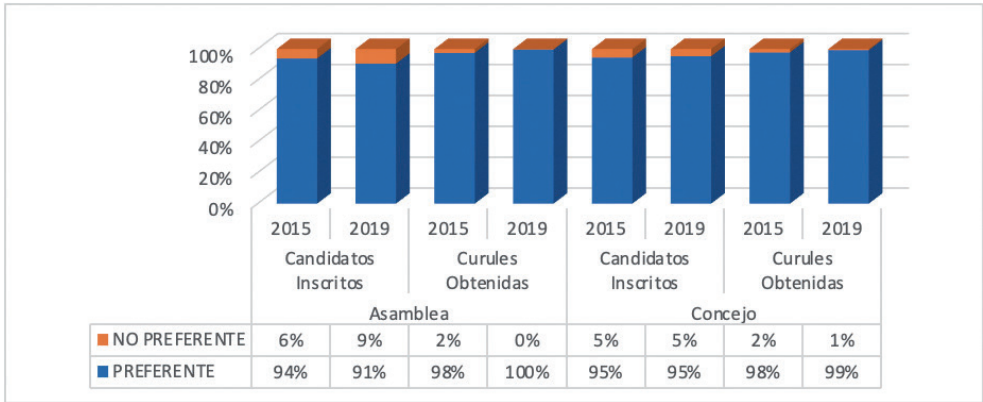
12.2 El peso del voto preferente: mecanismo privilegiado de presentación de candidaturas partidistas en las corporaciones públicas subnacionales

Una primera constatación que muestra la evidencia empírica en las corporaciones públicas del orden subnacional es el peso del voto preferente como mecanismo privilegiado por partidos y movimientos políticos para presentar candidaturas. Y no solo eso, la sistematización efectuada coincide con trabajos previos como los de Rodríguez Pico y Quiroga (2021a & 2021b) en demostrar que es a través de esta opción como se elige el mayor número de candidatos. Es decir, en el caso de concejos y asambleas, se ratifica el hecho de que el voto preferente es más rentable comparado con la lista cerrada para que los partidos logren lo que Sartori (2009) y otros estudiosos del tema definen como el principal propósito de estas organizaciones: el hacer elegir sus candidatos en los cargos públicos por los que compiten.

En estados iniciales de aplicación de la reforma, Rodríguez Raga (2006) reflexionaba al respecto: “¿Es rentable la estrategia de presentar una lista cerrada? La respuesta, en principio es no” (p. 182). Conclusión con la que también coincidía Rodríguez Pico (2005) al ahondar en el caso de Bogotá. A través de entrevistas realizadas directamente a concejales capitalinos esta autora sintetiza de la siguiente manera los argumentos de los políticos para preferir el voto preferente: “la posibilidad de ‘contarse’ (contar el caudal de votos de que disponen), la diferencia entre el incentivo existente al trabajar por su propia elección vs. el hecho de saber que ubicado en el puesto inferior de una lista cerrada no tendría ningún chance de salir electo, o poder unir el interés personal con el trabajo a favor de la lista de partido” (p. 159).

La información agregada de las elecciones subnacionales de 2015 y 2019 para asambleas departamentales y concejos municipales, cerca de dos décadas después, ratifica estos hallazgos, tal y como puede observarse en la Figura 12.1, en la cual es posible comparar el porcentaje tanto de aquellas candidaturas que fueron inscritas en cada tipo de lista, como de las respectivas curules obtenidas.

Figura 12.1 Asambleas y concejos municipales. Porcentaje de candidatos inscritos y de curules obtenidas según tipo de lista, elecciones de 2015 y 2019



Fuente: elaboración propia a partir de datos obtenidos de la RNEC.

Los resultados no pueden ser más contundentes: el promedio de listas cerradas y bloqueadas que se inscribieron para las dos elecciones y las dos corporaciones estudiadas fue de tan solo 6 % y una vez aplicado el efecto reductor del sistema electoral, más del 98 % de los escaños tanto en asambleas como en concejos y tanto en el 2015 como en el 2019, provinieron de candidatos inscritos con voto preferente.

Mirado desde la perspectiva de las curules obtenidas se puede señalar que en las asambleas departamentales todos los diputados fueron elegidos con voto preferente a excepción de ocho del Centro Democrático y dos del Partido Liberal en 2015 y uno de Colombia Justa Libres en 2019 (un número estadísticamente insignificante cuando se relaciona con el universo). Es de recordar que el total de cargos de diputados en el país es de 418, con lo cual los elegidos provenientes de lista de voto preferente fueron 408 en 2015 y 417 en 2019.

Por su parte en los concejos municipales solo 225 de las 11.648 curules electas por partidos y movimientos políticos provinieron de listas cerradas en el 2015, representando solo un 2 % del total. Para 2019, esta cifra fue mucho más baja ya que únicamente 68 concejales de los 10.773 ganados por los partidos en esa elección (es decir sin contar coaliciones ni GSC), fueron de listas cerradas, lo que representa menos del uno por ciento del total.

12.3 Una mirada territorializada del voto preferente

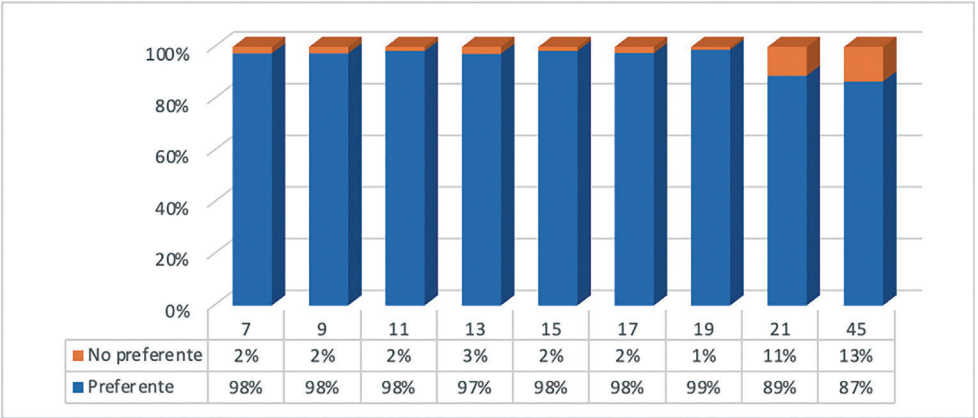
Aunque la tendencia mencionada es muy similar si se desagrega territorialmente, vista con este lente permite identificar ciertas particularidades relacionadas con el tamaño de la circunscripción que resultan de interés para los propósitos de esta investigación. Para realizar este análisis y evitar sobrecargar de detalles la descripción, se optó por incluir en los anexos 12.1, 12.2, 12.3, y 12.4 las figuras correspondientes a **tipos de listas inscritas** y precisar acá la ubicación territorial principal de las listas cerradas que resultaron ganadoras⁸⁹.

Ahora bien, la inscripción de listas acorde al tamaño de los distritos, incluidas en los anexos mencionados, da ya una pista al respecto. En el caso de los concejos municipales, (anexos 12.1 y 12.2), es en las circunscripciones de mayor tamaño, es decir, aquellas que incluyen las tres grandes ciudades, Medellín, Cali y Barranquilla y el distrito de Bogotá, donde los partidos inscriben el mayor número de listas cerradas y bloqueadas ya que estas agrupan entre un 11 y 13 % del total de listas presentadas en las elecciones de 2015 y 2019 en esas circunscripciones. En todos los otros tamaños de distrito los porcentajes de listas cerradas oscilan entre solo un 4 % y un 5 %. Mientras tanto en las asambleas departamentales, el tamaño de la circunscripción no parece tener un patrón tan claro. Según puede observarse en los anexos 3 y 4, las listas cerradas inscritas se mueven entre un 7 % y un 15 % del total de listas en las dos elecciones y en todas las circunscripciones, a excepción de la circunscripción de tamaño 12 en las elecciones de en 2015, en las cuales las listas cerradas alcanzaron un 24 %. Mientras es claro que los partidos que las presentaron fueron el Centro Democrático, MIRA y Opción Centro en el Huila y la UP en Risaralda, las situaciones particulares que permitieron llegar a acuerdos sobre la conformación de la lista y el orden de los candidatos son desconocidos por lo que sería necesario ahondar en ellos en estudios posteriores.

Ahora bien, independiente de estas diferencias en materia de listas inscritas, lo que resulta importante destacar es el **porcentaje de curules obtenidas a través de cada tipo de lista** y resaltar cómo la tendencia general de efectividad del voto preferente para elegir candidatos se refleja en las diferentes circunscripciones. Al respecto las figura 12.2 y 12.3, muestran la situación para concejos en las dos elecciones estudiadas, mientras que las figuras 12.4 y 12.5 hacen lo propio para las asambleas departamentales.

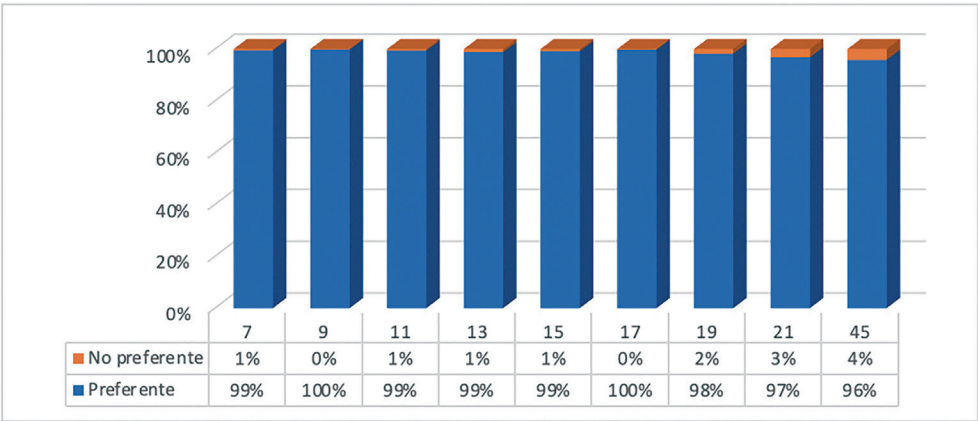
89 Los anexos mencionados presentan las respectivas figuras con los porcentajes de listas inscritas según tipo de listas y tamaño de circunscripción en concejos (2015 y 2019) y en asambleas (2015 y 2019).

Figura 12.2 Porcentaje de curules obtenidas en concejos municipales en las elecciones del 2015 según tipo de listas y tamaño de circunscripción



Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos de la RNEC.

Figura 12.3 Porcentaje de curules obtenidas en concejos municipales en las elecciones del 2019 según tipo de listas y tamaño de circunscripción



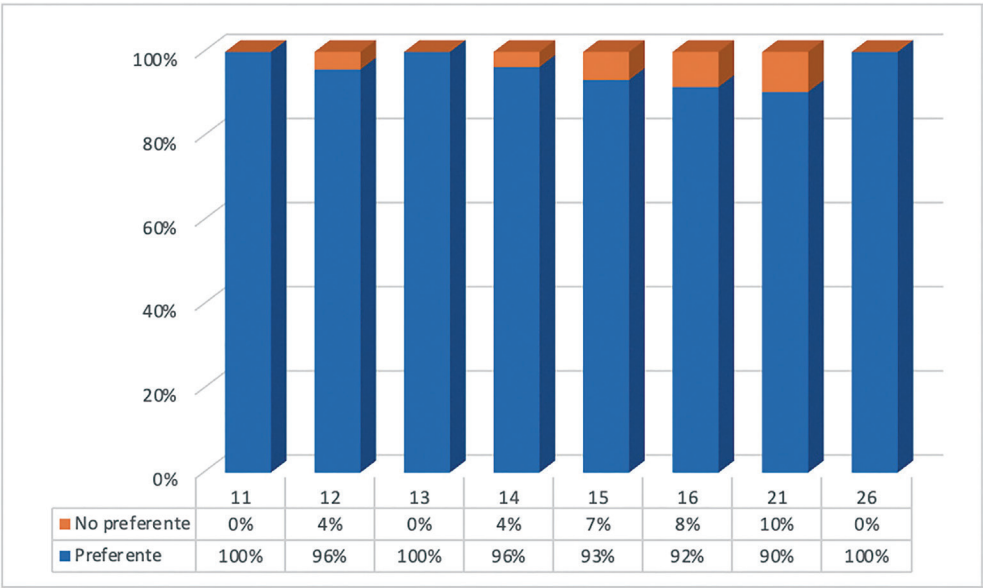
Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos de la RNEC.

Como puede verse, los principales hallazgos respecto a los concejos reafirman la tendencia en materia de rentabilidad del voto preferente (figuras 12.2 y 12.3), Así:

- a. En todos los tamaños de circunscripción los elegidos mediante voto preferente aumentan de una elección a otra.

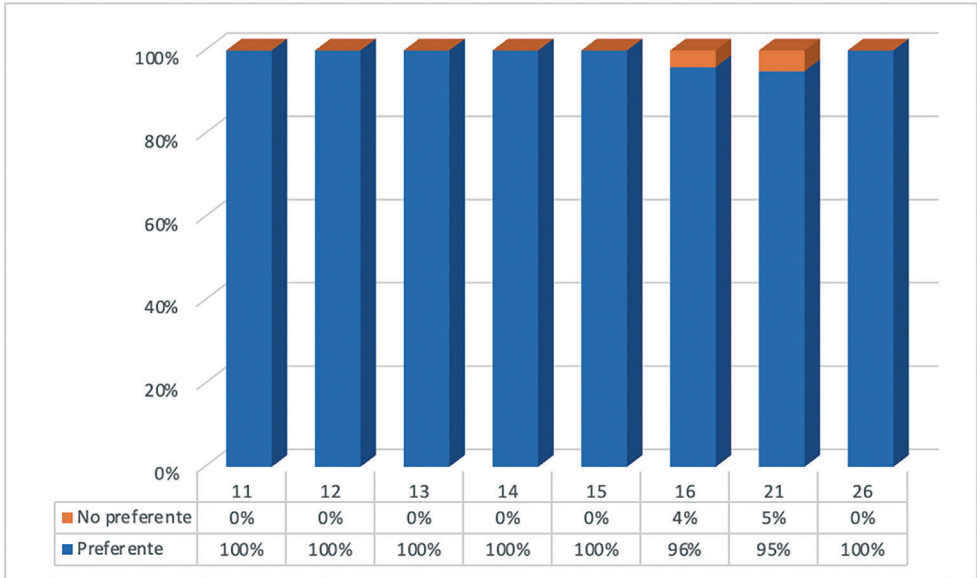
- b. En todos los casos, más del 98 % de electos provenían de listas inscritas bajo la modalidad de voto preferente, siendo la única excepción las dos circunscripciones de mayor magnitud en las elecciones del 2015 donde las listas cerradas alcanzaron un 11 y un 13 % de los representantes electos, respectivamente. En ambos casos la situación se explica debido a la opción por las listas cerradas que hizo el Centro Democrático en la primera contienda de orden subnacional en la que participó, pues mediante este mecanismo eligió seis concejales en Bogotá, seis en Medellín y uno en Cali.
- c. Todos los concejales elegidos en los 300 municipios correspondientes a los tamaños de circunscripciones 9 y 17 en el año 2019 provinieron de listas de voto preferente; es decir no existió ningún representante electo mediante la lista cerrada en más de un 27 % de las municipalidades del país.

Figura 12.4 Porcentaje de curules obtenidas en asambleas departamentales en las elecciones del 2015 según tipo de listas y tamaño de circunscripción



Fuente: elaboración propia a partir de datos obtenidos de la RNEC.

Figura 12.5 Porcentaje de curules obtenidas en asambleas departamentales en las elecciones del 2019 según tipo de listas y tamaño de circunscripción



Fuente: elaboración propia a partir de datos obtenidos de la RNEC.

La situación es similar, e incluso más acentuada, en las asambleas departamentales (Figura 12.4 y Figura 12.5): en todos los tamaños de circunscripción, los diputados elegidos a través de listas de voto preferente se incrementan de una elección a otra y, si en 2015 el 100 % fue elegido a través de este mecanismo en todos los 16 departamentos de la circunscripción más pequeña⁹⁰, en los cuatro de tamaño 13 (Cauca, Córdoba, Magdalena y Norte de Santander) y en el de 26 (Antioquia), en 2019 este porcentaje se mantuvo en todos ellos y se amplió a las dos asambleas departamentales de tamaño 12 (Huila y Risaralda), 14 (Atlántico, Bolívar, Caldas, Nariño) y 15 (Tolima), donde el 100 % de los electos lo hicieron mediante voto preferente. Es decir que la lista cerrada y bloqueada como mecanismo para elegir candidatos es la excepción en las asambleas departamentales pues está presente en muy pocos departamentos en los cuales nunca superó el 5 % de los elegidos.

A excepción de Santander, un departamento de tamaño de circunscripción 16, donde los Liberales ganaron dos curules mediante lista cerrada,

⁹⁰ Amazonas, Arauca, Caquetá, Casanare, Cesar, Chocó, Guainía, Guaviare, La Guajira, Meta, Putumayo, Quindío, San Andrés, Sucre, Vaupés y Vichada.

todas las demás listas que lograron elegir diputados en las elecciones del 2015 correspondieron a inscritos a nombre del Centro Democrático, así: (se indica entre paréntesis la magnitud del distrito) un solo diputado en Huila (12), Tolima (15) y Cundinamarca (16), dos diputados en Caldas (14) y en el Valle del Cauca (21). En 2019, cuando el Centro Democrático modifica el tipo de listas con los que inscribe sus candidatos privilegiando las de voto preferente, solamente hay un elegido proveniente de listas cerrada en el Valle del Cauca, distrito de magnitud 21, a nombre de, el en ese entonces nuevo partido, Colombia Justas Libres.

Ante esta evidencia surgen interrogantes relacionados con en dónde y en qué circunstancias se ganan las curules que han utilizado listas cerradas y bloqueadas, más allá de los casos ya planteados. La respuesta a esta pregunta remite a revisar las estrategias de presentación de candidatos utilizadas por los partidos políticos según el tipo de las listas, tal y como se presenta en el siguiente apartado

12.4 Tipo de listas utilizada según partido o movimiento político

Aunque el voto preferente es la modalidad de lista privilegiada por los partidos políticos para presentar y elegir sus candidatos, la mayor parte de las organizaciones políticas participantes en las contiendas estudiadas aprovecha la normatividad colombiana y realiza combinaciones, resultando también la lista cerrada exitosa en algunas ocasiones para posicionar sus candidatos en asambleas y concejos. Después de revisar la información recopilada para las elecciones de 2015 y 2019, resulta complejo determinar un patrón de actuación de los partidos al respecto, pero sí se puede afirmar que, aunque algunos partidos eligieron todos sus diputados y concejales por voto preferente, ninguno eligió todos sus representantes a través de la lista cerrada, sino que combinó los dos mecanismos.

Para efectos de discriminar analíticamente el fenómeno se pueden plantear tres categorías en las cuales clasificar las situaciones encontradas: 1) partidos que eligen sus candidatos propios (es decir, sin incluir coaliciones) en un 100 % con listas de voto preferente en todas las elecciones en que participan; 2) partidos que eligen sus candidatos propios en un 100 % con listas de voto preferente en alguna de las elecciones en las que participan pero que incluyen también la lista cerrada aunque en una mínima proporción; 3) partidos que combinan en mayor proporción las dos modalidades de listas en alguna de las elecciones o circunscripciones

estudiadas⁹¹. Lo anterior se sintetiza en la Tabla 12.1, la cual es la base para realizar posteriormente un análisis pormenorizado de cada categoría.

Tabla 12.1 Clasificación de los partidos según el tipo de lista con la que eligieron sus concejales y diputados

Partido o movimiento político	Categorías		
	1 El 100 % de los representantes son elegidos de listas de voto preferente en todas las elecciones analizadas en que participa el partido	2 El 100 % de los representantes son elegidos de listas de voto preferente en una o algunas de las elecciones en las que participan. A su vez, el porcentaje de electos provenientes de listas cerradas no superan un 10 % de sus concejales o diputados electos.	3 Los representantes electos del partido provienen de una combinación de los dos tipos de listas, dando a la lista cerrada un peso mayor al 10 % en alguna de las elecciones o circunscripciones analizadas.
La U		X	
Centro Democrático			X
Liberal		X	
Conservador	X		
Cambio Radical		X	
Alianza Verde	X		
PDA		X	
MIRA			X
Opción Ciudadana		X	
Colombia Justa Libres			X

91 Es completamente arbitraria la decisión de dónde se pone la línea para separar el uso mínimo o mayor de la lista cerrada. Sin embargo, al observar los casos se presentan situaciones donde la lista cerrada parece ser incidental y no altera la tendencia mayoritaria del partido de elegir sus candidatos mediante el voto preferente, en ocasiones con el 100% en algunas elecciones y circunscripciones, es decir la segunda categoría mencionada. En estos casos, los electos mediante lista cerrada del partido, para efectos de este estudio, no son más del 10%. Al contrario, se encuentran también organizaciones políticas que le apuestan estratégicamente a la lista cerrada y cuyos valores de electos mediante este mecanismo en alguna de las elecciones o circunscripciones se mueven entre un 24% y un 88% del total de sus representantes electos (categoría 3).

Partido o movimiento político	Categorías		
	1	2	3
AICO		X	
ASI		X	
MAIS		X	
Colombia Humana –UP		X	
FARC - Comunes			X
Colombia Renaciente	X		
ADA		X	
Reivindicación Étnica	X		

Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos de la RNEC.

En la primera categoría se encuentran únicamente dos partidos participantes en las dos elecciones, el Conservador y la Alianza Verde; así como dos partidos provenientes de la curul afrocolombiana en las elecciones de 2019 (Colombia Renaciente y el Partido de Reivindicación Étnica) que obtuvieron el 100 % de sus candidatos en las dos corporaciones a través del voto preferente, tal y como puede observarse en la Tabla 12.2:

Tabla 12.2 Partido y movimiento político que eligieron el 100 % de sus diputados y concejales a través del voto preferente

Partido o movimiento político	Diputados electos				Concejales electos			
	2015		2019		2015		2019	
	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%
Partido Conservador	58	100 %	58	100 %	1.957	100 %	1.747	100 %
Partido Alianza Verde	29	100 %	35	100 %	871	100 %	933	100 %
Partido Colombia Renaciente	NA	NA	2	100 %	NA	NA	235*	100 %
Partido Reivindicación Étnica	NA	NA	NA	NA	NA	NA	54	100 %
*Colombia Renaciente eligió un concejal mediante lista cerrada, lo cual no es estadísticamente significativo.								

Fuente: elaboración propia a partir de datos obtenidos de la RNEC.

Mientras tanto, todos los demás partidos mezclaron, en mayor o menor medida, las dos formas posibles de presentar sus candidaturas, si bien es posible realizar una diferenciación entre un grupo mayoritario en donde el voto preferente fue predominante, al representar entre un 90 y un 100 % de sus representantes electos (categoría 2), y aquellos que en las combinaciones que efectuaron, le dieron un peso mayor a las listas cerradas (categoría 3) en alguna de las elecciones o circunscripciones encontradas.

En la categoría 2 se agrupa una gran cantidad de 11 partidos y movimientos políticos para los cuales el voto preferente es predominante, a pesar de que obtienen algunas curules mediante las listas cerradas. Como puede observarse en la Tabla 12.3, se encuentran allí los partidos más grandes como la U, el Partido Liberal y Cambio Radical, así como también el PDA y la Colombia Humana –UP, movimientos provenientes de circunscripciones especiales (las tres indígenas, MAIS, ASI y AICO; y uno de representación afrocolombiana, el ADA). Para todos estos partidos, las listas cerradas ganadoras no representaron más del 3 % en alguna de las elecciones en que se presentaron. En esta categoría se incluye también el MIRA, donde la proporción de electos provenientes de listas cerradas en elecciones de Concejo 2015 es mayor al alcanzar un 9 %, aunque en todas las otras elecciones el MIRA obtuvo el 100 % de sus representantes provenientes de listas de voto preferente.

Tabla 12.3 Partido y movimiento político que optaron mayoritariamente por el voto preferente para elegir sus candidatos (elecciones de 2015 y 2019) y donde la lista cerrada representó entre el 1 % y el 10 % (*)

Partido o movimiento político	Diputados electos voto preferente				Concejales electos voto preferente			
	2015		2019		2015		2019	
	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%
Partido Social de Unidad Nacional, partido de La U	89	100 %	56	100 %	2.128	99 %	1.553	99 %
Partido Liberal	82	98 %	75	100 %	2.059	99 %	1.888	99 %
Partido Cambio Radical	64	100 %	55	100 %	1.689	99 %	1.467	100 %
Partido Polo Democrático Alternativo	9	100 %	2	100 %	227	97 %	146	99 %
Movimiento MIRA	8	100 %	5	100 %	40	91 %	28	100 %

Partido o movimiento político	Diputados electos voto preferente				Concejales electos voto preferente			
	2015		2019		2015		2019	
	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%
Partido Opción Ciudadana	19	100 %	NA	NA	845	98 %	NA	NA
Movimiento Autoridades Indígenas de Colombia “AICO”	4	100 %	4	100 %	365	99 %	404	99 %
Partido Alianza Social Independiente “ASI”	16	100 %	19	100 %	726	99 %	705	100 %
Movimiento Alternativo Indígena y Social “MAIS”	3	100 %	6	100 %	314	98 %	522	99 %
Partido UP — Colombia Humana	0	NA	0	NA	20	100 %	37	97 %
Partido Alianza Democrática Afrocolombiana “ADA”	NA	NA	1	100 %	NA	NA	116	97 %
(*) Se incluyen únicamente los electos correspondientes al voto preferente, así como sus respectivos porcentajes.								

Fuente: elaboración propia a partir de datos obtenidos de la RNEC.

El análisis de las circunstancias presentadas en las entidades territoriales donde estos partidos obtuvieron concejales o diputados provenientes de listas cerradas desborda las posibilidades de esta investigación porque requeriría de la realización de estudios de caso que determinaran las condiciones específicas en las que los partidos lograron ellos mismos resolver sus problemas de acción colectiva y llegar a acuerdos sobre integrantes y puestos de las listas. En todo caso sí es posible señalar que para ellos la lista cerrada es minoritaria y constituye la excepción a la regla.

Finalmente, interesa analizar los tres partidos que combinan los dos tipos de listas pero que, en algunas elecciones o circunscripciones, han mostrado mayor predilección por la lista cerrada. Es de notar como todos ellos eran partidos que competían por primera vez en las respectivas elecciones subnacionales en las que participaron, tal y como se indica en la Tabla 12.4.

Tabla 12.4 Partido y movimiento político que combinaron las dos formas de presentación de candidaturas y donde la lista cerrada tuvo mayor peso en la elección de sus candidatos (elecciones de 2015 y 2019)

Partido o movimiento político	Elección	Voto preferente		Lista cerrada y bloqueada	
		No.	%	No.	%
Centro Democrático	Concejo municipal 2015	413	73 %	154	27 %
	Asamblea departamental 2015	25	76 %	8	24 %
FARC - Comunes	Concejo municipal 2019	1	50 %	1	50 %
Partido Colombia Justa Libres	Concejo municipal 2019	2	12 %	14	88 %

Fuente: elaboración propia a partir de datos obtenidos de la RNEC.

Rodríguez Pico y Quiroga (2021a y 2021b) en los textos ya citados plantean una hipótesis que relaciona el uso de la lista cerrada con la novedad de los partidos políticos. Es decir, aquellos que participan por primera vez en una elección y que quieren aparecer como renovadores ante el electorado, generalmente privilegian la lista cerrada; si bien más adelante surten un proceso de aprendizaje que parecería llevarlos a que en la siguiente elección se muevan a presentar listas con voto preferente. En el nivel subnacional, la información sistematizada en la investigación permite señalar que lo anterior se cumple completamente en el caso del Centro Democrático que surgió en el 2014 e incursionó por primera vez en el nivel subnacional en el 2015 combinando los dos tipos de listas, pero privilegiando el voto preferente en el 2019, si bien fue el partido que más concejales de lista cerrada eligió en esa elección. Colombia Justa Libres, Comunes (antes FARC) y el PRE también se inauguran en la competencia en el 2019 dándole un peso importante a la lista cerrada, por lo que su trayectoria al respecto deberá ser observada en las siguientes elecciones, en caso de que presenten continuidad. Sin embargo, este patrón no se cumple en el caso de MAIS quien inicia su participación electoral en 2015 privilegiando el voto preferente, lo que puede estar explicado debido a que proviene de disidencias de los partidos indígenas más establecidos, que optan mayoritariamente por este mecanismo. Finalmente, llama la atención el MIRA, que inicialmente acudía a listas cerradas, y que muestra un cambio

de estrategia al respecto, aunque en este caso el período de aprendizaje pareciera ser más largo⁹².

12.5 A manera de síntesis

La gran conclusión de este capítulo es una y se puede resumir así: tanto si la información se analiza de manera agregada, como si se discrimina en su dimensión territorial o partidista, la tendencia evidente es el predominio del voto preferente para la presentación de candidaturas propias en corporaciones subnacional, así como la efectividad de este para elegir representantes.

Los partidos y movimientos políticos hacen buen uso de la opción que les da la normatividad vigente de poder combinar los dos tipos de listas en las circunscripciones en que así lo consideren, si bien en los casos del Partido Conservador y la Alianza Verde en las dos elecciones y de Colombia Renaciente y el Partido de Reivindicación Étnica, en el 2019, el 100 % de las curules obtenidas a su nombre correspondieron a lista inscritas con voto preferente. Aunque los demás partidos difieren en el porcentaje en que mezclan sus listas en el territorio, en ningún caso las listas cerradas constituyen una constante, variando los porcentajes en que se utilizan, pero mostrándose de manera contundente que la mayor parte de curules tanto en concejos como en asambleas y en los dos años considerados provienen de listas de voto preferente.

Lo anterior implica que el voto preferente es la regla en la práctica política y que la elección de candidatos provenientes de listas cerradas y bloqueadas, son precisamente la excepción que confirma dicha regla. Las excepciones pueden encontrarse en las cuatro grandes ciudades, más proclives a la apertura a listas cerradas, o en partidos nuevos en el escenario subnacional, que adoptan programáticamente el discurso de las listas cerradas al asociarlas a la transformación de la política, pero que van modificando

92 Rodríguez Raga (2006), en su estudio sobre las primeras elecciones subnacionales de 2003 en las que se usó el voto preferente, señala: “solo dos partidos presentaron listas cerradas en todas las elecciones en las que participaron (...) el Movimiento Independiente de Renovación Absoluta (MIRA) (...) optó por cerrar todas las 92 listas que presentó en 22 departamentos. Este movimiento obtuvo un total de 10 curules en igual número de municipios” (pp. 170-171). Esta estrategia fue mantenida por un largo período, siendo cambiada progresivamente, de tal modo que en el 2015, 40 de sus concejales fueron de voto preferente y solo cuatro de listas cerradas; mientras en el 2019 todos los representantes electos por el MIRA fueron de listas de voto preferente. Sería interesante indagar el tránsito realizado en el tiempo y las modificaciones programática del partido para acogerse, finalmente, a este tipo de lista para la presentación de sus candidaturas.

pragmáticamente ese discurso para ajustarse a las reglas que mejores resultados les otorgan en la competencia.

Este hallazgo remite a la reflexión sobre lo que ocurre con la imposibilidad de adoptar reformas políticas en torno a la unificación del tipo de listas. Si bien estas se adoptan en el Congreso de la República, las evidencias analizadas desde el nivel territorial podrían explicar por qué a pesar de las múltiples iniciativas presentadas para cambiar la forma de presentación de candidaturas, al final la propuesta de adoptar con exclusividad la lista cerrada, ha terminado siempre hundiéndose. Así mismo plantea interrogantes sobre lo que podría ocurrir en los territorios en términos de acción colectiva, de adoptarse una medida desde el centro, sin tener en cuenta las realidades de la competencia política subnacional y sin considerar el carácter poco institucionalizado y democrático que caracteriza los actuales partidos políticos colombianos.

Aunque el tema debería ser objeto de estudios posteriores, es de conjeturar que la selección de la lista cerrada y bloqueada responde a determinadas circunscripciones específicas donde se presentan condiciones políticas que permiten alcanzar acuerdos sobre quiénes serán los candidatos y en qué orden se presentarán o donde los directivos tienen la potestad de definir, sin mayor controversia, quiénes ocuparán aquellos puestos con opción de salir elegidos. Si no cuentan con estas condiciones, como ocurre en la mayoría de los municipios y departamentos del país, los partidos acuden al voto preferente y transfieren a los electores la responsabilidad de tomar esta importante decisión. Pese a que con ello se incentiva una competencia feroz entre los propios compañeros de lista, el voto preferente exime colectividades pobremente institucionalizadas en lo subnacional, con fuertes personalismos y que se mueven en un escenario de multipartidismo, de verse obligadas a resolver el problema de acción colectiva que representa asignar de entrada los puestos que proyectan ganar y dejar un número importante de candidatos y, sobre todo candidatas, en los últimos lugares de sus listas y, muchas veces, descontentos porque no tendrán opción de salir ganadores. El tema de las candidatas y representantes mujeres electas, bastante ligado al de la estructuración de las listas partidistas, se aborda en el siguiente capítulo.

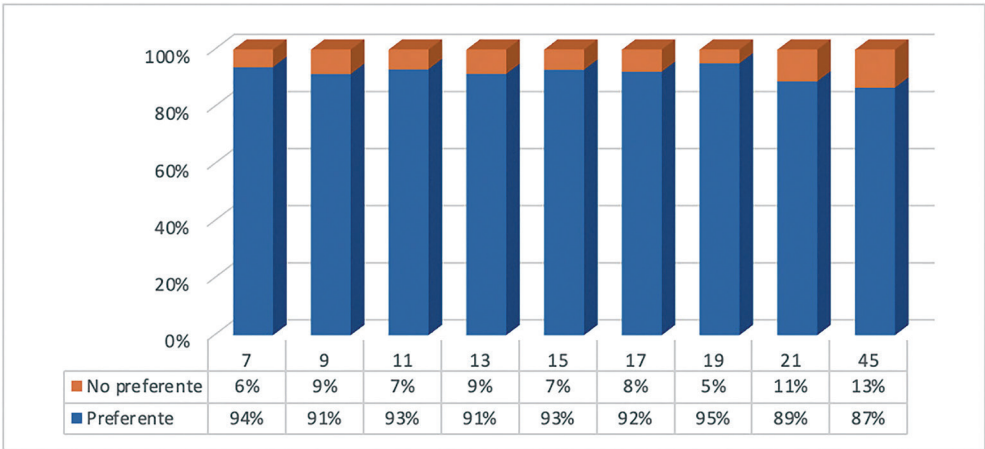
Referencias

- Battle, M. y Puyana, J. R. (2013). Reformas políticas y partidos en Colombia: Cuando el cambio es la regla. En *Politai: Revista de Ciencia Política*, año 4 No. 7, pp. 73-88.
- Bosh, G. (2014). Las consecuencias de los sistemas electorales. *En Memoria I Congreso Peruano de Estudios Electorales*, octubre 2012. Lima, Jurado Nacional de Elecciones, Escuela Electoral y de Gobernabilidad, pp. 317-332.
- Duverger, M. (2001). Influencia de los sistemas electorales en la vida política. En A. Battle (Ed.), *Diez textos básicos de Ciencia Política*, pp. 37-76. Ariel.
- Freidenberg, F., & Došek, T. (2016). Las reformas electorales en América Latina (1978-2015). En *Reformas políticas en América Latina: tendencias y casos*, 25, 25-92.
- Gutiérrez, F. (2007). *¿Lo que el viento se llevó? Los partidos políticos y la democracia en Colombia 1958-2002*. Bogotá: Grupo Editorial Norma Vitral.
- Holguín J. (2006). La Reforma del 2003: La tensión entre abrir y cerrar el sistema político colombiano. En Hoskin, G. y García, M. (2006). *La reforma política de 2003: ¿La salvación de los partidos políticos colombianos?* Universidad de los Andes Facultad de Ciencias Sociales-CESO, pp. 35-64.
- Hoskin, G. y García, M. (2006). *La reforma política de 2003: ¿La salvación de los partidos políticos colombianos?* Universidad de los Andes, Facultad de Ciencias Sociales-CESO.
- Londoño, J. F. (2016). La travesía de una democracia incompleta: reformas políticas en Colombia (1991-2015). En Kevin Casas-Zamora, Marian Vidaurre, Betilde Muñoz-Pogossian y Raquel Chanto (editores). *Reformas políticas en América Latina: tendencias y casos*, pp. 183-226. OEA.
- Nohlen, D. (2014). *Gramática de los sistemas electorales: Una introducción a la ingeniería de la representación* (2da. edición actualizada y aumentada), pp. 37-78. Jurado Nacional de Elecciones, Escuela Electoral y de Gobernabilidad.
- Pizarro, E. (2001). Colombia: ¿Renovación o Colapso del Sistema de Partidos? En Alcántara Sáez, Manuel e Ibeas Miguel, Juan Manuel (editores). *Colombia ante los Retos del Siglo XXI: Desarrollo, Democracia y Paz*. Salamanca, España: Ediciones Universidad de Salamanca, pp. 99-126.

- Pizarro, E. (2002). La atomización partidista en Colombia: El fenómeno de las microempresas electorales. En Gutiérrez, F. et al. *Degradación o cambio: Evolución del sistema político en Colombia*. Bogotá: IEPRI, Editorial Norma.
- Puyana, J. R. (2012). Las reformas políticas en Colombia, 2003-2011: ¿hacia partidos más responsables. En *Política y territorio. Análisis de las elecciones subnacionales*, pp. 17-62. NIMD, IDEA, PNUD.
- Rodríguez Pico, C. R. (2005). La reforma política de 2003: motivaciones, definiciones y contenido. En E. Pizarro y C. R. Rodríguez (editores). *Los retos de la democracia. Viejas y nuevas formas de la política en Colombia y América Latina*, pp. 211-247. Foro Nacional por Colombia, IEPRI, Fundación Henrich Böll.
- Rodríguez Pico, C. R., & Quiroga, M (2021a). El hundimiento de la lista cerrada y bloqueada en las propuestas de reforma política en Colombia. Aspiraciones vs. prácticas políticas. *Opera*, (2021) 29, pp. 47-68. <https://doi.org/10.18601/16578651.n29.04>
- Rodríguez Pico, C. R., & Quiroga, M. (2021b). La (fracasada) eliminación del voto preferente en Colombia: entre las aspiraciones normativas y la práctica política. Documento de Trabajo no 22. México: Observatorio de Reformas Políticas en América Latina, IIJ-UNAM y Organización de los Estados Americanos (OEA). <https://doi.org/10.6084/m9.figshare.15157140.v2>
- RNEC. (s.f.) Histórico de resultados electorales. Registraduría Nacional del Estado Civil. <https://www.registraduria.gov.co/-Historico-de-resultados-electorales->
- Rodríguez- Raga, J.C. (2006). Voto preferente y cohesión partidista: entre el voto personal y el voto de partido. En Hoskin, G. y García, M. (2006). La reforma política de 2003: ¿La salvación de los partidos políticos colombianos? Universidad de los Andes Facultad de Ciencias Sociales-CESO, pp. 161-189.
- Sartori, G. (2009). *Partidos y Sistema de partidos*. Madrid: Alianza Editorial
- Vélez, C; Ossa J. P., & Montes, P. (2006). Y se hizo la reforma... Condiciones que permitieron el trámite exitoso de la Reforma Política del 2003. En Hoskin, G. y García, M. (2006). *La reforma política de 2003: ¿La salvación de los partidos políticos colombianos?* Universidad de los Andes, Facultad de Ciencias Sociales-CESO, pp. 3-31.

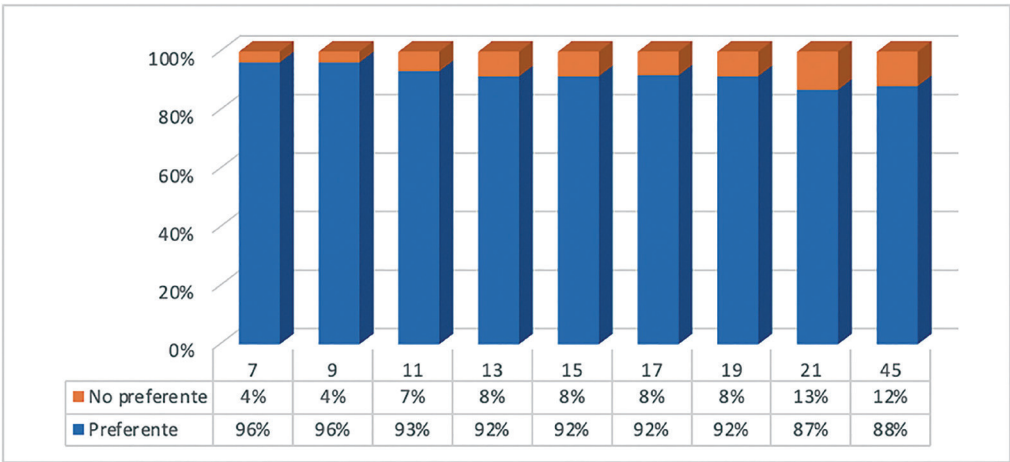
Anexos Capítulo 12

Anexo 12.1 Concejos municipales, porcentaje de listas presentadas en las elecciones 2015, según tipo de listas y tamaño de circunscripción



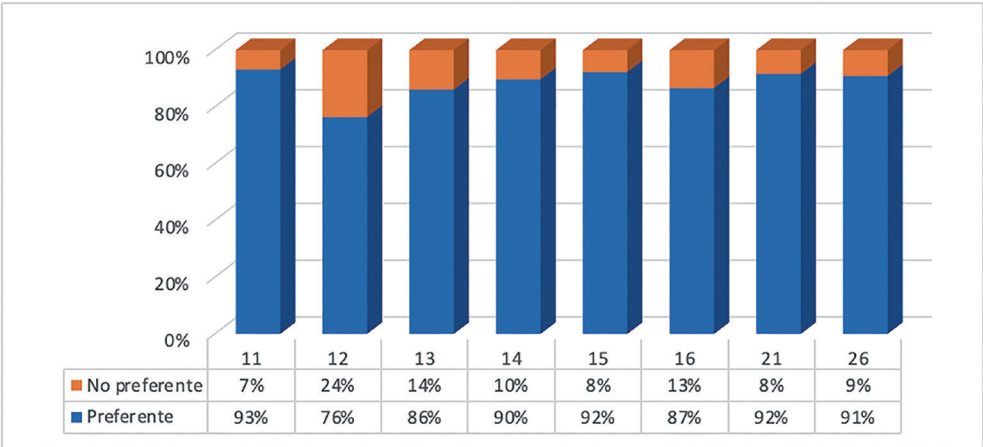
Fuente: elaboración propia a partir de datos obtenidos de la RNEC.

Anexo 12.2 Concejos municipales, porcentaje de listas presentadas en las elecciones 2019, según tipo de listas y tamaño de circunscripción



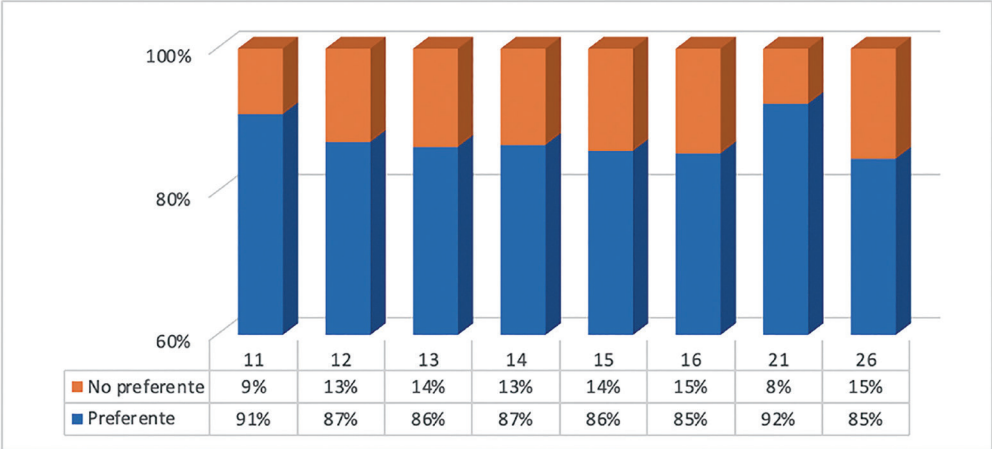
Fuente: elaboración propia a partir de datos obtenidos de la RNEC.

Anexo 12.3 Asambleas departamentales, porcentaje de listas presentadas en las elecciones 2015, según tipo de listas y tamaño de circunscripción



Fuente: elaboración propia a partir de datos obtenidos de la RNEC.

Anexo 12.4 Asambleas departamentales, porcentaje de listas presentadas en las elecciones 2019, según tipo de listas y tamaño de circunscripción



Fuente: elaboración propia a partir de datos obtenidos de la RNEC.

Capítulo

13

La cuota de género y las representantes electas

Clara Rocío Rodríguez Pico

Viviana Andrea Barrera Escobar

Respecto a la participación por género en la competencia a las corporaciones de orden subnacional se constata que si bien se supera la cuota de género establecida en la Ley Estatutaria 1475 de 2011, la participación de las mujeres como representantes políticas en el nivel subnacional sigue siendo bastante pobre, de tal forma que, de manera agregada, ellas nunca superan el 18 % de concejales o diputados en ninguna de las dos contiendas electorales estudiadas, es decir no se logra constituir una “masa crítica” de al menos un 30 % de mujeres electas que permita incidir en la toma de decisiones y avanzar hacia una representación sustantiva de género⁹³. Este hallazgo genera al menos dos grandes interrogantes que se abordarán en este capítulo, tomando como eje articulador el tamaño variable de las circunscripciones plurinominales de concejos municipales y asambleas departamentales.

En primer término, surge la pregunta sobre por qué se sobrepasa la cuota exigida. Al respecto, la información sistematizada por el proyecto permite arriesgar dos respuestas. De un lado se plantea que este hallazgo corresponde a un posible efecto mecánico del sistema electoral explicado por la división electoral del territorio y por el diseño de la cuota. Sin embargo, no se descarta, de otro lado, que este resultado pueda ser también fruto de una acción deliberada de los partidos políticos por aumentar la representación femenina, lo que se reflejaría en una inclusión de mujeres en sus listas mayor a la que les es requerida por norma.

La segunda pregunta se conecta con un debate que ha ocupado la literatura sobre el tema y que se presentó en el apartado teórico de este libro. Se trata del esfuerzo por indagar sobre lo que ocurre cuando se desagrega el porcentaje de representación obtenido acorde al tamaño de las circunscripciones. Mientras un amplio conjunto de autores señala que circunscripciones grandes favorecen la selección de mujeres y el cumplimiento de diverso tipo de cuotas en parlamentos y otras corporaciones públicas

93 Sobre el surgimiento de la teoría de masa crítica, así como su trayectoria y críticas ver Childs y Krook (2008).

(Bernal Olarte, 2011; Granara, 2014; Ortega & Camargo, 2014; Ramírez González & López Carmona, 2015; Thames, 2017, Jaramillo & Valenzuela, 2019), otros estudios relativizan la influencia de esta variable (Meireles & Andrade, 2017; Schmidt, 2020, Lucardi & Micozzi, 2020). Interesa entonces examinar lo que la evidencia empírica dice en el caso colombiano en los distritos plurinominales estudiados.

El capítulo inicia presentando brevemente la reflexión y el debate conceptual sobre el tema de las cuotas de género, así como sobre la forma en que fue adoptada en Colombia y las características técnicas con que cuenta, lo que permitirá contrastar más adelante el diseño definido con la información sistematizada. Un segundo apartado presenta la tendencia general encontrada, explorando la conformación de género en las listas inscritas por los partidos y la forma como esta se refleja en la representación de hombres y mujeres en concejos y asambleas. Lo anterior da pie para abordar la primera de las preguntas señaladas, para lo cual se discrimina tanto lo ocurrido en cuanto al tema de la cuota de género en los diferentes tamaños de circunscripción de concejos municipales y asambleas departamentales, como la forma como se da la distribución de estas listas por parte de los partidos políticos que compitieron en las elecciones de 2015 y 2019. El tercer apartado se concentra en los resultados obtenidos, identificando en cuáles circunscripciones y en qué períodos electorales del nivel subnacional las mujeres políticas han obtenido los mejores resultados, así como la relación de estos con los tipos de lista utilizados y con los partidos que las postularon. Finalmente, en un último apartado se presentan las reflexiones que genera el tema de género en los cuerpos colegiados territoriales a la luz de las hipótesis planteadas y de las especificidades del caso colombiano respecto a la literatura reciente en la materia.

Es de resaltar que con las tendencias acá presentadas se concluyen una serie de capítulos destinados a profundizar en las características de la competencia y los resultados agregados de los partidos y movimientos políticos considerados como individualidades o unidades del sistema de partidos. Por su parte los dos capítulos siguientes se concentran, respectivamente, en el análisis de las coaliciones partidistas en las elecciones del 2019 y en la presentación de una serie de índices e indicadores tendientes a abrir el camino a la comprobación de la hipótesis del proyecto, que, como se recordará, relaciona tamaño de los distritos electorales y los resultados de los partidos y otros actores políticos en las corporaciones del orden subnacional y en las dos elecciones estudiadas.

13.1 Las cuotas de género: debate conceptual, trayectoria y adopción de la cuota en Colombia

Las cuotas de participación son medidas transitorias, de carácter afirmativo que promueven la intervención de sectores excluidos en asuntos que les competen, con el propósito de superar brechas de diverso tipo presentes en la sociedad. En el caso de las cuotas electorales de género se busca contrarrestar la inequidad derivada del hecho de que quienes usualmente constituyen más del 50 % de la población, no cuenten con una representación equivalente en el acceso al poder político, con todas las implicaciones que dicha exclusión tiene en materia de afectar la representación de intereses y de limitar la calidad de los regímenes democráticos. Por ello, dichas medidas, que buscan aumentar el número de mujeres candidatas a cargos públicos de elección ciudadana, han encontrado respaldo en convenciones y tratados internacionales y son demandadas a gobiernos y partidos políticos por instancias de cooperación internacionales, academia y organizaciones de la sociedad civil (Tula, s.f.; Ortega, & Camargo, 2014; Slaviero, 2021; Freidenberg, 2022).

Mientras en Europa estas cuotas han sido sobre todo propuestas por los propios partidos políticos, quienes las han incluido en sus estatutos internos (Kenworthy & Malami, 1999; Tula, s.f; Caminotti, 2016 citado por Freidenberg, 2022; Battle, 2017), en América Latina han surgido principalmente en el marco de la democratización de los regímenes políticos a través de reformas políticas que obligan explícitamente a todos los partidos interesados en la competencia a nominar un porcentaje de candidatas dentro de sus listas a cargos de representación (Ortega, y Camargo, 2014; Freidenberg, 2022). Así, como bien lo sintetiza Freidenberg (2022), estas cuotas pueden ser consideradas como reglas articuladas en las constituciones o en las leyes que, entre otras:

Moldean las decisiones y los comportamientos políticos (Dahlerup, 2013; Norris, 2004); tienen capacidad para atender las desigualdades estructurales que viven las sociedades (Saba, 2016) y funcionan como vías rápidas (*fast track*) (Dahlerup y Freidenvall, 2005) para mejorar los niveles de representación política de los grupos subrepresentados (Archenti y Tula, 2017; Llanos y Martínez, 2016; Bareiro, 2007), (Freidenberg, 2022, 30).

Aunque las cuotas son de carácter formal normativo y, en principio propenden exclusivamente por aumentar el número de mujeres electas en las corporaciones de elección popular, independientemente de su ads-

cripción ideológica o de sus diferencias, (es decir, una representación descriptiva), se espera que con su implementación se avance hacia tipos de representación sustantiva o simbólica que permitan el trámite de intereses de este grupo poblacional. Además de propiciar la implementación de políticas públicas favorables hacia las mujeres, una mayor presencia de ellas en la política implica también impactos positivos en las percepciones ciudadanas sobre la representación y en el sistema democrático mismo (Freidenberg, 2022).

Las cuotas electorales tienen una clara relación con las dos dimensiones clave que articulan el presente estudio: los partidos políticos y el sistema de partidos, de un lado, y el sistema electoral en el cual se insertan las organizaciones partidistas, de otro. Los partidos políticos son los encargados de establecer, mediante reformas políticas adoptadas en el legislativo, los criterios que garantizarán la representación de género. En sus manos se encuentra también la potestad de abrir espacios de participación y de toma de decisiones dentro de la organización política, así como de otorgar avales y ubicar en sus listas a sus candidatos (y candidatas), con lo cual no solo condicionan las posibilidades de éxito de estos, sino que influyen en el respaldo que puedan otorgarles los electores (Freidenberg & Alva, 2017; Jaramillo & Valenzuela, 2019; Gilas, 2022). Por su parte, aunque no existe total claridad sobre la relación entre el formato del sistema de partidos y la representación de mujeres, “existe cierta tendencia a considerar que los sistemas pluripartidarios, que no cuentan únicamente con dos o tres grandes partidos, y con mayor estabilidad institucional, tienden a presentar proporciones más elevadas de mujeres electas” (Araujo, 2008, p. 135).

Si bien existen algunas excepciones como la del Partido de los Trabajadores brasileño, que introdujo desde 1991 cuotas partidarias voluntarias, y otros partidos en Chile, Nicaragua o Paraguay, la investigación comparada da cuenta de que, en América Latina, los partidos no tomaron la iniciativa en materia del establecimiento de sus propias cuotas de género. Por el contrario, los estudios registran resistencias por parte de sus dirigentes frente a la demanda de compartir el poder político con las mujeres. Así, suelen oponerse a adoptar las cuotas legales que propenden por regular y limitar su autonomía en la selección de candidaturas y tienden a buscar evadir, en lugar de cumplir, lo establecido en las normas (Freidenberg & Gilas, 2022). Es de señalar que la literatura ha asociado a los partidos con un perfil ideológico de izquierda con una mayor proclividad a promover la participación y representación femenina (Kenworthy & Malami, 1999; Araujo, 2008; Krook, 2008), aunque esto ha venido atenuándose y cada vez

más partidos de diverso espectro ideológico contemplan la inclusión de mujeres en sus procesos de acción colectiva.

En cuanto al sistema electoral no existe duda sobre la influencia que este tiene en la efectividad de las cuotas, de tal manera que los estudiosos establecen diverso tipo de interrelaciones, clasificándolos, incluso, en sistemas que favorecen o entorpecen la representación y que son amigables o no con las intenciones de las candidatas. Mientras existe suficiente información empírica que sustenta el hecho de que el principio de representación proporcional resulta más propenso a los intereses de las mujeres que aquellos de representación mixta, mayoritaria o de distrito único, los estudios y el consenso entre los académicos es menor en torno a cómo operan otros elementos del sistema electoral, como el tipo de lista o el tamaño de las circunscripciones. Mayoritariamente se ha señalado que listas cerradas y circunscripciones medianas o grandes contribuyen a la elección de un número mayor de mujeres (Kenworthy & Malami, 1999; Krook, 2008; Ortega & Camargo, 2014; Battle, 2017 y 2018; Freidenberg, 2022).

Al ser partidistas, las listas cerradas favorecerían las mujeres porque el elector vota un grupo de candidatos (hombres y mujeres) concentrados bajo la etiqueta y la ideología del partido. En este caso tanto la selección que haga el partido de las candidatas como los puestos que les adjudique en las listas cuentan para la eficacia de la cuota. En contraste, la personalización inherente a las listas abiertas o de voto preferente, perjudicaría a las candidatas, que suelen tener menos recursos y que el electorado conoce menos. Por su parte, se ha considerado que la proporcionalidad asociada a los distritos de mayor magnitud podría ofrecer más oportunidades a candidatos nuevos o desconocidos, incluyendo las mujeres. En esta misma lógica se considera que en distritos con un número pequeño de escaños la identidad de los candidatos de la lista se hace más relevante para electores y dirigentes del partido, lo cual resulta ser menos ventajoso para las mujeres (Kenworthy & Malami, 1999).

Pese a lo anterior, no pueden dejar de mencionarse estudios que contrvierten estas posiciones predominantes (muchos de los cuales son recogidos por Krook, 2008), y pueden ser ilustrados con algunos ejemplos incluidos en la literatura: con una muestra de 64 países Schmidt (2006, citado por Araújo, 2008) evidenció que comparativamente la media de mujeres electas provenientes de listas preferenciales fue mayor que la de aquellos que las postularon en listas cerradas. Por su parte, Araújo (2008) recoge diversos estudios específicamente para el caso de Brasil que muestran que

la representación de mujeres puede ser superior en circunscripciones de menor tamaño, a la vez que evidencian desventajas para las candidatas que se presentan a los distritos más grandes. Ortega, y Camargo (2014) en su estudio sobre las elecciones de Cámara de Representantes en 2014 en Colombia, llegan a la conclusión de que “ni el tipo de lista ni la magnitud del distrito tuvieron un impacto importante en la efectividad de la cuota. Tampoco ninguno de los dos por sí solo aumenta la representación de las mujeres” (p.108). Finalmente, mientras evidencia empírica que presenta Schmidt (2020) cuestiona las desventajas que han sido asociadas al voto preferente para la representación de género, Freidenberg (2022) señala también casos como Ecuador, Perú, Honduras, El Salvador, o República Dominicana, en los que se ha presentado movilidad vertical de mujeres que contaban con liderazgo y reconocimiento previo y que se presentaron con esta modalidad de lista.

Ahora bien, revisando la trayectoria de surgimiento de las cuotas en América Latina, diversos autores han señalado como Argentina fue pionera mundial en este proceso con la adopción de la Ley de Cupos en 1991, siendo seguida por otros 12 países que la incorporaron en su ordenamiento jurídico entre esa fecha y el 2002⁹⁴. En la actualidad, 20 países latinoamericanos y del Caribe —y 130 del mundo— cuentan con disposiciones normativas al respecto (Slaviero, 2021).

Después de este momento inicial de adopción y de la evaluación del alcance de lo logrado en la región, surgió, acorde con Freidenberg (2022), una segunda ola en el continente tendiente a introducir sanciones, establecer o precisar mandatos de posición y eliminar “válvulas de escape” a través de las cuales los partidos incumplieron las cuotas establecidas; de esta forma, muchas de las recomendaciones sobre el adecuado diseño de las cuotas -que se presentarán más adelante- surgen del balance realizado a este primer momento. Una tercera ola, iniciada en el continente a partir del 2009, ha buscado “alcanzar la igualdad sustantiva y la democracia paritaria” (Freidenberg, 2022, p. 31) entendiendo que, a diferencia del carácter transitorio de las cuotas, la paridad de género es un principio permanente

94 La adopción y el porcentaje de la cuota se dieron de la siguiente forma: “del 20 % (Paraguay en 1996 —para las elecciones internas— y Ecuador en 1997), del 25 % (República Dominicana en 1997 y Perú en 1997) y del 30 % (Bolivia en 1997; Brasil en 1997; Panamá en 1997; Venezuela en 1998; Perú en 2000; Ecuador en 2000; Honduras en 2000, en las elecciones internas) y del 33 % (República Dominicana en 2000)” (Freidenberg, 2022,31. Según la misma autora, mientras Costa Rica, planteó desde 1996 una cuota más alta que el resto de los países (del 40 %), México realizó inicialmente solo recomendaciones al respecto a los partidos políticos, adoptando en el 2002 una cuota de 30 % con mandato de posición en las listas. En el transcurso del tiempo estos porcentajes han aumentado y, en algunos casos se ha adoptado la paridad.

para “integrar la diferencia sexual a la democracia representativa” (p. 35) permitiendo que con el acceso de más mujeres a los cargos públicos se genere un impacto positivo en materia de la inclusión de la agenda de género en las políticas públicas. La paridad puede ser entendida como

una medida definitiva (y no ya transitoria ni correctiva como sucede con las cuotas de género) que busca extender el derecho a la igualdad entre hombres y mujeres a través de la inclusión de un 50 % de ambas candidaturas con un mandato de posición secuencial y alternado (uno a uno) (Tula, s.f., p. 7).

Como consecuencia de los avances logrados en la región, los países que ya han adoptado la paridad de género viven una última ola en la cual los esfuerzos se han orientado a reforzar las disposiciones existentes y a corregir las dificultades aún presentes (Freidenberg, 2022). En todo caso, la evidencia de las experiencias nacionales de aplicación de las cuotas de género como medida transitoria para incrementar la representación política muestra que no es suficiente el porcentaje de participación femenina en las listas para garantizar su eficacia. A pesar de establecerse tamaños similares de la cuota en ciertos países, los resultados alcanzados en cuanto a elección de mujeres en los parlamentos fueron diferentes, como lo muestran los casos de Argentina, República Dominicana y Panamá (Freidenberg, 2022; Freidenberg & Gilas, 2022).

Debido a lo anterior se ha generado consenso entre diversos autores (Battle, 2017; Jaramillo & Valenzuela, 2019; Slaviero, 2021; Gilas, 2022; Freidenberg, 2022) en que otros elementos del diseño institucional son necesarios para el establecimiento de cuotas fuertes. El Índice de Fortaleza del Régimen Electoral de Género (IFREG) con el que se cuantificó y analizó recientemente el avance de 18 países de la región en la materia (Freidenberg & Gilas, 2022), recoge las siguientes dimensiones propuestas en la literatura:

- **Tamaño de la cuota.** Se refiere al porcentaje de mujeres que debe ser postulado en las candidaturas. Como se señaló estos han variado dependiendo de los países y el momento de adopción y han ido aumentando hasta el punto de que en la actualidad se considera que la paridad es imprescindible para el establecimiento de un régimen electoral de género fuerte y para avanzar en la representación sustantiva. En general, cuotas más bajas son consideradas por los partidos como “techos”, en los que no se incluye una mujer de más, y no como un piso que puede ser superado (Tula, s.f.).

- **Mandato de posición.** Así sea alta, la sola cuota de género no es suficiente si no se acompaña de la exigencia de ubicar a las mujeres en puestos de la lista que tengan la opción de ser electos. Los intentos de evasión de las normas llevan a que los partidos destinen los puestos privilegiados en la papeleta electoral a candidatos hombres e incluyan mujeres en posiciones irrelevantes, pero con las que cumplen el porcentaje exigido; igualmente se presentan situaciones donde el partido nombra mujeres, pero en distritos donde no tiene la posibilidad de resultar ganador. Lo anterior lleva a diferenciar entre candidaturas efectivas y candidaturas simbólicas. Mientras estas últimas se refieren a candidatas ubicada en los últimos lugares de las listas plurinominales o en distritos uninominales que no son seguros para el partido, las candidaturas efectivas son aquellas que tienen probabilidades de ganar (Caminotti, 2016, citada por Freidenberg, 2022, p. 34). Entre las medidas para asegurar mandatos de posición está la lista cremallera, integrada alternada por candidatos y candidatas, con la que se obliga a colocar a las mujeres en los primeros lugares y se garantiza que encabezan la mitad (Gilas, 2022). Aunque esto opera particularmente para las listas cerradas, la presencia de mujeres en los primeros puestos de listas abiertas o de voto preferente contribuye también a visibilizar las candidaturas (Tula, 2015, citada por Battle, 2017).
- **Mecanismos que penalizan el incumplimiento de las medidas aprobadas.** Citando a otros autores, Slaviero (2021) señala la relevancia de incluir normas sancionatorias para garantizar la efectividad de la cuota, a la vez que menciona el índice elaborado por Schwandt-Bayer para medir el rigor de los instrumentos de sanción, clasificándolos en mecanismos no presentes, mecanismos débiles y mecanismos fuertes. Adicionalmente se incluye “la presencia de instituciones monitoras independientes que tengan la autoridad de invalidar las listas que no cumplan con los requisitos de las cuotas y de negar la inscripción a todas las candidaturas en su conjunto” (Slaviero, 2021, p. 23). Otros mecanismos de sanción identificados son las multas, amonestaciones públicas, pérdida del registro del partido, restricciones al financiamiento, etc. (Freidenberg y Alva, 2017).
- **Alcance de la cuota y/o de la paridad de género sobre la integración de las postulaciones.** Definiciones en este sentido están orientadas

a evitar que mujeres que han sido electas puedan ser reemplazadas por hombres en el caso de requerirse su suplencia o que esta medida sea usada como estrategia de los partidos para burlar la norma, obligar a las mujeres a renunciar y ubicar a sus representantes varones, tal y como ocurrió en México (Freidenberg, 2022). Se trata entonces de que las disposiciones en materia de género se apliquen a la fórmula completa, que incluya tanto a las titulares, cabeza de las candidaturas, como a sus suplencias.

- **Válvulas de escape.** Se refiere a evitar situaciones en que se presenten excepciones que faciliten a los partidos políticos incumplir la cuota o les permitan justificar legalmente este incumplimiento, como ha ocurrido, por ejemplo, cuando se aduce que si los candidatos fueron seleccionados mediante un mecanismo de democracia interna, no es necesario cumplir con la exigencia prevista en la norma, o cuando se especifica que los partidos pueden inscribir hombres si no ese encuentran suficientes mujeres interesadas en las candidaturas, como sucedió con la reforma del 2017 en Panamá (Freidenberg & Alva, 2017).

Como se ha mostrado, el propósito de incrementar la participación y representación política de las mujeres incluye, entre otros, aspectos relacionados con el régimen electoral, el diseño de la cuota de género y la disposición de los partidos y sus dirigentes de apostarle a este propósito⁹⁵. Estos referentes teóricos contribuirán a enmarcar el análisis del caso colombiano.

13.1.1 La cuota de género en Colombia

A la luz de lo reseñado previamente puede afirmarse que Colombia adoptó de manera tardía la cuota de género. Así mismo, tomando en consideración el porcentaje definido, la ausencia de posición de las mujeres en las listas y lo ambiguo que en algunas ocasiones es el cumplimiento de la norma, ha sido clasificado como un caso de “régimen electoral de género débil, (con) resistencias partidistas y baja representación descriptiva de

95 Por supuesto hay muchos otros elementos que inciden en la posibilidad de las mujeres de salir electas, tal es el caso de la financiación, el contexto y condicionantes de orden socioeconómico y culturales. Sin embargo, por el carácter de este estudio, se priorizan los aspectos institucionales ya mencionados.

las mujeres” o como parte de los países con “experiencias inconclusas”⁹⁶ (León, 2022; Freidenberg & Gilas, 2022).

Inicialmente la Ley 581 de 2000 incluyó una cuota del 30 % no solo para regular el tema electoral de género, sino para la conformación de comités y órganos electivos partidistas, la cual fue considerada inconstitucional por la Corte Constitucional mediante sentencia C371 de 2000. En ese momento la Carta Política consideraba que “en ningún caso podrá la ley establecer exigencias en relación con los partidos y movimientos políticos” (art.108), con lo cual la cuota se aprobó exclusivamente para la participación de mujeres delegadas en cargos públicos de orden nacional y subnacional, que, aunque importante, no es una medida específicamente destinada a disminuir la brecha de género en el acceso al poder político.

La reforma constitucional del año 2003, (Acto Legislativo 01), modificó el artículo constitucional señalado, permitiendo regular normativamente la organización interna de los partidos, pero no estableció ninguna disposición relacionada con el tema de género. Solo con la reforma constitucional de 2009 (Acto Legislativo 01), vinculada principalmente con medidas tendientes a otorgar responsabilidad política a los partidos y movimientos políticos y sus directivos, se incluyó el tema de género como uno de los principios que debe regular la vida de estas organizaciones políticas⁹⁷.

La reforma constitucional del 2019 fue reglamentada mediante la Ley 1475 de 2011 que regula también asuntos relacionados con la competencia electoral y los partidos políticos y en la cual no solo se ratificó el principio⁹⁸ sino que se incluyó claramente la cuota electoral de género.

96 Freidenberg y Gilas (2022) proponen cuatro categorías en su clasificación: a) casos exitosos donde se evidencia una alta representación política de las mujeres (Bolivia, México, Costa Rica, Argentina y Ecuador), explicada por la combinación de regímenes electorales fuertes y de participación activa de organizaciones y actores políticos e institucionales clave; b) casos híbridos en los que “las reglas del juego para la paridad no están consolidadas y propician el oportunismo y la simulación de partidos políticos” (p.12) (Perú, Honduras, Panamá y Paraguay); c) experiencias inconclusas, donde no han sido superados los déficits de cultura cívica que obstaculizan la participación y representación política de las mujeres debido a pobres desarrollos o problemas en el diseño normativo (Chile, Brasil, El Salvador, Colombia, República Dominicana y Uruguay); d) casos atípicos, que incluye “aquellos países –Guatemala, Nicaragua y Venezuela– en los que destaca la ausencia de reglas para impulsar la paridad, la laxitud de estas o incluso la falta misma de condiciones para la recreación de la democracia” (p.12).

97 En su artículo 1, el Acto Legislativo establece que “Los Partidos y Movimientos Políticos se organizarán democráticamente y tendrán como principios rectores la transparencia, objetividad, moralidad, *la equidad de género*, y el deber de presentar y divulgar sus programas políticos” (subrayado fuera del texto).

98 “En virtud del principio de equidad e igualdad de género, los hombres, las mujeres y las demás opciones sexuales gozarán de igualdad real de derechos y oportunidades para participar en las actividades

Esta cuenta con las siguientes características:

- Fue establecida en el 30 % del total de integrantes de la lista, lejos de la paridad que para ese entonces se empezaba a implementar en otros países de América Latina.
- Opera solo para circunscripciones mayores a cinco escaños, con lo cual cubre todos los concejos municipales y asambleas departamentales del país, el Senado de la Republica y 14 de las 33 circunscripciones territoriales de la Cámara de Representantes (art. 28).
- No incluye mandato de posición, entre otras debido a la disposición que deja opcional a cada partido elegir entre la lista cerrada y bloqueada y la lista con voto preferente para presentación de sus candidaturas. Lo anterior desconoce la importancia que bajo uno u otro mecanismo tienen los primeros puestos para la visibilidad y promoción de las mujeres, y deja abierta la posibilidad de inscribir a las candidatas en lugares no elegibles (León, 2022).
- Tiene carácter obligatorio en la medida en que la autoridad electoral puede rechazar la inscripción de la lista si no cumple con el requisito de la cuota. Sin embargo, León (2022), citando a Barrios (2019) afirma al respecto que “el texto de la ley ha sido interpretado de manera laxa por la justicia electoral en más de una ocasión, estableciendo así precedentes negativos con relación a las consecuencias que implica el no cumplir con la cuota” (pp. 376-377). Un ejemplo de lo anterior se relaciona, al parecer, con la prioridad dada a los candidatos elegidos en consultas, los cuales, de acuerdo con el artículo 32 de la Ley 1475 de 2011, son también de obligatorio cumplimiento, configurándose un choque entre las dos normas (Rodríguez Pico et. al., 2015).
- No se establece ninguna disposición en materia de formula, es decir que las mujeres electas pueden ser reemplazadas por hombres en el caso de que se requiera su suplencia. No se encontró ninguna evidencia de estudios que hayan indagado sobre este tema.

La cuota se aplicó por primera vez en las elecciones subnacionales de 2011, a unos pocos meses de aprobada la ley y cerca de 20 años después de implementada la primera cuota en el continente. Sus efectos han sido estudiados tanto en términos del Congreso de la República (Ortega &

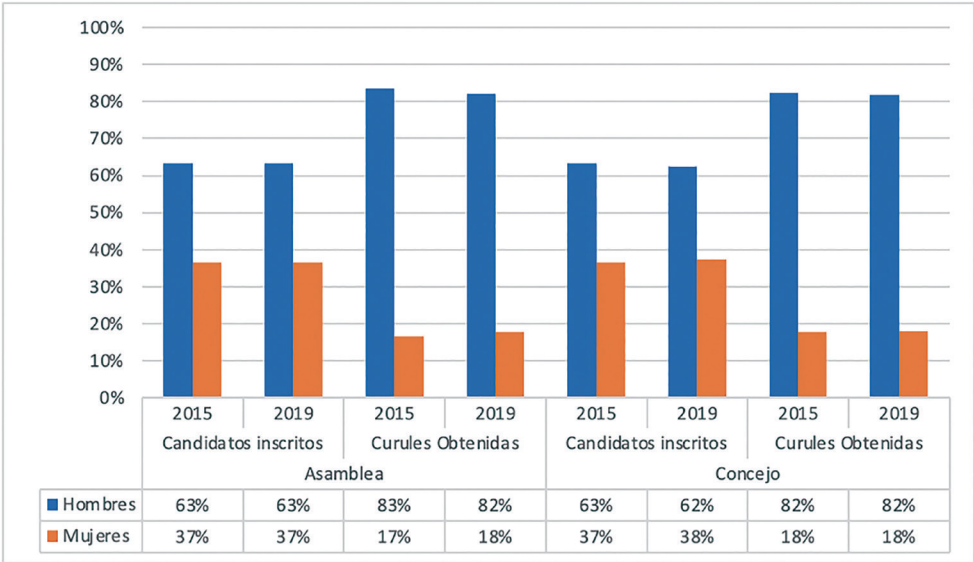
políticas, dirigir las organizaciones partidistas, acceder a los debates electorales y obtener representación política” (inciso 4, artículo 1°, la Ley 1475 de 2011).

Camargo, 2014; Battle, 2017; León, 2022) como en el nivel subnacional (Ortega & Camargo, 2012; Battle, 2018; Sánchez, 2022), coincidiendo en ambos casos en los retos aun existentes, los cuales se constatan al evidenciar que Colombia está clasificada según el “*Women Power Index*” en el puesto 21 entre 35 países de la región. En términos de paridad, obtiene el puesto 30 en una escala de 1 a 100, donde 100 implica paridad (Sánchez, 2022). Centrado en los resultados de las elecciones de 2015 y 2019 en materia de género en corporaciones públicas subnacionales y en las diferencias que pueden derivarse del tamaño de las circunscripciones plurinominales territoriales, este estudio aporta nuevas dimensiones para el análisis del tema.

13.2 La superación de la cuota de género en las corporaciones subnacionales ¿efecto del sistema electoral o de la acción de los partidos?

Al agregar y sintetizar lo que ocurre en las asambleas y en los concejos municipales en materia de participación y representación por sexo (Figura 13.1), se observa que, en términos de candidatos inscritos, las mujeres constituyen entre un 37 y un 38 %, unos puntos por encima de lo exigido por la norma. Sin embargo, se encuentra también que las candidatas efectivamente electas no superan nunca el 18 % en promedio en las dos corporaciones y en las dos elecciones estudiadas. En el presente apartado se examinará la primera parte de este hallazgo, es decir, la conformación de las listas, mientras que la segunda, la composición por género de los concejos y asambleas y la representación efectiva de mujeres, se aborda en el siguiente numeral. En ambos casos se tendrán en cuenta el tamaño de las circunscripciones y el rol jugado por los partidos políticos al respecto.

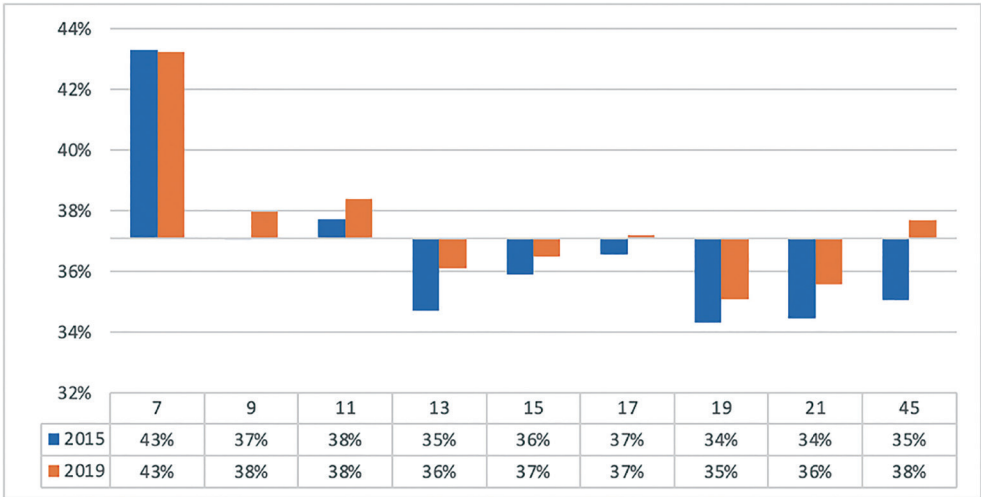
Figura 13.1 Porcentaje de candidatos inscritos y de curules obtenidas en asambleas y concejos municipales según género, elecciones de 2015 y 2019



Fuente: elaboración propia a partir de datos obtenidos de la RNEC.

Teniendo en cuenta que la inscripción de mujeres constituyó en promedio un 37 % en todas las elecciones estudiadas, a excepción de la de concejos en 2019, donde fue de un 38 %, interesa identificar las variaciones que se presentaron según el tamaño de circunscripciones, tal y cómo se puede evidenciar en la Figura 13.2 para los concejos municipales y en la Figura 13.3 para las asambleas departamentales. En el primer caso, las tres circunscripciones más pequeñas y Bogotá superan el promedio general para esa corporación, bien en las dos elecciones estudiadas (tamaño 7 y tamaño 11) o en una (tamaño 9 y tamaño 45). Destacan los 156 municipios menores de 5.000 habitantes, incluidos en la categoría de circunscripciones de dimensión 7, la más pequeña, donde porcentualmente y en ambas contiendas se inscribe más mujeres en listas partidistas con un 43 %, muy por encima de la cuota prevista y del promedio agregado. Por el contrario, los demás distritos están todos por debajo de este promedio, en algunos casos con solo un 34 % de candidatas inscritas, como ocurrió en las tres grandes ciudades de dimensión 21 en 2015.

Figura 13.2 Porcentaje promedio de mujeres inscritas según tamaño de circunscripción para los concejos municipales y su relación con el promedio agregado

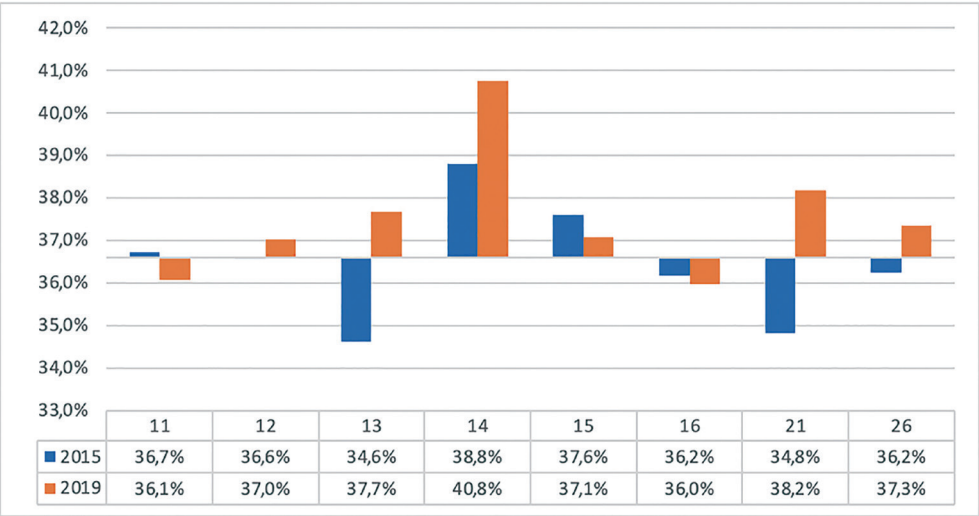


* El promedio general de candidatas inscritas para concejos en las elecciones de 2015 y 2019 fue de 37,1 %.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos de la RNEC.

En relación con las asambleas departamentales (Figura 13.3), las diferencias entre circunscripciones no están concentradas en los extremos y, salvo excepciones, están más cercanas al promedio general que lo relatado para los concejos municipales. Para 2015 en ninguno de los casos el porcentaje sube por encima del 40 % y las circunscripciones con mayor proporción de mujeres incluidas en las listas fueron la 14 (departamentos de Atlántico, Bolívar, Caldas y Nariño) y 15 (Tolima) con un 38,8 % y 37,6 %, respectivamente. Por su parte en 2019, la magnitud de circunscripción 14 sigue presentando el mayor porcentaje de mujeres con un 40,8 %, en este caso seguidas por la 21 (Valle) con un 38,2 %. Este último departamento, junto con los ubicados en la magnitud 13 (Cauca, Córdoba, Magdalena, Norte de Santander) habían mostrado en la elección del 2015 el porcentaje más bajo en inscripción de candidatas mujeres, alrededor de un 34,8 %, mientras que en el 2019 el porcentaje más bajo fue de un 36 % y se concentró en los 16 departamentos de menor tamaño y en Boyacá, Cundinamarca, Santander (tamaño de distrito 16).

Figura 13.3 Porcentaje de mujeres inscritas según tamaño de circunscripción para las asambleas departamentales y su relación con el promedio agregado



* El promedio general de candidatos inscritos mujeres para asambleas departamentales en las elecciones de 2015 y 2019 fue de 36,6 %

Fuente: elaboración propia a partir de datos obtenidos de la RNEC.

En la medida en que, independientemente de dichas variaciones, en todos los casos se encuentra que la cuota es superior a la esperada, se analizan a continuación dos posibles explicaciones al respecto: los efectos mecánicos del sistema electoral y, especialmente, del tamaño de las circunscripciones, y la acción intencionada de los partidos políticos.

13.2.1 Los efectos mecánicos del sistema electoral en la inscripción de más mujeres que las exigidas por la cuota de género

Como se ha señalado, en Colombia la cuota de género se caracteriza por no ser paritaria, tener un carácter obligatorio y no contar con ningún tipo de definición en materia de puesto en las listas, en la medida en que coexisten las listas cerradas y bloqueadas y las listas con voto preferente. Mientras el tema de la relación entre el tipo de listas y la elección de mujeres se analizará en el siguiente apartado, acá se indaga sobre el papel que juega el tamaño de la circunscripción, elemento clave del sistema

electoral, en la superación de la cuota exigida por norma. En ese sentido se sostiene que un factor explicativo puede encontrarse en el hecho de que, por un efecto puramente matemático, al calcular el 30 % exigido por tamaño de circunscripción, el valor resultante es un número racional, conformado por una parte entera y una parte decimal, con lo cual el correspondiente número de mujeres a ser incluidas debe, por obligación, aproximarse al número entero mayor, lo que en conjunto hace que aumente el porcentaje de mujeres inscritas.

Las modificaciones presentadas con la aplicación del nuevo porcentaje que se genera se muestran en Tabla 13.1 , en la cual se calcula el 30 % exigido en la norma para cada circunscripción, se aproxima a la equivalencia de mujeres que deberían ser incluidas en la lista si el número racional se aproxima al entero superior, y se recalcula el porcentaje correspondiente considerando el número de candidatas que realmente deben postular los partidos. Así, por ejemplo, para tomar el caso con una variación más extrema, en la circunscripción 7 de concejos municipales, el cumplimiento estricto de la cuota correspondería a 2,1, lo que obliga a incluir a tres mujeres en cada lista, siendo en realidad una cuota de 43 %. En todo caso en las circunscripciones en las que esta variación es menor (tamaños 13 y 45 para Concejo y 13 y 26 para Asamblea), la cuota se aumenta en un punto porcentual.

Tabla 13.1 Cuota de género según tamaño de circunscripción y equivalencia en el número y el porcentaje de mujeres que deben ser incluidas en las listas

Circunscripciones de Concejo				Circunscripciones de Asamblea			
Tamaño	Porcentaje de ley (30 %)	Equivalencia numérica	Nuevo porcentaje	Tamaño	Porcentaje de ley (30 %)	Equivalencia numérica	Nuevo porcentaje
7	2,1	3	43 %	11	3,3	4	36 %
9	2,7	3	33 %	12	3,6	4	33 %
11	3,3	4	36 %	13	3,9	4	31 %
13	3,9	4	31 %	14	4,2	5	36 %
15	4,5	5	33 %	15	4,5	5	33 %
17	5,1	6	35 %	16	4,8	5	31 %
19	5,7	6	32 %	21	6,3	7	33 %
21	6,3	7	33 %	26	7,8	8	31 %

Circunscripciones de Concejo				Circunscripciones de Asamblea			
Tamaño	Porcentaje de ley (30 %)	Equivalencia numérica	Nuevo porcentaje	Tamaño	Porcentaje de ley (30 %)	Equivalencia numérica	Nuevo porcentaje
45	13,5	14	31 %				
Promedio			34 %				33 %

Fuente: elaboración propia a partir de datos obtenidos de la RNEC.

Acorde con la Tabla 13.1, es posible notar que, en promedio, el aumento global observado en la cuota con esta aproximación es de 34 % para las circunscripciones de concejo y de 33 % para las de Asamblea. Resaltan los incrementos de 13 puntos porcentuales sobre la cuota para las circunscripciones más pequeñas de concejos municipales. Mientras que las circunscripciones más grandes en ambas comparaciones aumentan entre 1 y 3 puntos porcentuales.

Estos hallazgos son consistentes con lo encontrado por Krook (2008), quien, citando a Schmidt y Saunders, señala cómo:

Los distritos de magnitudes bajas elevan las ‘cuotas eficaces’ cuando las leyes de la aritmética necesitan redondear el número de escaños de manera de cumplir (sic) con los requerimientos de las cuotas, transformando una cuota de un 25 % en una de 50 % cuando están disponibles dos escaños, una cuota de 30 % cuando están disponibles tres escaños, y un 25 % cuando están disponibles cuatro escaños (p. 45).

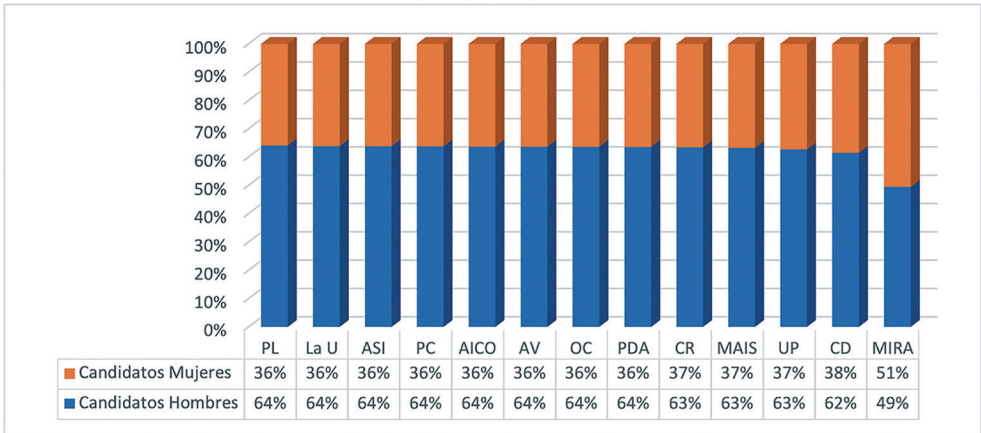
En Colombia, aunque no son circunscripciones tan pequeñas como las señaladas en el ejemplo, estas variaciones entre distritos alteran el porcentaje que efectivamente debe presentarse en las listas en cada magnitud. Así, el número de mujeres efectivamente inscrito es mayor en comparación con la cuota establecida por ley, siendo, como se mencionó, más relevante esta tendencia para las circunscripciones que menos representantes eligen.

13.2.2 La acción de los partidos frente al impulso de las mujeres en sus listas

Lo planteado previamente muestra que son indudables los efectos que se crean mecánicamente por elementos propios del sistema electoral como son el tamaño de la circunscripción. Sin embargo, se comprobó también que el porcentaje de candidatas inscritas es levemente superior al que matemáticamente resulta de ajustar la cuota. Es por ello por lo que otras

explicaciones deben ser indagadas. Acá interesa particularmente analizar si los datos permiten hablar de la existencia de estrategias deliberadas por parte de los partidos para promover la equidad de género en sus listas. Al respecto se observa que la presencia de hombres y mujeres es muy similar para la mayor parte de partidos, con muy pocas excepciones. En los concejos municipales, tanto para 2015 (Figura 13.4), como para 2019 (Figura 13.5) en su gran generalidad los porcentajes de candidatas mujeres postuladas por los partidos se mueven entre un 36 % y un 38 % dentro del total de inscritos en cada lista, si bien se observa una mejoría de un punto porcentual en la mayoría de los partidos entre una elección y otra. La gran excepción la constituye el MIRA, el único partido que mediante la conocida “lista cremallera”, incluyó más candidatas que candidatos en sus listas, de tal forma que las mujeres inscritas a su nombre representaron un 51 % en 2015 y un 53 % en 2019. También destacan partidos que por primera vez ingresaron a la escena electoral en la última elección, como las FARC o Comunes y Colombia Justa Libres que con un 40 % y un 43 % respectivamente, mostraron un porcentaje de participación femenina ligeramente superior al de las demás organizaciones políticas competidoras. Es de notar, sin embargo, que todos estos partidos tienen bajos niveles de coberturas territorial por lo que el número de candidatos y candidatas que postularon no es muy amplio⁹⁹.

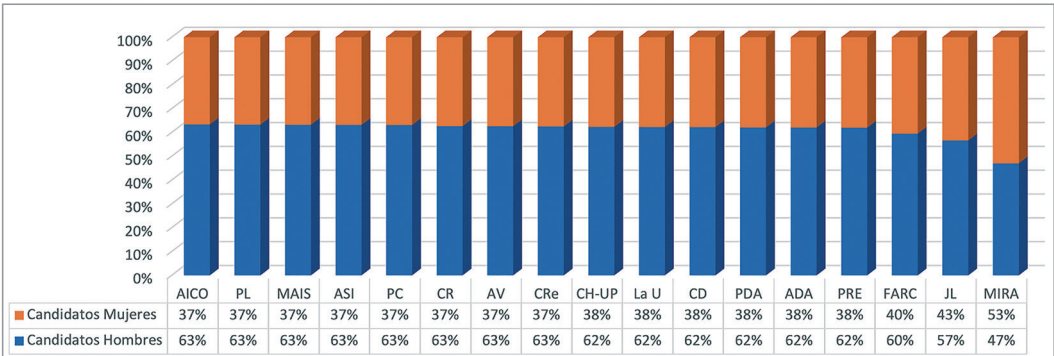
Figura 13.4 Porcentaje de candidatos inscritos por sexo y por partido político a los concejos municipales en las elecciones 2015



Fuente: elaboración propia a partir de datos obtenidos de la RNEC.

99 El MIRA inscribió 775 mujeres en 2015 y 478 en listas propias en 2019 (sin considerar coaliciones), mientras que el número de candidatas a concejos por parte de Colombia Justa Libres y de Comunes en esta última elección fue de 1.192 y 83, respectivamente.

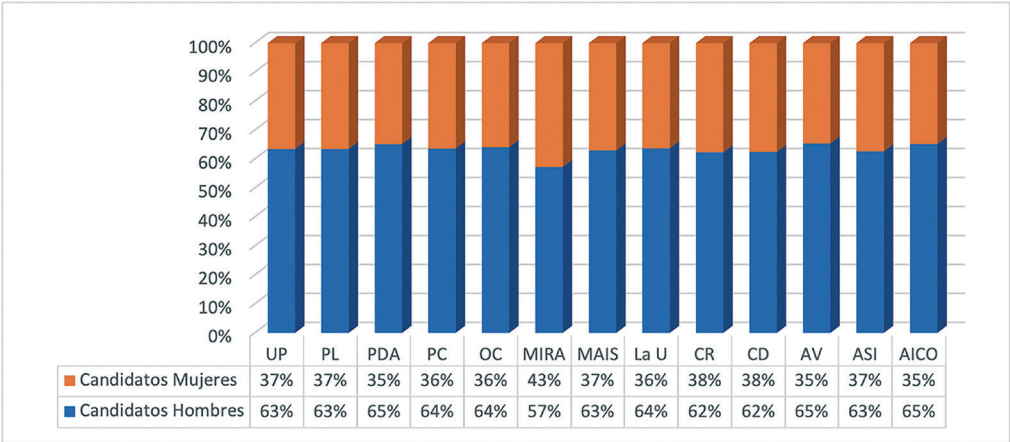
Figura 13.5 Porcentaje de candidatos inscritos por sexo y por partido político a los concejos municipales en las elecciones 2019



Fuente: elaboración propia a partir de datos obtenidos de la RNEC.

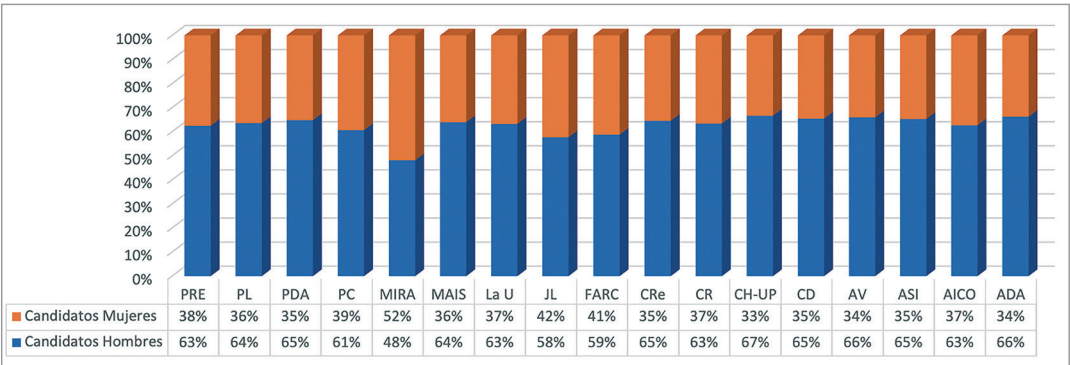
La situación en las asambleas departamentales en términos de candidatos y candidatas inscritos no difiere mucho de lo planteado para concejos municipales, aunque se observan cifras un poco menores para algunos partidos. Así, en 2015 el porcentaje de mujeres que integraron las listas fue de un 35 %, como mínimo, en casos como PDA y AICO (Figura 13.6), mientras que, en 2019, la Alianza Verde y ADA solo incluyeron un 34 % de mujeres en sus listas (Figura 13.7). Las excepciones son, así mismo, similares a las observadas en los concejos municipales, siendo, de nuevo, el MIRA el partido que mayor porcentaje de mujeres integró a sus listas propias. Estas constituyeron un 43 % del total de candidatos del MIRA en el 2015 y un 52 % en 2019. Por su parte, Justa Libres y las FARC o Comunes, incluyeron un 42 % y un 41 % respectivamente de representantes femeninas en las elecciones del 2019.

Figura 13.6 Porcentaje de candidatos inscritos por sexo y por partido político a las asambleas departamentales en las elecciones 2015



Fuente: elaboración propia a partir de datos obtenidos de la RNEC.

Figura 13.7 Porcentaje de candidatos inscritos por sexo y por partido político a las asambleas departamentales en las elecciones 2019



Fuente: elaboración propia a partir de datos obtenidos de la RNEC.

Como puede observarse en las mismas figuras 13.6 y 13.7, el Partido Liberal, MAIS, Colombia Humana –UP, Cambio Radical, Centro Democrático, Alianza Verde y ASI disminuyeron levemente el número de candidatas en sus listas de una elección a otra, mientras que el Partido Conservador, La U y AICO tuvieron una tendencia contraria.

Lo anterior evidencia, sin lugar a duda, que la gran generalidad de los partidos políticos no le apuesta a una representación paritaria, situación

que solo ocurre en el caso del MIRA, partido que muestra una estrategia clara respecto a la incorporación de mujeres en sus listas, razón por la cual obtuvo el primer lugar en el Ranking de Igualdad de Mujeres y Hombres en los Partidos y Movimientos Políticos en Colombia 2014-2015 (Mesa de Género de la Cooperación Internacional en Colombia, 2016). Teniendo en cuenta esta conclusión general, es posible afirmar que, de las dos explicaciones sugeridas frente a la superación de la cuota de género impuesta por la norma, es el efecto del tamaño de las circunscripciones y del sistema electoral el que muestra mayor influencia, comparado con las decisiones tomadas por los partidos sobre el número de mujeres que incorporan a sus listas. Sin embargo, al ser esta una explicación parcial, es de suponerse que la existencia de la cuota misma pueda estar generando aumentos en la participación femenina en la competencia política.

13.3 Representación de género partidista y su relación con el tamaño de circunscripción y el tipo de listas

Lo mencionado previamente da cuenta de la inclusión de mujeres en las listas y de la superación de la cuota de género, sin decir nada todavía sobre la efectividad de la cuota y la forma como se traduce en la representación de mujeres. Como se demostró antes (figura 13.2.1) no existe equivalencia entre el número de mujeres inscritas y el de representantes electos, ya que ni en 2015 ni en 2019 llegaron a ser la quinta parte del total de concejales y diputados electos. En este sentido interesa desagregar este promedio general e indagar si el tamaño de la circunscripción genera alguna diferencia al respecto, así como sobre dónde se viene presentando una mayor proporción de mujeres electas como concejales o como diputadas. Para ello, el presente apartado incluye, en primer lugar, la revisión de la representación de género acorde al tamaño de las circunscripciones de las dos corporaciones públicas objeto de la presente investigación, seguido por la relación entre estos resultados y el tipo de lista utilizado, y, por último, la representación partidista de género.

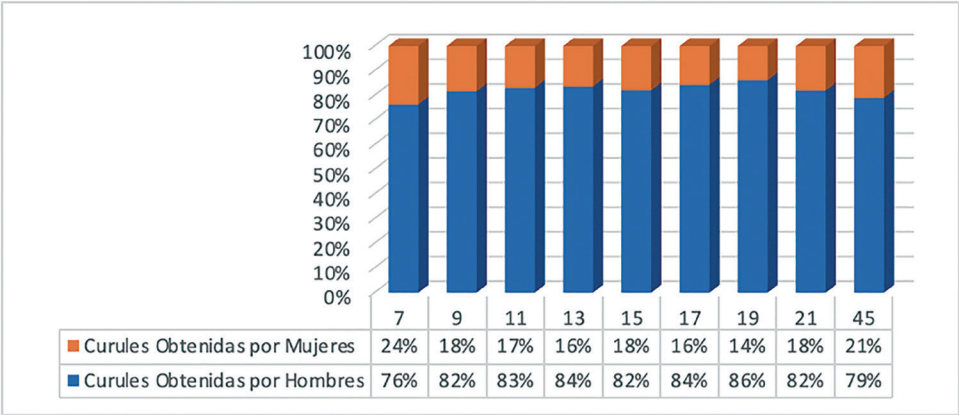
13.3.1 Mujeres electas según tamaño de circunscripción

En cuanto a las representantes electas a los concejos municipales, incluidos en las figuras 13.8 para 2015 y 13.9 para 2019, no resulta demasiado sorprendente que el mayor porcentaje se concentra en los dos extremos. Así, en la categoría comprendida por los 156 municipios menores de 5.000 habitantes (las circunscripciones más pequeñas, de tamaño 7), las mujeres

tienen una participación importante del 24 % y el 23 % respectivamente, en los dos años electorales analizados, superior al promedio agregado, que como se mencionó fue de 18 %.

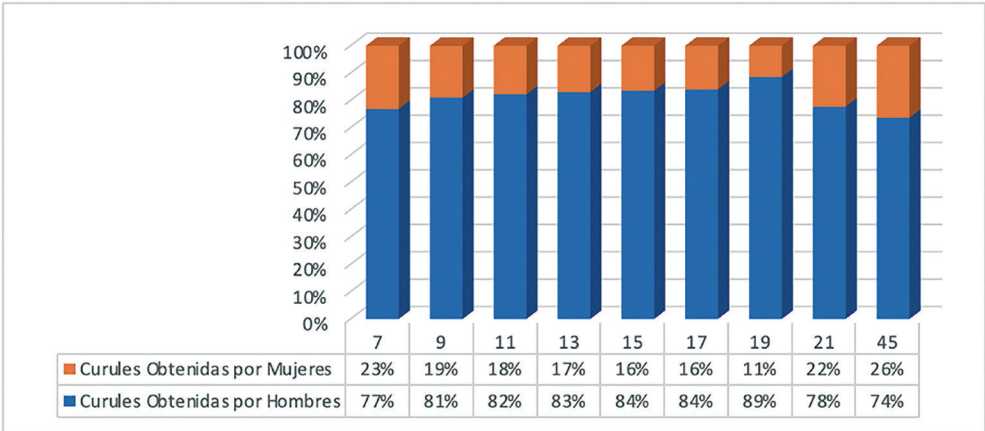
En el otro extremo se destacan las dos categorías más grandes, donde los porcentajes de mujeres electas son también altos. En Bogotá, la circunscripción más grande, el 21 % de las electas fueron mujeres en el 2015 mientras que en 2019 se observa un incremento al 26 %, el porcentaje máximo alcanzado en todos los tamaños de circunscripción en las dos elecciones consideradas. Sin contar las coaliciones ganadoras en la capital, este aumento está explicado por una curul adicional que se obtiene de un año al otro para las candidatas, siendo el partido Alianza Verde el que se lleva el mayor número representantes mujeres con cuatro electas al concejo capitalino, seguida del Partido Liberal con tres. En las tres grandes ciudades concentradas en el tamaño de distrito 21, el porcentaje de concejales electas pasa del promedio (18 %) en 2015 a 22 % en el 2019, al elegir 12 mujeres en 2019 comparadas con las 11 del 2015. Si se detalla por movimiento político se observa que logran aumentos el Partido Verde y el Centro Democrático en ciudades como Cali y Medellín, respectivamente, tomando escaños anteriormente ganados por los partidos Cambio Radical y PDA. Como estas curules se redistribuyeron, la novedad estuvo en que uno de los partidos que entra en las elecciones subnacionales de 2019, Justas Libre, se lleva una curul para una candidata mujer en la ciudad de Cali.

Figura 13.8 Curules obtenidas por género según tamaño de circunscripción elecciones de concejos 2015



Fuente: elaboración propia a partir de datos obtenidos de la RNEC.

Figura 13.9 Curules obtenidas por género según tamaño de circunscripción elecciones de concejos 2019



Fuente: elaboración propia a partir de datos obtenidos de la RNEC.

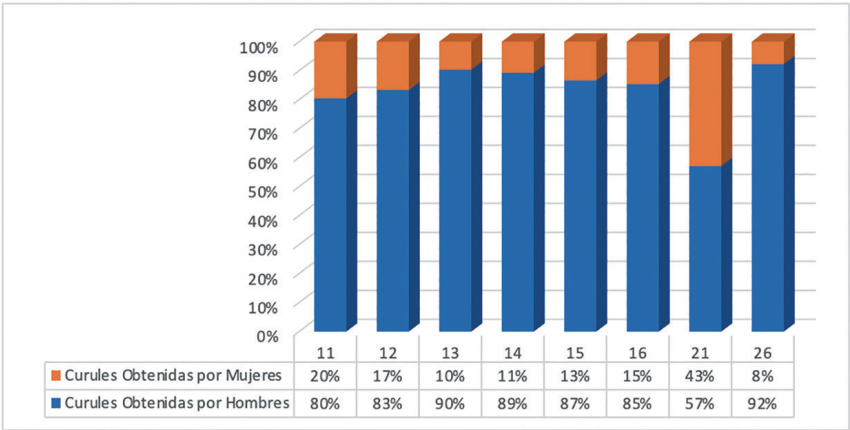
Los restantes distritos muestran otro comportamiento. Mientras en los de magnitud 9, que corresponden a 268 municipios de entre 5.001 y 10.000 habitantes 18 de cada 100 candidatos electos fueron mujeres en 2015 y 19 en 2019, para todos los restantes tamaños de circunscripción (11 al 19) las representantes electas estuvieron por debajo o en el promedio señalado para el conjunto de municipios colombianos. En la circunscripción de tamaño 19, es decir los 20 municipios que cuentan con entre 250.001 y un millón de habitantes, se encuentran las tasas más bajas de participación femenina en el concejo, pues el porcentaje de varones electos fue de un 86 % en 2015 y de un 89 % en 2019.

En lo concerniente a las asambleas departamentales hay varios elementos a resaltar, tal y como se muestra en las figuras 13.10 y 13.11. Si bien al igual que en los concejos, se mantienen los porcentajes más altos de participación de mujeres en el extremo inferior, es decir las asambleas de tamaño 11 y 12 que llegaron a alcanzar respectivamente 22 y 24 % de diputadas electas en el 2019, no ocurre lo mismo en la circunscripción más grande, la de Antioquia, en donde sólo fueron electas dos mujeres de las 26 que componen la corporación, lo que claramente pone a este departamento por debajo del promedio¹⁰⁰. Sin embargo, en el Valle, la otra asamblea departamental más grande, de tamaño 21, sí se observa una participación importante de mujeres, que incluso alcanzó un atípico 43 % en 2015 y

100 En el 2015 las dos candidatas electas representaron al partido Centro Democrático, mientras que para 2019 una se eligió por este mismo partido y la otra se presentó a nombre del Partido Liberal.

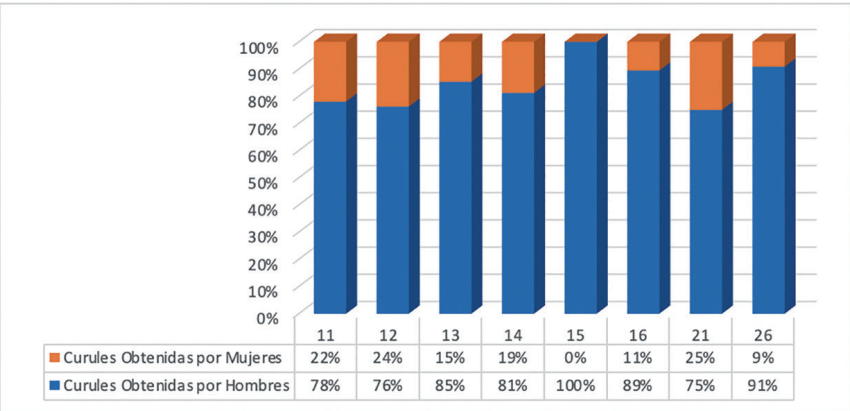
que, aunque en 2019 bajó a un 25 %, sigue siendo importante a la luz de los promedios observados en otras circunscripciones tanto de concejos municipales como de asambleas departamentales¹⁰¹.

Figura 13.10 Curules obtenidas por género según tamaño de circunscripción elecciones de asambleas 2015



Fuente: elaboración propia a partir de datos obtenidos de la RNEC.

Figura 13.11 Curules obtenidas por género según tamaño de circunscripción elecciones de asambleas 2019



Fuente: elaboración propia a partir de datos obtenidos de la RNEC.

101 Las nueve curules femeninas obtenidas en el Valle en 2015, provenían de los partidos Liberal (4 curules) y de los partidos Conservador, Cambio Radical, La U, el Centro Democrático y Alianza Verde con una curul cada uno. La mayor parte de estos partidos pierden esta representación, con lo cual en 2019 solo se eligen cinco mujeres, dos de la AV y tres del PL.

A diferencia de estos niveles de representación se encuentra que, en el Tolima, el único departamento de circunscripción tamaño 15, no se eligió a ninguna mujer en el 2019, aunque en 2015 la representación femenina había sido de un 13 % estando en cabeza de los partidos de La U y Liberal cada uno con una mujer electa. A excepción de este caso y de las circunscripciones de tamaño 16 y 21, en todos los otros tamaños de distrito se observan leves aumentos en los porcentajes de la representación de diputadas entre una elección y otra.

13.3.2 Relación entre representantes electas y tipo de listas

No existe discusión en el sentido de que la forma como los partidos estructuran sus listas y presentan sus candidatos, inciden en las posibilidades de las mujeres y de otros actores de resultar electos. Como Nohlen (2014) ha señalado, decisiones en este sentido les permite a los partidos políticos contar con mayor o menor juego a la hora de estructurar la representación política que pretenden ofrecer al electorado, designando, “por ejemplo, a especialistas, *mujeres* o representantes de determinados grupos sociales en lugares ‘seguros’ de la lista” (Nohlen, 2014, p. 13, cursiva fuera del texto). Esta opción, sin embargo, está ligada sobre todo a las listas cerradas y bloqueadas y es mucho menos posible en listas de voto preferente, tal y como ha sido evidenciado en la literatura sobre el tema que se presentó previamente. Bajo esta última modalidad es de suponer que las probabilidades de éxito de las mujeres que compiten están ligadas a que cuenten con suficientes recursos y capital político para disputarle una curul a sus compañeros de lista. En este sentido, el predominio del voto preferente en Colombia, tal y como se mostró en el capítulo anterior, tiene, sin duda, un papel relevante cuando se trata de explicar los bajos niveles de elección de mujeres como representantes en las corporaciones públicas.

Al respecto, se discrimina a continuación en la Tabla 13.2 las mujeres que se presentaron y fueron elegidas mediante listas cerradas por partido político, que como se señaló constituyen una minoría dentro del total de electos: solo dos para asambleas (ambas en el 2015) y 56 para los concejos en los dos años electorales (discriminadas en 42 electas por listas cerradas en el 2015 y 14 en 2019). A la vez que ratifica la disminución de esta modalidad de lista entre elección y elección, los datos muestran la cantidad de partidos que no eligieron ninguna mujer mediante lista cerrada en las corporaciones a las que inscribieron listas de candidatos¹⁰².

102 Estos partidos son: ADA, ASI, AV, CRe, FARC, MIRA, CH -UP y PRE.

Tabla 13.2 Número de mujeres por partido político elegidas en 2015 y 2019 provenientes de lista cerrada y bloqueada

Partido Político	2015		2019	
	Asamblea	Concejo	Asamblea	Concejo
AICO	0	1	0	2
CD	2	31	0	0
CR	0	0	0	1
JL	N/A	N/A	0	4
La U	0	1	0	0
MAIS	0	1	0	2
OC	0	2	N/A	N/A
PC	0	2	0	0
PDA	0	1	0	0
PL	0	3	0	5
Total curules	2	42	0	14

Fuente: elaboración propia a partir de datos obtenidos de la RNEC.

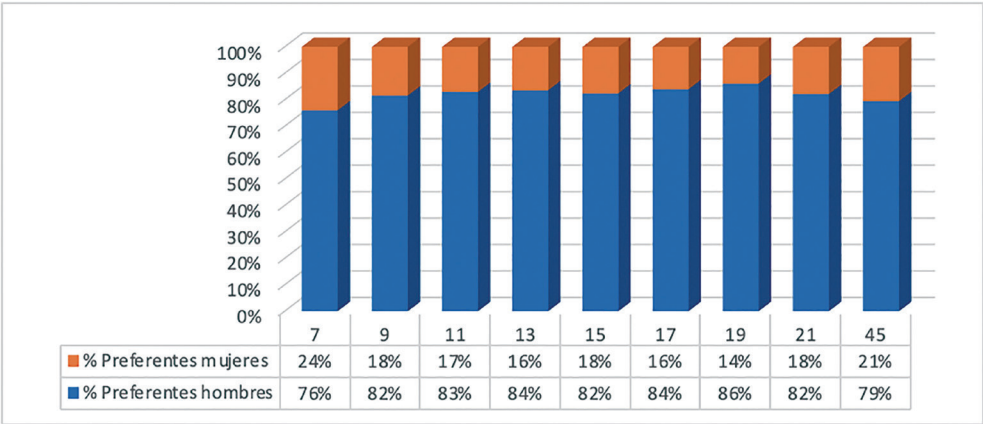
Las dos curules por lista cerrada, obtenidas en asambleas por mujeres en el 2015, correspondieron al Centro Democrático, en los departamentos de Cundinamarca (de magnitud 16) y Valle (magnitud 21). Según se muestra en la Tabla 13.2, para el año 2019 ninguna de las curules obtenidas por mujeres fue por lista cerrada. Para concejo nuevamente se resalta al Centro Democrático en 2015, quien aporta el mayor número de curules de mujeres por lista cerrada representando el 74 % del total, así mismo le siguen partidos tradicionales (Liberal, Conservador, Opción Ciudadana y de la U), así como partidos más pequeños (AICO, MAIS y PDA). En 2019 menos partidos usaron las listas cerradas y bloqueadas, lo que afectó el número de mujeres elegidas con esta modalidad de listas, que decrece considerablemente. Así, en 2019 las candidatas que obtuvieron curul mediante lista cerrada fueron principalmente del partido liberal (cinco) y Justas Libre (cuatro), seguidas de AICO y MAIS con dos representantes electas cada una y Cambio Radical con una curul.

Si se mira por tamaño de circunscripción, en el caso de concejos para 2015, principalmente las curules de mujeres obtenidas de listas cerradas fueron en magnitudes pequeña e intermedia, destacándose los tamaños 9 y 13, con un 26 % y 29 % respectivamente. En 2019 el número disminuye, pero sigue en la magnitud 13 el mayor porcentaje de curules obtenidos

con lista cerrada (43 %), seguida de las 11 y 15 con un 29 % y 14 % y luego las de magnitud 19 y 21 con una curul en cada una, representando el 7 %.

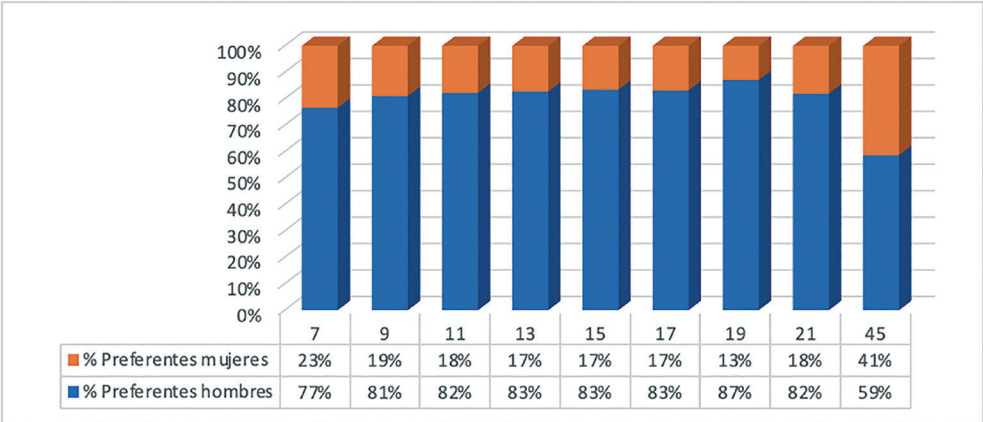
Lo contrario ocurre con las candidaturas electas mediante voto preferente, en tanto la mayor parte de candidatos y candidatas son escogidos por este mecanismo, si bien, como era de esperarse, se reproduce el predominio masculino en la obtención de los escaños. Como puede apreciarse en las figuras 13.12 para 2015 y 13.13 para 2019, que muestran lo relativo a los resultados para concejos municipales, el mayor número de mujeres concejales electas provenientes de listas de voto preferente se concentran de nuevo en los dos extremos, las circunscripciones más pequeñas, de tamaño 7 y la circunscripción más grande, Bogotá, de tamaño 45. Mientras en este último caso la elección de un porcentaje más alto de mujeres, comparado con circunscripciones de otros tamaños, puede estar ligada a las posibilidades de efectuar campañas en las que prime el voto de opinión, en relación con los municipios pequeños, la explicación puede estar relacionada con la mayor postulación de mujeres, por el efecto del ajuste en el porcentaje de la cuota. En ambos casos también se presentó la mayor proporción entre hombres y mujeres en las listas de candidatos inscritos

Figura 13.12 Porcentaje de curules obtenidas mediante listas de voto preferente por sexo y tamaño de circunscripción. Concejos municipales, elecciones de 2015



Fuente: elaboración propia a partir de datos obtenidos de la RNEC.

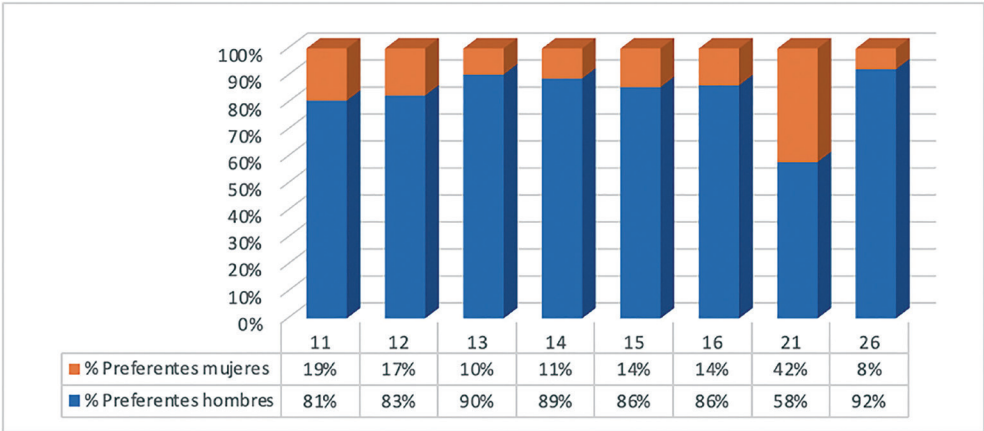
Figura 13.13 Porcentaje de curules obtenidas mediante listas de voto preferente por sexo y tamaño de circunscripción. Concejos municipales, elecciones de 2019



Fuente: elaboración propia a partir de datos obtenidos de la RNEC.

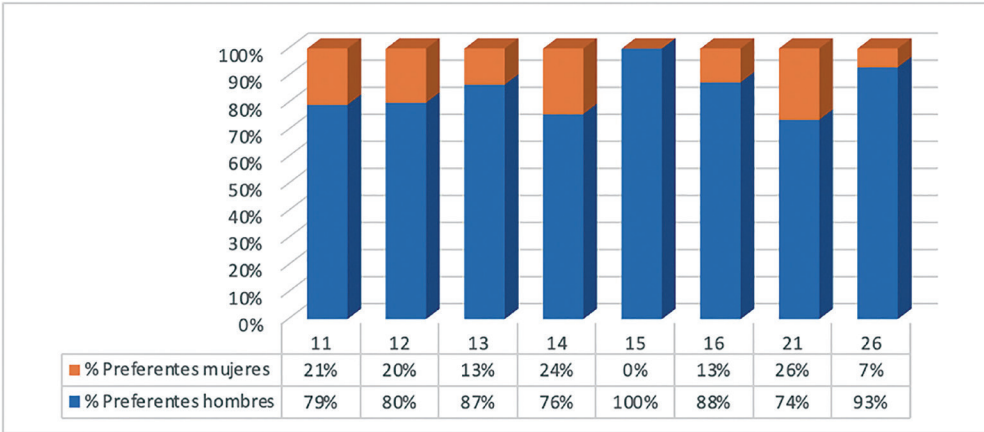
En las asambleas departamentales, por su parte (figuras 13.14 para 2015 y 13.15 para 2019), y correspondiendo con lo ya señalado en relación con el tamaño de circunscripción, se observa que el mayor porcentaje de mujeres elegidas mediante voto preferente se encuentra en la circunscripción de tamaño, 21, el Valle, tanto en 2015, como en 2019, mientras que en el polo opuesto se encuentran Tolima y Antioquia. Como se dijo, en el primer caso, no se eligieron mujeres en el 2019, mientras en el 2015 todos los electos lo hicieron mediante voto preferente, incluyendo las dos diputadas elegidas en ese período por La U y el Partido Liberal. En Antioquia, por su parte, las dos mujeres electas en cada elección provinieron de listas de voto preferente, incluyendo las del Centro Democrático (dos en 2015 y una en 2019), partido que en esta circunscripción no optó por la lista cerrada, como lo hizo en la mayor parte del país y la elegida por el Partido Liberal en 2019.

Figura 13.14 Porcentaje de curules obtenidas mediante listas de voto preferente por sexo y tamaño de circunscripción. Asambleas departamentales, elecciones 2015



Fuente: elaboración propia a partir de datos obtenidos de la RNEC.

Figura 13.15 Porcentaje de curules obtenidas mediante listas de voto preferente por sexo y tamaño de circunscripción. Asambleas departamentales, elecciones de 2019



Fuente: elaboración propia a partir de datos obtenidos de la RNEC.

En síntesis, es de señalar que indiscutiblemente el número de mujeres electas por voto preferente es mayor que el de aquellas provenientes de listas cerradas y bloqueadas, con lo cual las probabilidades de elección resultan más promisorias en el primer caso; aunque esto parece contrariar lo que se ha planteado mayoritariamente en la literatura, es de considerarse

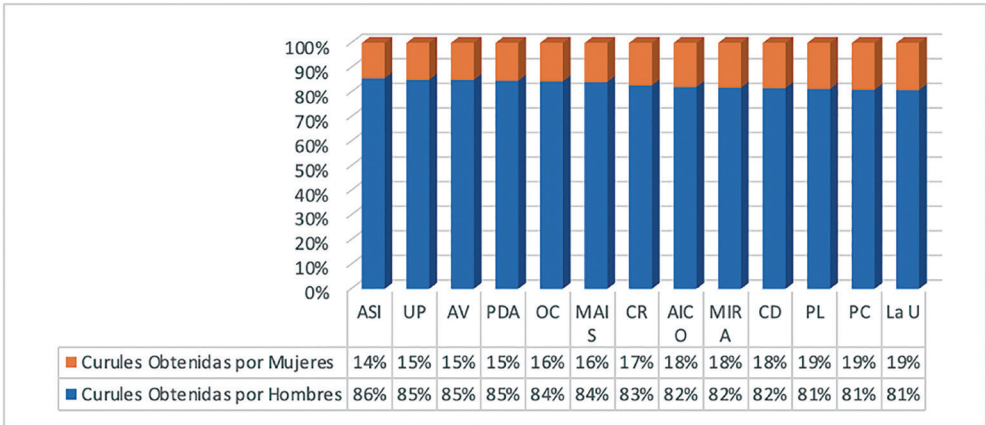
que en la explicación del fenómeno pesan las especificidades del caso colombiano, según el cual los dos tipos de listas coexisten, siendo opcional la selección a la voluntad y los requerimientos del partido político en cada una de las circunscripciones en juego.

Analizadas las tendencias de género respecto al tamaño de la circunscripción y del tipo de listas ganadoras, interesa revisar la adscripción partidista de las mujeres electas, tal y como se hace en el siguiente numeral.

13.3.3 La representación partidista de género

En el 2015 los partidos políticos que mayores porcentajes de mujeres electas obtuvieron de sus listas postuladas en los concejos municipales fueron aquellos con mayor peso, La U, el Liberal y el Conservador (Figura 13.16). Para ellos, 19 de cada 100 electos fueron mujeres. Así por su parte tuvo la menor representación de mujeres con un 14 % y todos los demás partidos se movieron en esos rangos. En esa elección y a pesar de la lista cremallera, un 82 % de los representantes electos a nombre del MIRA fueron hombres, aunque el porcentaje de mujeres electas a su nombre se encontró dentro del promedio mencionado.

Figura 13.16 Porcentaje de curules obtenidas en los concejos municipales por sexo y por partido político en las elecciones 2015



Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos de la RNEC.

Acorde con la Figura 13.17, en 2019 los partidos de mayor peso, la U, el Liberal, el Conservador y el Centro Democrático, mantienen una participación similar a la del 2015, sin embargo, se presentan algunas variaciones,

así: a) el MIRA y Justa Libres logran posicionar respectivamente un 32 % y un 25 % de mujeres entre sus cabildantes electos¹⁰³; b) ninguno de los dos concejales elegidos por la FARC o Comunes son mujeres; c) los porcentajes de concejales a nombre de partidos como PRE y ADA son bastante bajos (7 % y 11 % respectivamente); d) el PDA, por su parte, sólo eligió un 12 % de mujeres dentro de los concejales que lo representan.

Figura 13.17 Porcentaje de curules obtenidas en los concejos municipales por sexo y por partido político en las elecciones 2019



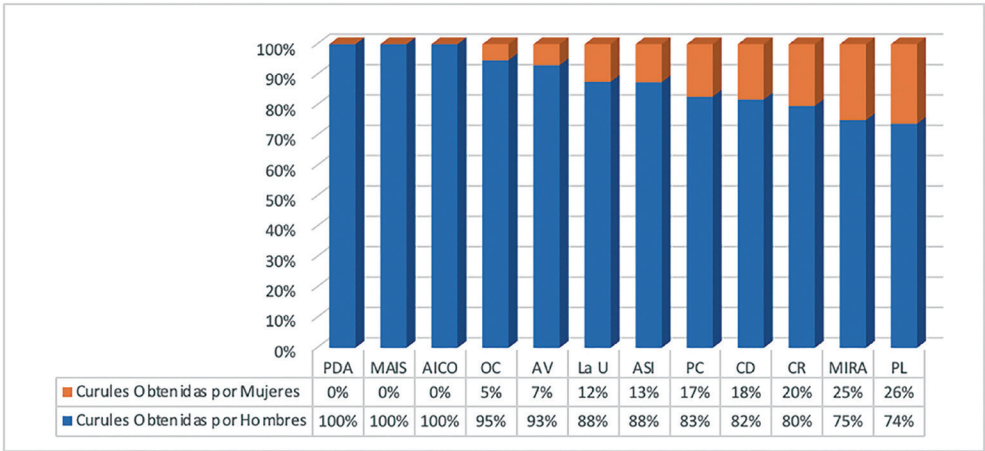
Fuente: elaboración propia a partir de datos obtenidos de la RNEC.

En síntesis, se puede señalar que mientras en 2015 se encuentra un comportamiento más parejo, que se mueve en el marco de unos rangos que oscilan para todos ellos entre un 14 % y un 19 %, en 2019 se observan partidos que bien eligieron un número más alto de mujeres de sus listas inscritas, por encima del promedio general, o bien no eligieron ninguna o las concejales electas a su nombre representaron porcentajes varios puntos más bajos que en el 2015.

Ahora bien, a diferencia de lo que ocurre en los concejos municipales, en las asambleas departamentales es más extendido el hecho de que algunos partidos no elijan a ninguna mujer dentro de sus diputados. Tal fue el caso de AICO, PDA y MAIS en el 2015 (Figura 13.18) y de Justa Libres, PDA, el MIRA, AICO, ADA y Cre, en el 2019 (Figura 13.19).

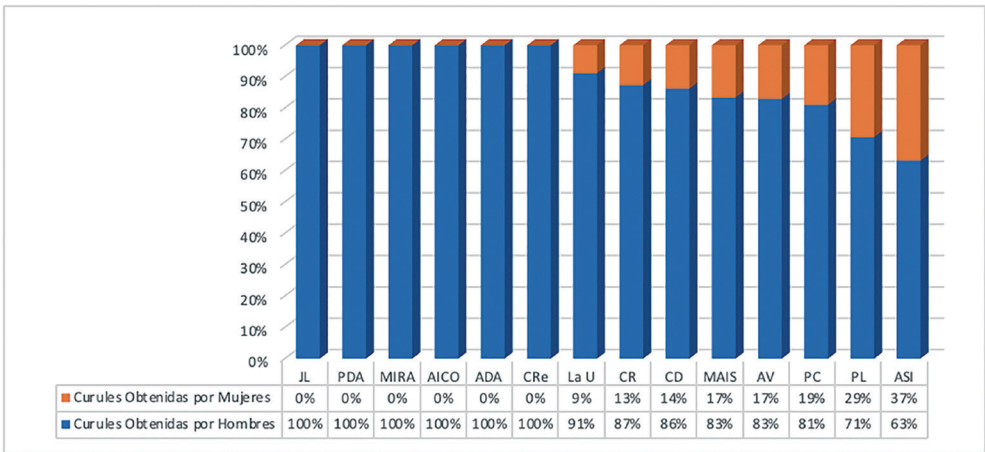
103 Lo que representa nueve concejales electas a nombre del MIRA y cuatro a nombre de Colombia Justa Libres.

Figura 13.18 Porcentaje de curules obtenidas en las asambleas departamentales por sexo y por partido político en las elecciones 2015



Fuente: elaboración propia a partir de datos obtenidos de la RNEC.

Figura 13.19 Porcentaje de curules obtenidas en las asambleas departamentales por sexo y por partido político en las elecciones 2019



Fuente: elaboración propia a partir de datos obtenidos de la RNEC.

Los partidos que mayor número de diputadas eligieron fueron el Liberal y el MIRA en 2015 (Figura 13.19), con un 26 y 25 %, respectivamente. En el 2019, mientras el Partido Liberal se mantiene en esta misma categoría, aumentando incluso este porcentaje a un 29 % de mujeres electas a su nombre, el MIRA no obtiene, como ya se dijo, ninguna diputada a pesar de que su lista fue paritaria. Sin embargo, hay que tener presente que

el partido apostó ampliamente por la estrategia de coaliciones lo que le permitió incrementar levemente el número de mujeres pasando de dos diputadas en 2015 a tres en 2019 provenientes de las coaliciones realizadas en Cundinamarca, Caldas y Guaviare. Adicionalmente en el 2019 sorprende el caso de ASI ya que pasó de tener un 13 % de representantes electas en 2015 a un 37 % en 2019, ubicadas principalmente en Bolívar, Casanare, Cesar, Guaviare, Meta, Putumayo y Vichada.

13.4 Reflexiones finales: La representación de género en Colombia a la luz de la literatura comparada

La principal conclusión en cuanto a la composición por género de las corporaciones públicas territoriales es que cualquiera sea la perspectiva que se tome al analizar, no tanto la inclusión de mujeres en las listas como su elección efectiva, se encuentra que la participación femenina a través de la elección de concejales y diputadas está lejos de acercarse a la paridad demandada por diversos sectores de organizaciones de mujeres, feministas y de la comunidad internacional. Dicha conclusión se mantiene bien sea mirada desde el número de electas, de la representación partidista o de la presencia territorial, con lo cual solo pueden destacarse ciertas excepciones muy contadas (un partido, una circunscripción, una elección), que no desvirtúan la tendencia general enunciada. Por el contrario, es posible afirmar que, pese a las tres elecciones en que se ha implementado la cuota de género en el nivel subnacional, no se ha logrado constituir esa “masa crítica” que diversos estudios consideran necesaria para alcanzar reivindicaciones feministas y para pasar de la representación descriptiva actual a una representación sustantiva.

La tendencia general de falta de correlación entre la superación de la cuota legal prevista, por un lado y, el porcentaje de mujeres electas, por otro, que es bastante más bajo, y su discriminación según el tamaño de las circunscripciones existentes en Colombia, permite plantear varias discusiones. En primer término, es de señalar que la variabilidad de los distritos hace que el porcentaje real de mujeres que deben ser incluidas en las listas se incremente. Esto ocurre por efecto del ajuste que deben hacer los partidos para aproximar al número entero inmediatamente superior, el número fraccionado que da el cálculo del 30 % exigido en cada tamaño de circunscripción. La situación afecta al conjunto de municipios y departamentos, pero particularmente se evidencia en las circunscripciones más pequeñas, donde el redondeo lleva a que la cuota efectiva sea de un 43 %.

Aunque estos ajustes hacen evidente la tendencia del efecto mecánico descrito a arrastrar hacia arriba el número de mujeres incluidas en las listas, explican solo parcialmente el fenómeno de superación de la cuota y de que los partidos no la consideren un techo, como se ha evidenciado en la experiencia comparada.

En este sentido surge la pregunta, abordada en varios apartados del capítulo, sobre la actuación de los partidos políticos frente al tema de género. Acorde con lo que dicen los datos no parece existir de parte de estos una acción deliberada tendiente a aumentar la representación de género o a conseguir la paridad. En general, salvo el MIRA, que promueve la lista cremallera para la inscripción de sus candidatos, y de Comunes y Justa Libre, que involucraron un número importante de candidatas en 2019, lo más frecuente es que no se supere un 38 % de postuladas en las listas partidistas.

Lo anterior se refleja en bajo niveles de representación partidista de mujeres, tal como ocurre para algunas elecciones con movimientos políticos indígenas, o incluso con partidos de izquierda como el PDA¹⁰⁴, que bien tiene bajas proporciones de sus concejales o diputados mujeres, o que bien solo logran elegir hombres dentro de sus listas (como ocurrió por ejemplo para las asambleas departamentales con AICO, PDA y MAIS en el 2015 y con Justa Libres, PDA, el MIRA, AICO, ADA y Cre, en el 2019). Vale destacar que, a diferencia de los que ha encontrado la literatura comparada especialmente para países europeos, en Colombia no se observa la adopción de cuotas partidistas, sino que, más bien podrían identificarse resistencias por parte de algunas de estas organizaciones al aumento sustantivo de la participación femenina en el poder político.

El estudio realizado puede aportar también en el debate sobre los tamaños de circunscripción que son más favorables a los intereses de las mujeres, evidenciando que, en términos de concejos municipales, el caso colombiano da argumentos tanto a quienes han relacionado mayores logros a tamaños de circunscripciones más grandes, como a quienes han empezado a encontrar el mismo resultado en las más pequeñas. Así, tanto en las tres grandes ciudades y en Bogotá, como en los municipios de 7 y 9 concejales se observan las proporciones más altas de mujeres en relación con el total de electos que en el promedio agregado, lo que también es coherente con la postulación de mujeres en las listas. Esta situación, sin

104 Lo que también contraría otra tendencia internacional relacionada con la apertura de partidos de izquierda y alternativos a abrir sus listas a la presencia de candidatas.

embargo, debe matizarse en los departamentos, pues si bien las mayores proporciones se encuentran en las asambleas de menor tamaño (magnitudes 11 y 12) y en el Valle de tamaño 21, no ocurre en la asamblea de Antioquia donde la elección de mujeres fue pobre en ambas contiendas (solo 2 diputadas de 26 electos en las dos elecciones). Lo anterior indicaría que aspectos contextuales -y no solo institucionales- inciden en el avance hacia la paridad de género. Sobre el tema es de señalar, además, que mientras en todas las circunscripciones municipales, de todos los tamaños de circunscripción, se contó con presencia de mujeres electas, la asamblea del departamento del Tolima, de magnitud 15, se presentó como un caso atípico en el que para el período 2020-2023 no hubo ninguna diputada electa.

En este estudio interpela también el debate académico sobre el tipo de lista más eficaz para las mujeres. Recogiendo las conclusiones del capítulo anterior donde se evidencia el privilegio dado por los partidos al voto preferente, se encuentra que son pocas las mujeres provenientes de listas cerradas que resultan electas, existiendo mayores posibilidades de tener éxito si la lista es de voto preferente. De hecho, en las asambleas fueron solo dos diputadas en 2015 y ninguna en 2019 las que venían de lista cerrada y bloqueada, mientras que en los concejos la cifra disminuyó considerablemente (pasó de 42 electas en 2015 a solo 14 en 2019). Lo anterior contrasta con el amplio número de representantes elegidas con listas de voto preferente en todos los tamaños de circunscripción en ambas corporaciones públicas, aunque especialmente en las circunscripciones de los dos extremos. Incluso el Centro Democrático, el partido que más mujeres de listas cerradas aportó, presentó en Antioquia listas de voto preferente, en ambas contiendas. En este sentido, se podría concluir que, en un contexto de coexistencia de los dos tipos de listas, el voto preferente resulta más conveniente para los intereses de las mujeres, apoyando este hallazgo los trabajos que han sostenido que el éxito de las mujeres en su incursión en los cargos de representación política, no está solamente asociado a las listas cerradas y bloqueadas.

Lo anteriormente relatado remite a reflexionar, finalmente, sobre el diseño de la cuota de género en el país y sobre el carácter poco amigable del sistema electoral colombiano para fomentar la representación femenina. A pesar de haberse implementado cerca de 20 años después que la primera cuota adoptada en Latino América, el porcentaje definido no le apunta aún a la paridad, la normatividad respectiva no establece ninguna definición de puestos ni de fórmula de reemplazo y, a juzgar por algunos

estudios, no siempre consigue implementar los mecanismos de obligatoriedad y cumplimiento requeridos. De igual forma, aunque el sistema proporcional —junto con el multipartidismo— favorece la representación de género, la ambigüedad de los dos tipos de listas y el privilegio que los partidos hacen del voto preferente, se erigen como parte de las dificultades que deben ser superadas para evitar que la inclusión de mujeres en las listas sea principalmente simbólica y para que, por el contrario, se traduzca en mayores posibilidades de hacer efectiva la elección de mujeres en corporaciones públicas de orden subnacional.

Referencias

- Araújo, C. (2008). ¿Por qué las cuotas no funcionan en Brasil? En Ríos Tobar, M. (editor) *Mujer y política. El impacto de las cuotas de género en América Latina*. Santiago, Chile: Catalonia, pp. 129-156.
- Battle, M. (2017). Mujeres en el Congreso colombiano: un análisis a partir de la primera implementación de la Ley de cuota de género en las elecciones de 2014. *Colombia Internacional*, No. 89, pp.17-49. <https://doi.org/10.7440/colombiaint89.2017.01>
- Battle, M. (2018). Mujeres y elecciones en Colombia: una mirada a la competencia en el nivel subnacional (2002-2015). En Freidenberg et al. *Mujeres en la política. Experiencias nacionales y subnacionales en América Latina*. Ciudad de México: Instituto Electoral de Ciudad de México, UNAM, pp. 193-221.
- Bernal Olarte, A. (2011). Elecciones Parlamentarias de 2010: Análisis de la Inclusión de Mujeres. *Colombia Internacional*, 74, 89-118.
- Childs, S. y Krook, M.L (2008). Critical Mass Theory and Women's Political Representation. *Political Studies*. Vol. 56, 725-736.
- Corte Constitucional de Colombia (200). Sentencia C371 de 2000. Revisión constitucional del proyecto de Ley Estatutaria 62/98 Senado y 158/98 Cámara. "Por la cual se reglamenta la adecuada y efectiva participación de la mujer en los niveles decisorios de las diferentes ramas y órganos del poder público, de conformidad con los artículos 13, 40 y 43 de la Constitución Nacional y se dictan otras disposiciones". [https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2000/C-371-00.htm#:~:text=por %20la %20cual %20se %20reglamenta,y %20se %20dictan %20otras %20disposiciones](https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2000/C-371-00.htm#:~:text=por%20la%20cual%20se%20reglamenta,y%20se%20dictan%20otras%20disposiciones)

- Freidenberg F. (2022). La construcción de democracias paritarias: reglas de juego, actores críticos y resultados (in) esperados. En Freidenberg F. & Gilas K. (editores). *La construcción de democracias paritarias en América Latina. Régimen electoral de género, actores críticos y representación descriptiva de las mujeres (1990-2022)*. México. Universidad Autónoma de México, pp. 19-61.
- Freidenberg, F. y Alva, R. (2017). ¡Las reglas importan! Impulsando la representación política de las mujeres desde las reglas electorales en una perspectiva multinivel. En Freidenberg, F. (ed.). *La representación política de las mujeres en México*. México: Instituto Nacional Electoral, UNAM, pp. 1-43.
- Freidenberg F. y Gilas K. (editores)(2022). *La construcción de democracias paritarias en América Latina. Régimen electoral de género, actores críticos y representación descriptiva de las mujeres (1990-2022)*. México. Universidad Autónoma de México.
- Gilas, K. (2022). Conclusiones. Las piezas de la paridad: las reglas y los actores críticos. En: Freidenberg F. y Gilas K. (editores). *La construcción de democracias paritarias en América Latina. Régimen electoral de género, actores críticos y representación descriptiva de las mujeres (1990-2022)*. México. Universidad Autónoma de México, p.p. 501 — 515.
- Granara, A. (2014). Representación Legislativa de las Mujeres en las provincias argentinas 1989-2011. *América Latina Hoy*, 66, 115-143. <http://dx.doi.org/10.14201/alh201466115143>
- Jaramillo, C. y Valenzuela, M. (2019). *Las cuotas electorales. Un análisis multinivel de los efectos de su aplicación*. Lima: ONPE. Serie documento de trabajo No. 46.
- Kenworthy, L., & Malami, M. (1999). Gender inequality in political representation: a worldwide comparative analysis. *Social Forces*, 78(1). The University of North Carolina Press, pp. 235-269.
- Krook, M.L. (2008). La adopción e impacto de las leyes de cuotas de género: una perspectiva global. En M. Ríos Tobar (editor). *Mujer y política. El impacto de las cuotas de género en América Latina*. Santiago, Chile: Catalonia, pp. 27-59.
- León P. X. (2022). Colombia: régimen electoral de género débil, resistencias partidistas y baja representación descriptiva de las mujeres. En F. Freidenberg y K. Gilas (editores). *La construcción de democracias paritarias en América Latina. Régimen electoral de género, actores críticos y representación descriptiva de las mujeres (1990-2022)*. México. Universidad Autónoma de México, pp. 369-390.

- Lucardi, A., & Micozzi, J. P. (2020). District Magnitude and Female Representation: Evidence from Argentina and Latin America. *American Journal of Political Science*, 00(0), 1—19. <https://doi.org/10.1111/ajps.12575>
- Meireles, F., & Andrade, L. (2017). Magnitude Eleitoral e Representação de Mulheres Nos Municípios Brasileiros. *Revista de Sociologia e Política*, 25(63), 79—101. <https://doi.org/10.1590/1678-987317256304>
- Mesa de Género de la Cooperación Internacional en Colombia (2016). *Ranking de Igualdad de Mujeres y Hombres en los Partidos y Movimientos Políticos en Colombia 2014 -2015*. Bogotá, ONU mujeres, PNUD, NIMD.
- Nohlen, D. (2014). *Gramática de los sistemas electorales: Una introducción a la ingeniería de la representación* (2da. edición actualizada y aumentada). Lima, Jurado Nacional de Elecciones, Escuela Electoral y de Gobernabilidad.
- Ortega, B., & Camargo, G. (2012). La nueva Ley de Cuotas en Colombia. El caso de las asambleas departamentales, 2007-2011. En L. Wills & M. Batlle (compiladores). *Política y Territorio. Análisis de las elecciones subnacionales en Colombia, 2011*. Bogotá: PNUD-IDEA-NIMD, pp. 197-220.
- Ortega, B., & Camargo, G. (2014). Ley de Cuotas en Colombia: Elecciones al Congreso de la República 2014-2018. En F. Barrero & M. Batlle (editores). *Elecciones en Colombia, 2014 ¿Representaciones fragmentadas?* Bogotá: Konrad Adenauer Stiftung, pp. 87-113.
- Ramírez González, V. y López Carmona, A. (2015). Mejora de la paridad de género en el Congreso dPe los Diputados. RES Revista Española de Sociología, 23, 95-116.
- República de Colombia. Congreso de la República (2000). Ley Estatutaria 581 de 2000. “Por la cual se reglamenta la adecuada y efectiva participación de la mujer en los niveles decisorios de las diferentes ramas y órganos del poder público, de conformidad con los artículos 13, 40 y 43 de la Constitución Nacional y se dictan otras disposiciones”. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=5367>
- República de Colombia. Congreso de la República (2011). Ley Estatutaria 1475 de 2011. “Por la cual se adoptan reglas de organización y funcionamiento de los partidos y movimientos políticos, de los procesos electorales y se dictan otras disposiciones”. http://www.secretariase-nado.gov.co/senado/basedoc/ley_1475_2011.html

- República de Colombia. Congreso de la República (2003). Acto Legislativo 01 de 2003. “Por el cual se adopta una Reforma Política Constitucional y se dictan otras disposiciones”.
- República de Colombia. Congreso de la República (2009). Acto Legislativo 01 de 2009 (julio 14). “Por el cual se modifican y adicionan unos artículos de la Constitución Política de Colombia”. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=36844>
- RNEC. (s.f.) Histórico de resultados electorales. Registraduría Nacional del Estado Civil. <https://www.registraduria.gov.co/-Historico-de-resultados-electorales->
- Rodríguez Pico, C. R. et al. (2015). *La selección de candidatos como mecanismo de democratización de los partidos y movimientos políticos en las elecciones subnacionales de 2015 en Colombia*. Bogotá: Registraduría Nacional del Estado Civil. CEDAE, Universidad Nacional de Colombia.
- Sánchez, D. (2022). *Barriers to successful political campaign for women: a case study from the Colombian's PDST municipalities*. Master thesis Johns Hopkins University.
- Schmidt, G. D. (2020). Are Open or Closed Lists Better for Women? Comparing Lima and the Provinces in Peru. *Apuntes*, 47(86), 147-69. <https://doi.org/10.21678/apuntes.86.930>
- Slaviero, V. (2021). Mujeres al mando: Cuotas de género y representación descriptiva de las mujeres en América Latina. *Asparkia*, 38, pp. 17-39. <http://dx.doi.org/10.6035/Asparkia.2021.38.2>
- Thames, F. C. (2017). Understanding the Impact of Electoral Systems on Women's Representation. *Politics and Gender*, 13(3), 379-404. <https://doi.org/10.1017/S1743923X16000325>
- Tula, M.I. (s.f). *Reformas político-electorales y género en América Latina. Perspectivas de consolidación y desafíos pendientes*. México: Observatorio de Reformas políticas, NED, OEA.

Capítulo

14

Coaliciones para corporaciones públicas subnacionales en las elecciones de 2019: tendencias predominantes

Maicol Andrés Quiroga Barrantes

Carlos Andrés Sáenz Riveros

Los capítulos presentados previamente dieron cuenta de las dinámicas de competencia y resultados mostrados por los partidos y movimientos políticos que participaron en las elecciones estudiadas. En 2019 estas dinámicas sufrieron modificaciones relevantes como consecuencia de varios cambios normativos. Uno de los más importantes fue el que posibilitó la realización de coaliciones en las corporaciones públicas subnacionales ya que se generó un nuevo actor político, que, aunque sustentado en los mismos partidos políticos jurídicamente reconocidos, se diferencia de ellos cuando son individualmente considerados, así como de los grupos significativos de ciudadanos, también habilitados hasta ese momento para inscribir listas de candidatos.

Acorde con lo establecido en la reforma conocida como de “Equilibrio de Poderes” (Acto Legislativo 02 de 2015), pueden hacer uso de estas alianzas aquellos partidos o movimientos políticos que no superen el 15 % de la votación válida en la circunscripción electoral de que se trate (parágrafo final del art. 262 de la Constitución Política). Pese a estas disposiciones, la figura abrió posibilidades respecto a la inscripción de listas conjuntas no solo para los partidos minoritarios —como estrategia para promover su propio crecimiento—, sino para otros partidos más grandes que, como se ha mostrado, tienen pesos diferenciales dependiendo de las circunscripciones departamentales o municipales en las que compiten y posicionan sus candidatos.

En este contexto, este capítulo, el último destinado a presentar los hallazgos generales de la investigación, pretende examinar cómo se concretó el uso de la figura de las coaliciones en las corporaciones públicas subnacionales, identificando qué partidos las utilizaron, con quiénes establecieron las alianzas, cuáles circunscripciones y territorios cubrieron, cómo operaron en materia de tipo de listas y género y qué tan exitosos fueron en elegir sus candidatos. Así mismo, y hasta donde la información lo permitió,

se valoró la motivación de la coalición, precisando si esta respondió a cierta identidad ideológica entre sus integrantes o si, por el contrario, pudo derivarse de otro tipo de estrategias partidistas.

El ejercicio analítico resultante permitió identificar varias tendencias, las cuales articulan la estructura narrativa del texto. En la primera parte, y en la medida en que las coaliciones fueron un recurso que mostró dinámicas particulares diferenciables en asambleas departamentales y en concejos municipales, se abordan las principales características encontradas en términos de estos dos cuerpos colegiados subnacionales. Como se mostró en un capítulo anterior, de manera agregada el peso de las coaliciones —en términos de curules ganadas sobre el total— es superior en las asambleas comparadas con los concejos municipales. En este sentido se profundiza en los resultados de cada nivel en términos de cobertura territorial y de la representación obtenida, examinando, igualmente, en uno u otro caso, las modificaciones derivadas del tamaño variables de las circunscripciones. Adicionalmente, en el caso de los municipios, se detalla la concentración departamental de listas de coalición. Con ello se constata de qué forma la implementación inicial de la figura de coaliciones fue mayormente aprovechada en las entidades del nivel seccional frente a las de nivel local donde potencialmente podría haberse desplegado más.

En el segundo apartado se da cuenta de los partidos políticos que realizaron coaliciones, así como de la afinidad ideológica que se mantuvo a la hora de coaligarse con otros actores. Si bien no fue posible ni era el propósito de la investigación indagar sobre aspectos programáticos o ideológicos de los partidos, se tomaron referencias académicas sobre el espectro partidista de izquierda y de derecha en el país, que permitieron realizar clasificaciones de las diferentes coaliciones efectuadas a nivel departamental y a nivel municipal, pudiéndose concluir que la afinidad ideológica fue una tendencia más marcada en el primer caso (en las asambleas departamentales), mientras que en los municipios las alianzas parecieron tener otros propósitos tendiente principal -aunque no exclusivamente- a privilegiar la obtención de escaños como estrategia para crecer y lograr mayor representación.

En el tercer apartado se identifican las tendencias generales sobre el voto preferente y el cumplimiento de la cuota de género, las cuales no se distancian de los patrones ya presentados en capítulos previos. En particular, se destaca el privilegio del voto preferente como una de las principales estrategias de competencia por parte de los partidos en coalición, lo cual es entendible en la medida en que, si resulta compleja la decisión sobre

el orden de los candidatos en las listas de los partidos, mucho más difícil resulta esta cuando se trata de alianzas partidistas que, en buena parte de los casos, son de carácter puramente electoralista. En materia de género la conclusión es similar a la planteada en el capítulo anterior: la composición de mujeres que integran las listas se da conforme a lo exigido en la cuota de género e incluso superando dicha cuota en algunos puntos, pero esto no se refleja en el número de mujeres elegidas, que es lejano a la paridad para concejos y sobre todo para las asambleas departamentales.

Un último apartado presenta las reflexiones finales que generó la inclusión de esta nueva figura en la normatividad electoral y partidista colombiana. No sólo se sintetizan allí los aportes metodológicos y analíticos de la presente investigación en materia de coaliciones interpartidistas, sino que, se expresan algunas preocupaciones que la información empírica genera de cara a futuros procesos electorales subnacionales.

14.1. Diferencias en el uso de coaliciones como estrategia política en asambleas y concejos

En materia de coaliciones, y tomando como indicador la cobertura alcanzada, se encontró una primera tendencia relacionada con el uso diferenciado que se hizo de la figura de las coaliciones en las asambleas departamentales y en los concejos municipales (Tabla 14.1). Como fue adoptado en la investigación, la tasa de cobertura territorial es entendida como el porcentaje de listas inscritas sobre el total de circunscripciones existentes a nivel nacional en la corporación de que se trate. En este capítulo con la aplicación del indicador se pretendió determinar la presencia de las alianzas a lo largo y ancho del territorio nacional.

Al respecto se encontró que las coaliciones tuvieron presencia en tres cuartas partes (75 %) de las circunscripciones para asambleas departamentales, exceptuándose solamente los departamentos de Amazonas, Guainía, Norte de Santander, Putumayo, Valle del Cauca, Vaupés, Vichada y La Guajira. En total hubo 42 listas inscritas en las 24 circunscripciones que contaron con coaliciones. A diferencia, en el caso de los concejos municipales, la cobertura territorial fue de sólo un 19,2 %, lo que implica que, de al menos 1.101 listas posibles en el mismo número de municipios (en teoría puede haber más de una lista por concejo municipal), solamente se inscribieron 261 listas de candidatos provenientes de coaliciones.

Tabla 14.1 Coaliciones: Listas inscritas y listas ganadoras en 2019

Corporación	Circunscripciones	Listas Inscritas	Cobertura territorial	Listas Ganadoras	Curules obtenidas	Cobertura de representación
Asambleas Departamentales	32	42	75 %	27	36	56,3 %
Concejos Municipales	1101	261	19,2 %	152	221	12,4 %

Fuente: elaboración propia a partir de la base de datos del proyecto.

El nivel de éxito de las listas de coalición se corresponde con la cobertura territorial mencionada, pues, de las 42 listas inscritas en asambleas departamentales, 27 ganaron y lograron 36 curules, lo que significó tener una cobertura de representación de coaliciones en el 56.3 % de los departamentos del país. Por su parte, en los concejos municipales las listas ganadoras fueron 152, que lograron un total de 221 curules. Ello significó tener cobertura de representación del 12.4 % de las circunscripciones de concejos municipales.

En orden a comprender lo analizado en cada apartado de este capítulo, es necesario hacer una distinción metodológica entre las listas de coalición en las que participó cada partido político y las alianzas partidistas que realizó. Esta diferencia se evidencia la Tabla 14.2 para cada partido político que compitió en las elecciones de 2019:

Tabla 14.2 Número de listas de coalición y número de alianzas interpartidistas por partido político en asambleas y concejos 2019

Partido Político	Asambleas 2019		Concejos 2019	
	Listas de coalición	Alianzas interpartidistas	Listas de coalición	Alianzas interpartidistas
Partido MIRA	13	13	127	129
Colombia Humana UP	21	37	113	146
Polo Democrático Alternativo	21	30	99	129
Centro Democrático	11	11	46	46
Alianza Verde	6	12	44	66
Partido Conservador Colombiano	4	4	28	28

Partido Político	Asambleas 2019		Concejos 2019	
	Listas de coalición	Alianzas interpartidistas	Listas de coalición	Alianzas interpartidistas
Movimiento Alternativo Indígena y Social MAIS	13	22	28	43
Alianza Social Independiente ASI	3	3	20	20
Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común FARC	1	1	17	17
Cambio Radical	1	1	11	11
Partido de la U	0	0	9	9
Autoridades Indígenas de Colombia AICO	3	3	7	7
Colombia Justa Libres	0	0	5	5
Partido Liberal Colombiano	0	0	4	4
Colombia Renaciente	3	3	3	3
Alianza Democrática Afrocolombiana ADA	0	0	1	1
Partido de Reivindicación Étnica PRE	0	0	0	0

Fuente: elaboración propia a partir de la base de datos del proyecto.

En la tabla anterior se distingue el número de listas inscritas y el número de alianzas establecidas por cada partido, entendiendo que lo propio de una lista de coalición es que involucre varios partidos. Además de contar las listas de coalición en las que participó cada partido político, se identificó con cuántos partidos se estaba aliando en cada lista que participaba, pues había listas de coalición de tres partidos o más. Las celdas que se encuentran resaltadas en esta tabla dan cuenta de aquellos partidos que hicieron listas de coalición con varios partidos políticos, por lo tanto, el número de alianzas interpartidistas supera el número de listas de coalición en que estos participaron, estos partidos son MIRA, Colombia Humana – UP, PDA, Alianza Verde y MAIS. Lo anterior facilita metodológicamente el análisis del apartado de análisis ideológico de este capítulo, pues permite evidenciar entre cuáles partidos se hicieron coaliciones de un espectro ideológico similar y cuál es el número de alianzas interpartidistas realizado por aquellos partidos políticos que más utilizaron esta estrategia.

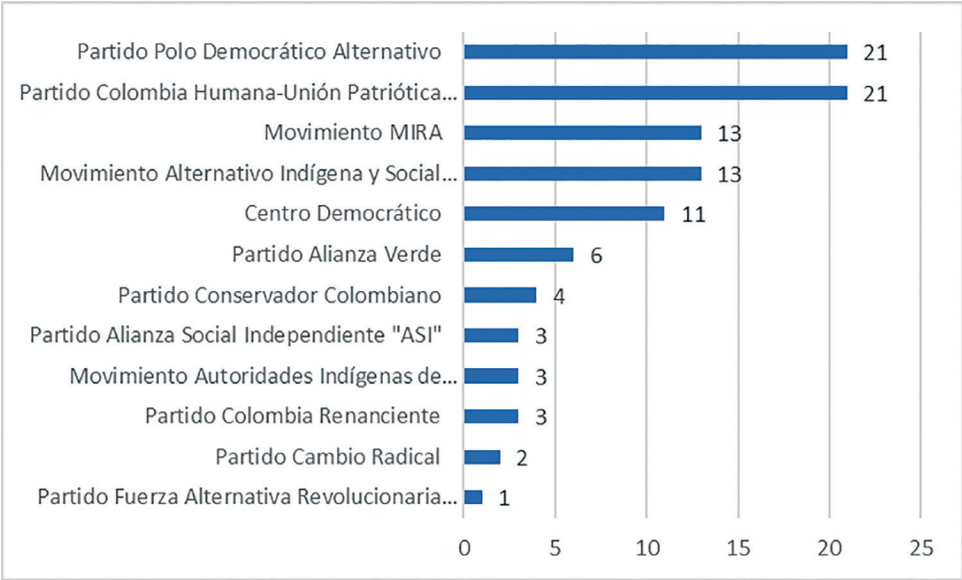
En esta distinción metodológica, se identifican casos en que las listas de coalición incluyeron dos partidos, como ocurrió, por ejemplo, con la coalición Cauca Incluyente conformada por AICO y ASI; en tal situación se contó una alianza para cada partido. De forma diferente otro ejemplo lo muestra la lista de coalición Alternativos en el departamento de Risaralda, que tuvo la participación de Alianza Verde, PDA, MAIS y Colombia Humana-UP. En este caso se considera que cada partido realizó alianzas con cada uno de los otros tres miembros de la coalición, por lo tanto, aunque solo es una lista en coalición, se contabilizan tres alianzas para cada partido.

A continuación, se analizan las dinámicas específicas para las dos categorías de corporaciones subnacionales estudiadas.

14.1.1 Dinámicas generales de las coaliciones en asambleas departamentales

En la Figura 14.1 se muestra el comportamiento por partidos políticos de las coaliciones inscritas en asambleas departamentales, indicando de manera descendente el número de listas de coalición realizadas, sin ahondar, por ahora, en el tema de los partidos y las alianzas interpartidistas efectuadas.

Figura 14.1 Número de listas de coalición para asambleas departamentales, 2019

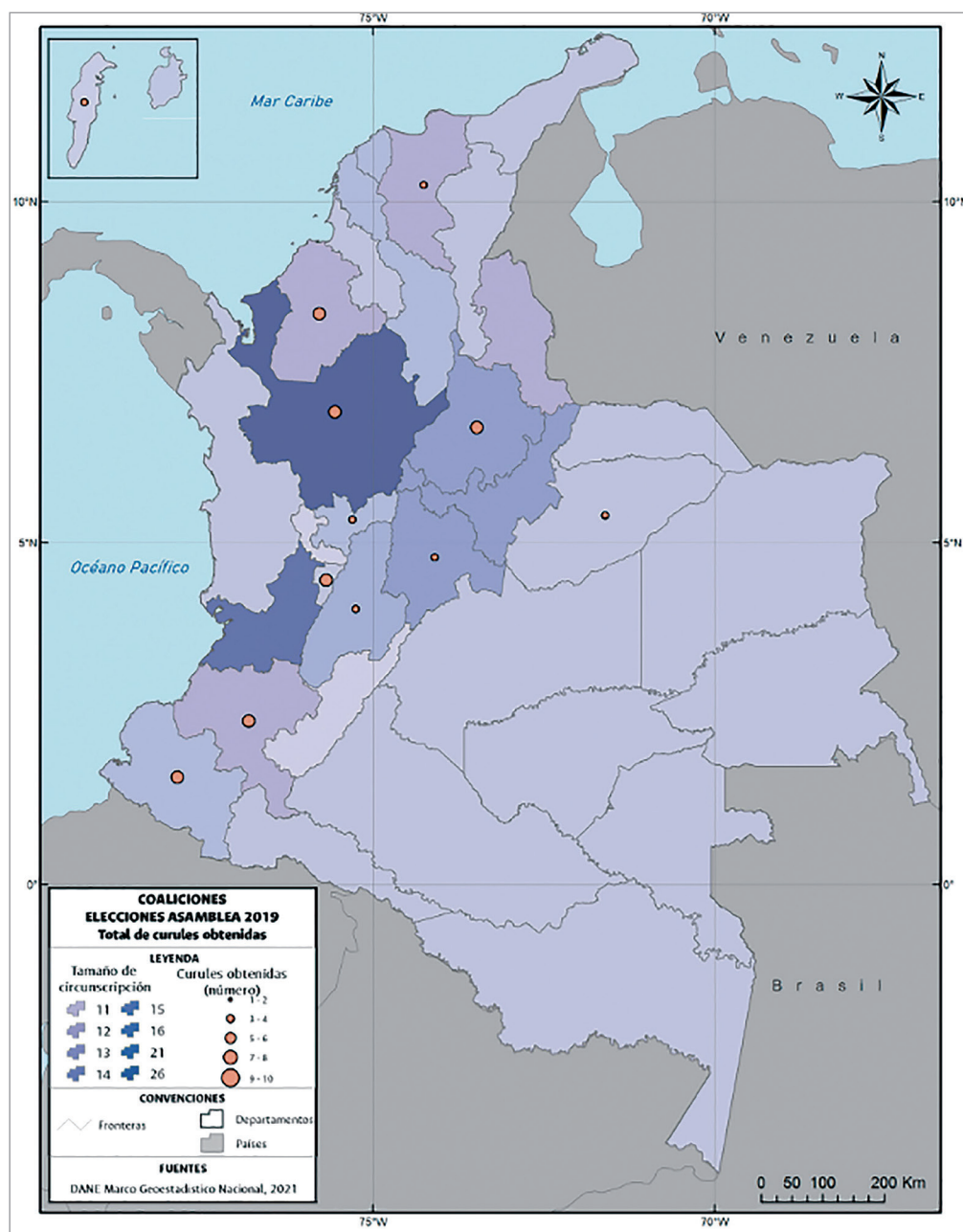


Fuente: elaboración a partir de la base de datos del proyecto.

Los partidos que participaron en el mayor número de coaliciones en el nivel departamental fueron el PDA y Colombia Humana –UP con 21 cada uno, seguidos del Partido MIRA y el MAIS que registraron 13 coaliciones cada uno, mientras que el Centro Democrático efectuó 11 coaliciones. Como se observa, además de partidos que en este estudio se han denominado como “pequeños o muy pequeños”, hacen coaliciones el Partido Conservador y Cambio Radical. Solo quedan excluidos de la estrategia de alianzas los partidos Liberal y La U, que son los que tienen mayor cobertura de representación en las corporaciones seccionales y que no requieren de este mecanismo, y algunos que obtuvieron su personería jurídica en 2018, como Colombia Justa Libres y los dos partidos étnicos ADA y PRE.

Como se dijo, en las asambleas departamentales se presentaron 42 listas por coalición en 24 departamentos, lo que significa que tanto en Cauca como en Santander se inscribieron tres listas de coalición en cada uno, mientras que se presentaron dos listas de coalición por asamblea departamental en el 58,3 % de departamentos y solo se inscribió una lista de coalición en el 33,3 % de estos. No todas estas listas lograron elegir candidatos, tales los casos de Arauca, Atlántico, Bolívar, Boyacá, Cesar y Huila. Finalmente, hubo 27 listas ganadoras ubicadas en 18 departamentos (Figura 14.2), las cuales lograron 36 curules para asambleas departamentales.

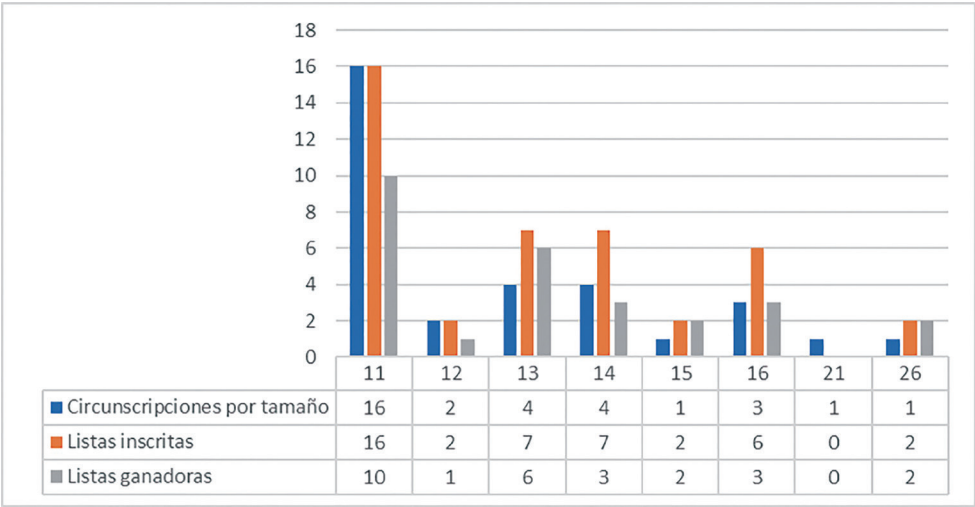
Figura 14.2 Curules obtenidas por las listas de coalición en asambleas departamentales, elecciones de 2019



Fuente: elaboración a partir de la base de datos del proyecto (2023).

Como se mencionó previamente, las listas presentadas por coalición para asambleas departamentales equivalen a un 75 % de cobertura en el territorio nacional, con una cobertura de representación de 56,3 %. Estos datos generales dan un panorama acerca del peso que tuvieron las coaliciones como estrategia política en el nivel seccional, el cual se puede desagregar a partir de listas inscritas y ganadoras por tamaño de circunscripción. Según la Figura 14.3, en la mayoría de los tamaños de circunscripción, a excepción del tamaño 21, hubo por lo menos una lista inscrita y en los distritos de magnitud 13, 14 y 16, estas sobrepasaron el número de circunscripciones, lo que indica que en varios departamentos de estos tamaños hubo más de una lista.

Figura 14.3 Coaliciones: Listas inscritas y listas ganadoras por tamaño de circunscripción asambleas 2019



Fuente: elaboración propia a partir de la base de datos del proyecto.

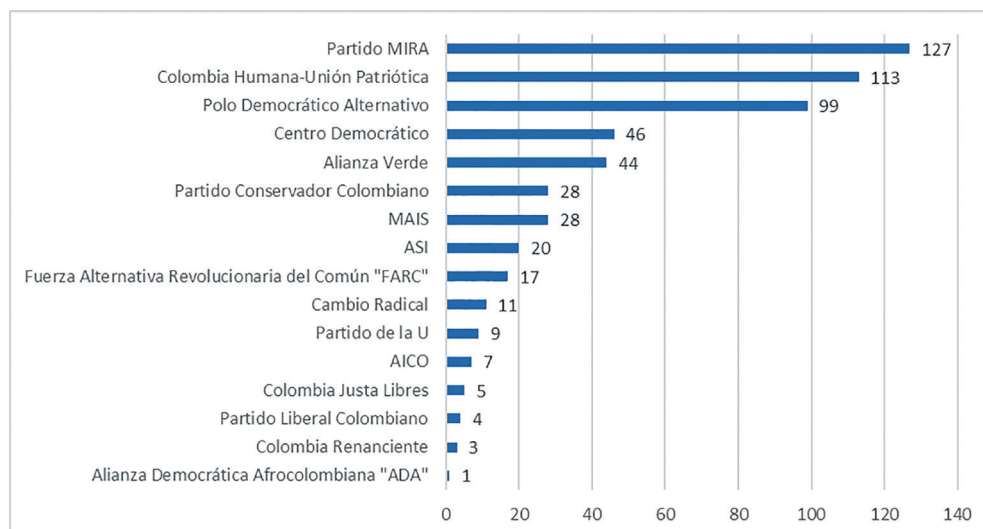
Con base en la figura anterior, es posible evidenciar igualmente que a través de coaliciones se alcanzaron curules en 10 de las 16 circunscripciones tamaño 11, lo cual representa una cobertura de representación del 62,5 %. Teniendo en cuenta que la mayor parte de departamentos se ubican en este tamaño de circunscripción, no es de extrañar que sea allí donde se presentó el mayor número de coaliciones por parte de los partidos. Frente a las circunscripciones de tamaño 12 que son Huila y Risaralda se obtuvo una curul en Risaralda por la coalición “Alternativos” entre Alianza Verde y Partido Colombia Humana-Unión Patriótica UP, con una cobertura del 50 % en este tamaño de circunscripción. Ahora bien, en los tamaños

de circunscripción 15 (departamento del Tolima) y 26 (Antioquia) se alcanzó una representatividad del 100 % en tanto se obtuvieron curules en las dos listas inscritas. No se evidencian muchas brechas entre el número de listas inscritas y el número de ganadoras, algo similar pasó en los tamaños 12 y 13 en los que solo una de las listas presentadas en cada circunscripción no ganó. En contraste, en los tamaños 14 y 16, donde el número de listas sobrepasó el número de circunscripciones, solo la mitad de las presentadas se consideraron ganadoras.

14.1.2 Dinámicas generales de las coaliciones en concejos municipales

En materia de resultados en los concejos municipales se encontró que hubo 152 listas ganadoras de coaliciones en 137 municipios sumando un total de 221 curules de partidos políticos en coalición. Se destaca como caso especial la ciudad de Bogotá, ya que la coalición Colombia Humana Unión Patriótica con el Movimiento Alternativo Indígena y Social fue la única alianza que logró cuatro curules en toda Colombia, de las cuales el 100 % correspondieron a mujeres.

La estrategia de uso de coaliciones y el establecimiento de alianzas en el escenario municipal se diferencia bastante del departamental, siendo un punto de interés dar a conocer los partidos políticos que generan el mayor número de listas de coalición para los concejos. Al igual que en el caso de departamentos, el registro se realizó haciendo énfasis en las alianzas interpartidistas inscritas. Hay múltiples casos de coaliciones en los que la apuesta principal de los partidos que las realizaron fue el crecimiento en cuanto a su representación y fuerza política en el territorio, como se evidencia en la Figura 14.4.

Figura 14.4 Número de listas en coalición para concejos 2019

Fuente: elaboración a partir de la base de datos del proyecto.

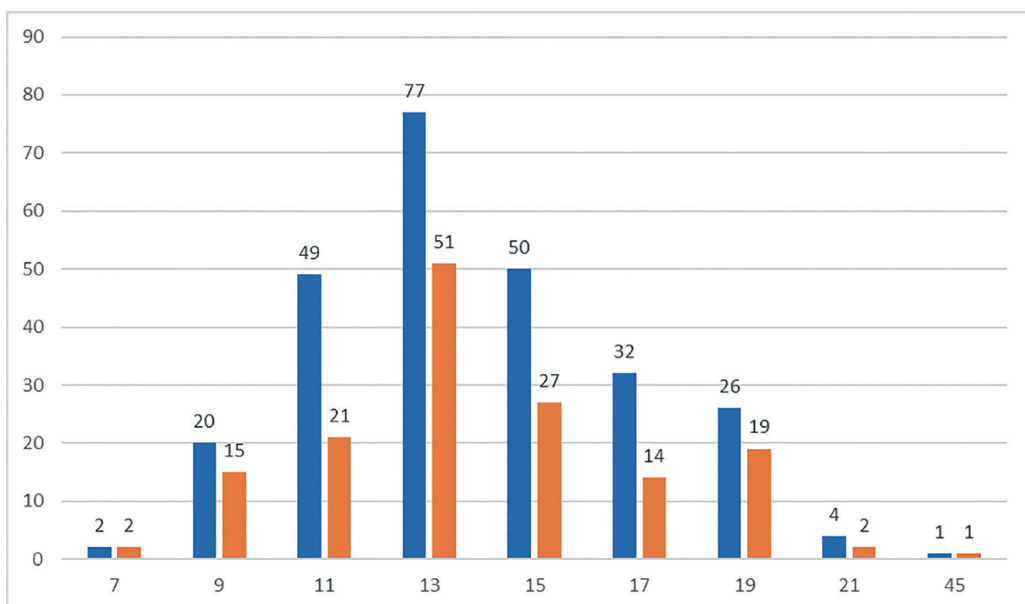
En los concejos, todos los partidos, a excepción del PRE, participaron por lo menos en una coalición, aunque hay una gran diferencia entre aquellos que usaron esta posibilidad como estrategia, y aquellos que excepcionalmente tuvieron algunas coaliciones. Los partidos que más coaliciones realizaron en las elecciones de concejos para 2019 fueron MIRA, Colombia Humana –UP y el PDA. Otros partidos como Centro Democrático, Alianza Verde, el Partido Conservador, MAIS, ASI y FARC usaron las coaliciones, pero no tanto como los tres primeros. En el caso de Cambio Radical, el Partido de la U, AICO, Colombia Justa Libres, el Partido Liberal, Colombia Renaciente y ADA, el uso de las coaliciones fue mínimo. Sin embargo, como se mencionó, se evidencia que todos los partidos en determinadas circunscripciones pueden cumplir el requisito previsto por la norma de representar menos del 15 % del total de la votación válida.

Ahora bien, para entender mejor el comportamiento de esta estrategia en los concejos, se procede a desagregar los resultados según el tamaño de circunscripción. Como se observa en la Figura 14.5, fueron inscritas listas de coalición en todos los tamaños de circunscripción de concejos municipales. En esta corporación pública, especialmente en las categorías de tamaño de distrito donde más municipios existen (en su orden 11, 9 y 13) la inscripción de listas fue baja, comparada con el alto número de municipios concentrados en ellas, que representan un total de 832 en el país. Si se analiza comparativamente el número de municipios con relación a las

listas inscritas, en aras de tener una mirada general del panorama, para los distritos de tamaño 9 se presentaron un 7,49 % de listas de coalición, para el 11 un 14,84 % y para la 13 un 32,7 %. Mientras tanto para circunscripciones como la 15, 17, 19, 21 y 45, mayores de 50.000 habitantes y que incluyen un número bajo de municipios, la proporción de listas interpartidistas supera el 85 % de cobertura territorial.

En cuanto al éxito con relación a las listas ganadoras sobre las listas inscritas se puede indicar que, en las circunscripciones extremas, la de magnitud 7 y la de tamaño 45, el total de listas consiguieron al menos una curul, aunque solo fueron dos listas en el primer caso (donde están clasificados 156 municipios) y que Bogotá es un distrito único. En las circunscripciones 9 y 19 se alcanzó un 75 y 73 % respectivamente de listas que ganaron curules, en la 15 y 21 el 50 % de listas aproximadamente lograron elegir sus candidatos, mientras que en la 11 y 17 la proporción es del 42 %, siendo en estas las más bajas. Ahora bien, estas dos circunscripciones recogen 362 municipios del país.

Figura 14.5 Coaliciones: listas inscritas y listas ganadoras por tamaño de circunscripción concejos 2019



Fuente: elaboración propia a partir de la base de datos del proyecto.

Resulta interesante analizar en mayor detalle algunos de los comportamientos observados. En el tamaño de circunscripción más pequeña (magnitud 7), correspondiente a 156 municipios menores de 5.000 habitantes, las coaliciones fueron muy pocas, pues solo se presentaron dos listas mediante este mecanismo a los concejos de Sáchica en Boyacá y Buenavista en Quindío, que resultaron vencedoras y alcanzaron una curul cada una. En los tamaños más grandes, 21 (Medellín, Barranquilla y Cali) fueron ganadoras dos de las cuatro listas presentadas: en Medellín la coalición Partido Político MIRA y Partido Político Cambio Radical y en Barranquilla la coalición Barranquilla Humana. En la capital de la República (circunscripción 45) la Colombia Humana presentó una lista en coalición que logró obtener cuatro curules.

En relación con el número de coaliciones presentadas en los diferentes concejos municipales, se encontró que solo en el caso de Chinchiná, Caldas se presentaron tres listas en coalición para competir. Hubo 48 circunscripciones municipales en las que se inscribieron de a dos coaliciones, mientras que en cada uno de los 162 municipios restantes se presentó una única coalición.

Un último ejercicio analítico sobre las elecciones en los concejos municipales, consiste en agrupar las listas de coalición considerando una perspectiva departamental. Tal y como se puede observar en la Tabla 14.3 y teniendo de presente que no hubo alianzas interpartidistas para concejos municipales en los departamentos de Amazonas, Guainía, San Andrés y Providencia, Vaupés y Vichada, se encuentra que las 261 listas presentadas en coalición en 211 municipios estuvieron concentradas en 27 departamentos.

Tabla 14.3 Listas de coalición para concejos 2019: agrupación por departamento

Departamento	Número de municipios por departamento	Listas de coalición en municipios	Número de municipios con listas de coalición	% municipios con coalición o coaliciones
Antioquia	125	20	17	13,60 %
Arauca	7	5	3	42,86 %
Atlántico	23	3	3	13,04 %
Bolívar	46	9	6	13,04 %

Departamento	Número de municipios por departamento	Listas de coalición en municipios	Número de municipios con listas de coalición	% municipios con coalición o coaliciones
Boyacá	123	10	9	7,32 %
Caldas	27	18	12	44,44 %
Caquetá	16	3	3	18,75 %
Casanare	19	5	5	26,32 %
Cauca	42	9	8	19,05 %
Cesar	25	3	3	12,00 %
Chocó	30	1	1	3,33 %
Córdoba	30	2	2	6,67 %
Cundinamarca	117	20	18	15,38 %
Guaviare	4	1	1	25,00 %
Huila	37	15	11	29,73 %
La Guajira	15	2	2	13,33 %
Magdalena	30	5	4	13,33 %
Meta	29	18	14	48,28 %
Nariño	64	8	7	10,94 %
Norte de Santander	40	6	5	12,50 %
Putumayo	13	4	4	30,77 %
Quindío	12	15	10	83,33 %
Risaralda	14	15	12	85,71 %
Santander	87	10	9	10,34 %
Sucre	26	4	3	11,54 %
Tolima	47	18	16	34,04 %
Valle del Cauca	42	32	23	54,76 %
Total	1090	261	211	19,3 %

Fuente: elaboración propia a partir de la base de datos del proyecto.

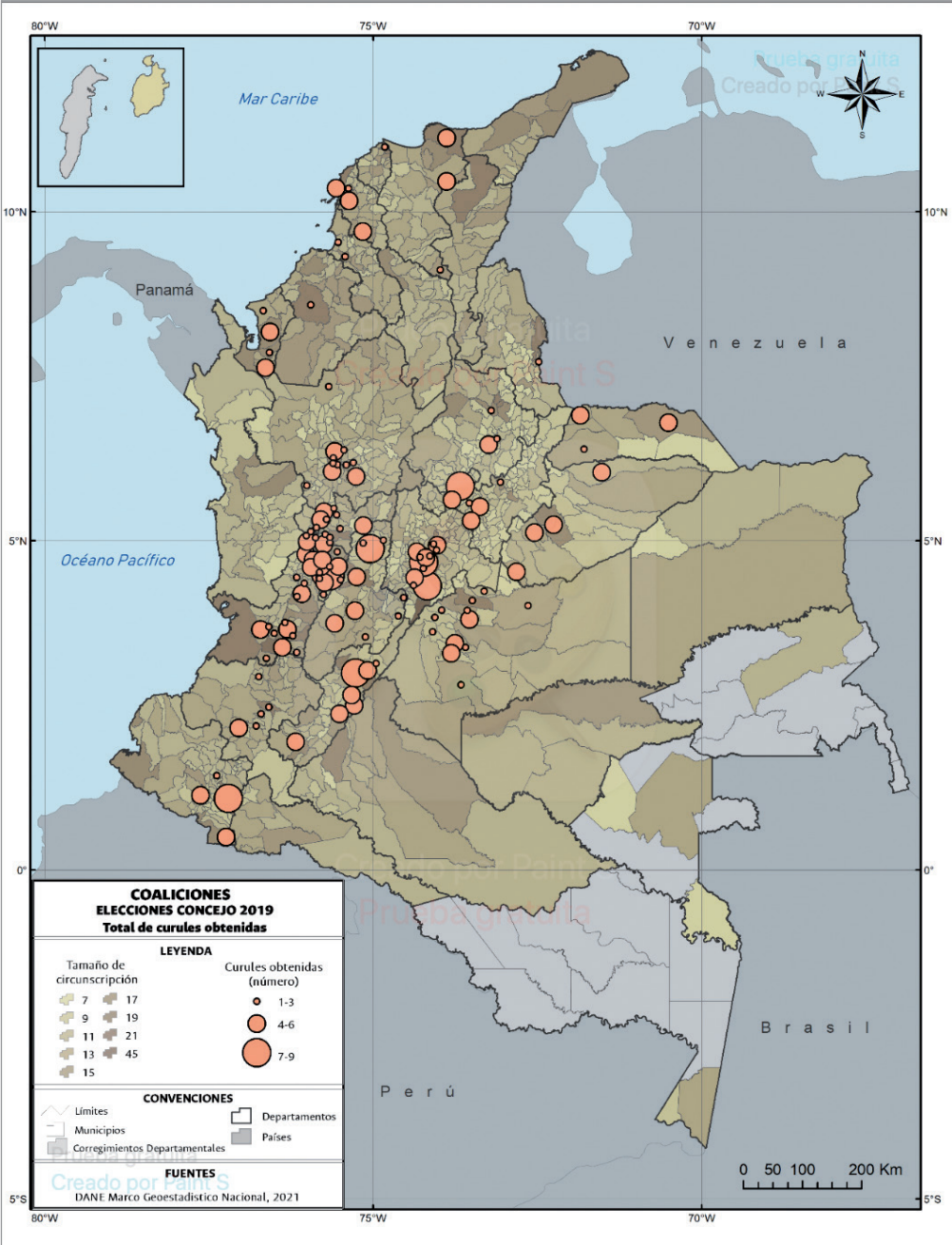
Con relación a los 27 departamentos enunciados, se puede indicar que las listas se presentaron en un 19,3 % del total de municipios de esas entidades territoriales. En particular, en dos departamentos la proporción de municipios con listas por coalición fue alta, siendo estos Risaralda y Quindío, en los cuales se supera el 83 % para ambos casos. Es de notar que estos departamentos se componen de un número relativamente bajo de municipios siendo de 12 para Quindío y 14 para Risaralda. Seguidamente se encuentran el Valle del Cauca con un 54 %, Meta con un 48 %, Caldas con un 44 %, entre otros.

Por su parte los departamentos en los cuales se observó el menor número de municipios con listas de coaliciones interpartidistas fueron Chocó y Guaviare con una sola coalición en cada uno y Córdoba y La Guajira con solo dos coaliciones. En Chocó únicamente se dio una alianza en Quibdó entre los partidos Colombia Humana –UP y FARC; en el caso de Córdoba se contó con una coalición en Montería integrada por el PDA, Alianza Verde y Colombia Humana –UP y con otra coalición en el municipio de Planeta Rica, conformada por MAIS y Colombia Humana –UP.

Los departamentos que tienen mayor número de municipios tuvieron un número importante de coaliciones, aunque el porcentaje de municipios con coalición o coaliciones no supera el 16 % en cada uno de ellos. En Antioquia, que tiene 125 municipios, el 13,6 % de estas entidades territoriales tuvo coaliciones; en Boyacá, que tiene 123 municipios, el 7,3 % presentó listas de coalición; y en Cundinamarca, que tiene 117 municipios, en el 15,3 % de estos se realizaron coaliciones. En total, para estos tres departamentos se presentaron 50 listas en coalición en 44 municipios, de las que en 15 no se obtuvo ningún curul. Frente al total de las 261 listas en coalición presentadas, en los 211 municipios, se puede indicar que en 137 municipios las coaliciones resultaron ganadoras con al menos una curul, lo cual corresponde a 21 de los 27 departamentos en los cuales se presentaron, con una tasa de representación en los municipios a los que se presentaron del 64,9 %.

Los municipios en los que las coaliciones resultaron vencedoras y las curules obtenidas se evidencian gráficamente en la Figura 14.6.

Figura 14.6 Curules obtenidas por las listas de coalición en concejos municipales 2019



Fuente: elaboración a partir de la base de datos del proyecto.

14.2 ¿Quiénes fueron los partidos que realizaron coaliciones en las corporaciones subnacionales y qué afinidad ideológica mostraron?

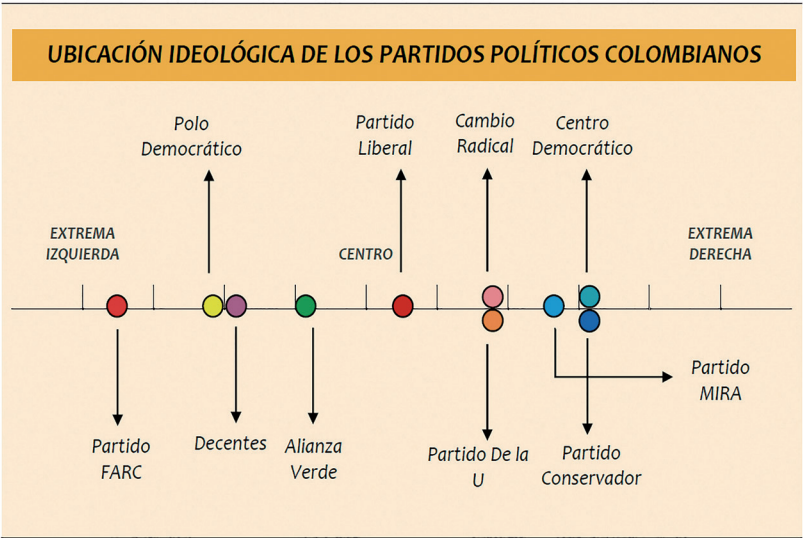
Por la manera en que se implementó la figura de las coaliciones, no se estipuló ninguna medida que éstas deban cumplir ni para su conformación ni para su actuación en las corporaciones públicas, más allá de la exigencia constitucional de que los partidos que se asocien cuenten con un respaldo inferior al 15 % de la votación válida de la circunscripción respectiva. Pese a ello, al tratarse de alianzas entre partidos no puede dejar de realizarse la pregunta sobre quiénes conformaron estas coaliciones y si estas respondieron o no a algún tipo de afinidad ideológica.

Sin pretender profundizar en las posiciones ideológicas de estos partidos, en este apartado se hace una reflexión inicial al respecto, que da como resultado diferentes respuestas para las asambleas departamentales y los concejos municipales. Para ello se parte de ubicar en el espectro de centro-izquierda o de centro-derecha a los partidos que inscribieron listas de candidatos en las elecciones subnacionales, tomando como referentes estudios previamente realizados sobre el tema. El primero de ellos, elaborado por Cortés y Morales (2019) en el marco del Observatorio de Partidos Políticos en Colombia (OBPAR) de la Universidad Nacional de Colombia, clasifica a los partidos acorde a las opiniones y percepciones de los congresistas que fueron recopiladas en el marco del Proyecto Élités Parlamentarias de América Latina (PELA), de la Universidad de Salamanca.

Los resultados obtenidos se presentan en la Figura 14.7, según la cual se ubicó en la centro-derecha del espectro ideológico al Partido Cambio Radical, al Liberal y a la U. Un poco más a la derecha, a MIRA, el Centro Democrático y el Partido Conservador, mientras que los partidos Alianza Verde, PDA y Decentes¹⁰⁵ se ubican en centro-izquierda. Mucho más hacia la izquierda, se encuentra el Partido FARC.

¹⁰⁵ El estudio citado considera como partido político a “Decentes” pese a que, en sentido estricto, esta fue una coalición conformada por los partidos Colombia Humana, UP, ASI, MAIS y Todos Somos Colombia.

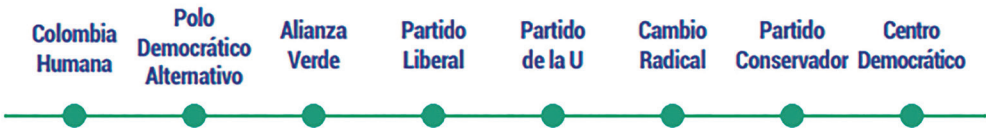
Figura 14.7 Ubicación ideológica de los partidos políticos colombianos



Fuente: Cortés y Morales (2019, p. 43).

Un segundo estudio, el Barómetro de las Américas de la (Latin American Public Opinion Project) LAPOP (2019), de la Universidad de los Andes presenta similitudes, pese a las diferencias metodológicas existentes, en tanto no parte de las opiniones y percepciones de las élites políticas, sino de las de los ciudadanos encuestados que manifiestan identificación partidista, a la vez que utiliza otras variables para el análisis. Acorde con los resultados de la encuesta LAPOP, los partidos son ubicados en una posición ideológica de izquierda a derecha de la siguiente forma: Colombia Humana, PDA, Alianza Verde, Partido Liberal, Partido de la U, Cambio Radical, Partido Conservador y Centro Democrático (Figura 14.8).

Figura 14.8 Ordenamiento de los partidos de izquierda a derecha según cercanía de los ciudadanos



Fuente: LAPOP, Universidad de los Andes (2019, P. 108).

En el estudio de LAPOP (2019) se presenta igualmente una correlación entre identidades partidistas en ambos espectros del espacio ideológico, (Figura 14.9), que es descrita en los siguientes términos:

Sentir mayor cercanía con la Alianza Verde tiende a estar correlacionada con sentirse más cercano al Polo Democrático y al movimiento Colombia Humana. Al mismo tiempo, los seguidores de estos partidos tienden a sentirse más distantes del Centro Democrático. En contraste, quienes se sienten cercanos al Centro Democrático tienden a también sentirse cercanos al Partido Conservador y a Cambio Radical (LAPOP — Universidad de los Andes, 2019. p. 107)

Figura 14.9 Correlación entre identidades partidistas

Partido Liberal							
0.478	Partido de la U						
0.518	0.544	Cambio Radical					
0.400	0.502	0.478	Partido Conservador				
0.297	0.396	0.439	0.445	Centro Democrático			
0.360	0.330	0.345	0.306	0.135	Alianza Verde		
0.380	0.366	0.374	0.316	0.160	0.532	Polo Democrático Alternativo	
0.367	0.323	0.331	0.260	0.064	0.516	0.563	Colombia Humana

Fuente: LAPOP, Universidad de los Andes (2019, p. 108).

Finalmente, en ausencia de estudios más recientes sobre la ubicación espacial de los partidos políticos, dos investigaciones toman las mismas fuentes señaladas (las encuestas de percepción del Observatorio de Élite Parlamentarias en América Latina, de la Universidad de Salamanca –PELA y las encuestas de LAPOP) pero las aplican a las elecciones subnacionales del 2019. De un lado, Montilla, Liendo y Barrero (2020) se concentran en los partidos de derecha y aunque rescatan la ubicación que hacen los

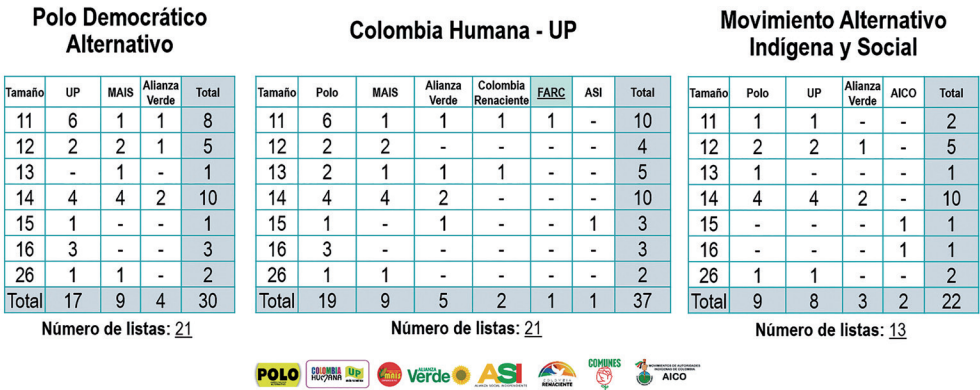
ciudadanos de cinco partidos en este espectro ideológico (Centro Democrático, Conservador, Liberal, de la U y Cambio Radical) sostienen que el Partido Liberal no puede considerarse como un partido de derecha, sino como de centro izquierda (junto con la Alianza Verde). A la vez, añaden al MIRA y a Colombia Justa Libres considerándolos como dos partidos nichos (Kernecker & Wagner, 2018, citados por Montilla, Liendo & Barrero, 2020) que representan intereses evangélicos de derecha. De otro lado, para el espectro contrario se encuentra el estudio de Pino, Pantoja, y López (2020), que identifica la presencia de tres partidos de izquierda o centro izquierda con curules en el Congreso (período 2018-2022) el PDA, la Alianza Verde y Colombia Humana, concentrándose en el análisis de las dos primeras agrupaciones políticas, a través del examen de sus estatutos y de su trayectoria y desempeño electoral.

Si bien los estudios mencionados muestran coincidencias, no incluyen o incluyen parcialmente y como parte de una coalición, a organizaciones políticas que, como se ha mostrado, están presentes y en ocasiones juegan un rol importante en el nivel subnacional como es el caso de los partidos indígenas ASI, AICO y MAIS o los partidos afrocolombianos. Aun así, estos pueden ser agrupados conforme a la cercanía que muestren con los partidos clasificados en el espectro izquierda-derecha en los trabajos referenciados. Dicho ejercicio de clasificación se realiza a continuación, mostrando cómo, mientras en las asambleas departamentales puede identificarse una cierta identidad ideológica entre los partidos que se aliaron, en los concejos municipales esta es más difusa, predominando una estrategia orientada a fomentar el crecimiento partidista, en desmedro de la coherencia ideológica de la coalición.

14.2.1 En las asambleas departamentales las coaliciones siguieron cierta orientación ideológica

En el caso de las asambleas departamentales se puede identificar cierta coincidencia ideológica en los grupos de partidos que realizaron coaliciones. Un primer grupo identifica los partidos de centroizquierda, donde se incluyen a tres partidos clasificados allí en los estudios mencionados, como son el PDA, la Colombia Humana –UP y Comunes, y a otros que los acompañaron en alianzas en el nivel seccional: el MAIS, la Alianza Verde, la ASI, Colombia Renaciente y AICO. En la Figura 14.10 se identifican los tres partidos políticos de este grupo que realizaron más alianzas interpartidistas y se muestra el número de estas alianzas realizadas con los demás partidos en cada tamaño de circunscripción.

Figura 14.10 Partidos del espectro ideológico de centroizquierda y alianzas interpartidistas para asambleas departamentales en las elecciones del 2019, según tamaño de circunscripción



Fuente: elaboración a partir de la base de datos del proyecto.

Como se explicó al inicio del capítulo es necesario hacer la distinción entre las listas de coalición y las alianzas interpartidistas realizadas, puesto que en algunos casos se presentaron listas de coalición con más de tres partidos políticos. En la figura se presentan las alianzas interpartidistas establecidas por tres partidos políticos que dan cuenta de todo el panorama de coaliciones en la centroizquierda. Como se observa, en este grupo se encuentra un número alto de alianzas entre el PDA, Colombia Humana, Alianza Verde, MAIS, ASI, Colombia Renaciente, Comunes y AICO. El número de alianzas se discrimina por tamaño de circunscripción, como un mecanismo que permite corroborar cuáles son los departamentos en los cuales se da la mayor proporción de alianzas entre estos partidos. En los tres cuadros expuestos en la Figura 14.10, el número de listas es inferior al número de alianzas realizadas con otros partidos, lo que da cuenta de que varias listas de coalición de estos partidos las constituían más de dos organizaciones políticas.

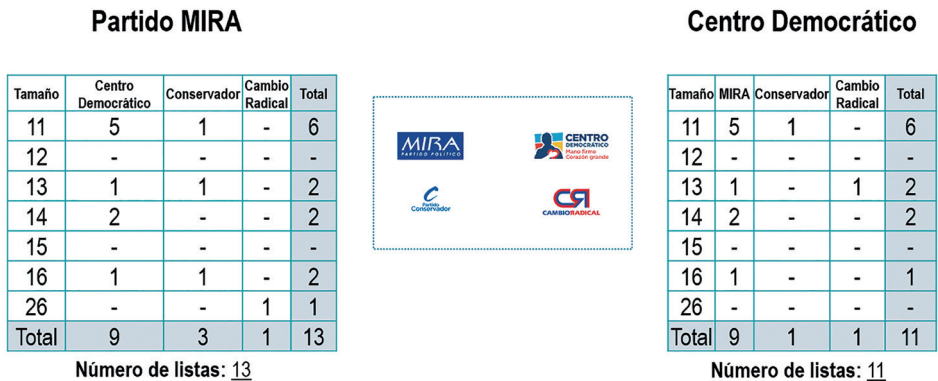
Tomando como referente el análisis previo, se identifica un caso de interés siendo el del PDA, el cual en la circunscripción de magnitud 14 realiza el mayor número de alianzas. Particularmente, estas alianzas se presentan en los departamentos de Atlántico, Bolívar, Caldas y Nariño a través de las coaliciones denominadas “Unidos podemos”, “Bolívar”, “Alternativa” y “Convergencia”; en todas ellas se dio la participación de Colombia Humana –UP, así como del Movimiento Alternativo Indígena y Social (MAIS).

Colombia Humana –UP fue el partido que realizó más alianzas para las asambleas departamentales, incluso es el único partido de este grupo que realizó alianzas con ASI, Colombia Renaciente y Comunes (que en el momento de las elecciones todavía conservaba el nombre FARC), además, es necesario resaltar que la única alianza que realizó Comunes, la hizo con Colombia Humana –UP en el departamento del Chocó (tamaño de circunscripción 11). El partido MAIS es el único que realiza alianzas con AICO en este grupo, caracterizándose ambos por su orientación hacia la representación indígena.

Con relación al partido Colombia Humana –UP se presentan en su mayoría alianzas en las circunscripciones de tamaño 11 y 14. Esto se evidencia en el primer caso en departamentos como Arauca, Caquetá, Cesar, Chocó, Meta, Guaviare, Putumayo, Quindío, San Andrés, y Nariño. De estos casos particulares se obtuvo al menos una curul en Caquetá, Nariño y Quindío. En la circunscripción de tamaño 14 se registran alianzas para los departamentos de Atlántico, Bolívar, Caldas y Nariño, de los cuales se alcanzó curul en Nariño únicamente.

De otro lado, en el segundo grupo se identifican los partidos políticos con una orientación ideológica de centroderecha. Coincidiendo con los estudios mencionados previamente para el nivel nacional (Cortes y Morales, 2019, LAPOP/Universidad de los Andes, 2019), en este grupo se identifican cuatro partidos: MIRA, el Centro Democrático, el Partido Conservador y Cambio Radical (Figura 14.11).

Figura 14.11 Partidos del espectro ideológico de centroderecha y alianzas interpartidistas para asambleas departamentales en las elecciones del 2019



Fuente: elaboración a partir de la base de datos del proyecto.

Los dos cuadros de la Figura 14.11 dan cuenta de todas las alianzas interpartidistas efectuadas en este grupo. Además, se resalta que ninguna de estas alianzas involucró a más de dos partidos, por lo que el número de alianzas interpartidistas y el número de listas en coalición es igual para todos los partidos. Se identifican nueve alianzas entre MIRA-Centro Democrático, en los departamentos de Bolívar, Caldas, Casanare, Cauca, Chocó, Guaviare, San Andrés y Providencia, Santander y Sucre; tres alianzas entre los partidos MIRA-Conservador en Cundinamarca, Magdalena y Meta; así como una alianza MIRA-Cambio Radical en Antioquia; una alianza Centro Democrático-Conservador en Quindío y una alianza Centro Democrático-Cambio Radical en Córdoba con la lista de coalición “Córdoba tiene futuro”.

Es de destacar que el hecho de que los partidos de centro-derecha no realicen alianzas con más de un partido o movimiento, presentando listas de coalición únicamente de dos actores, constituye, comparativamente, una diferencia con los partidos de centro-izquierda. Como se mencionó, estos últimos suelen adelantar alianzas interpartidistas más amplias, si se considera el número de movimientos o partidos involucrados. Lo anterior, probablemente tiene que ver con el tamaño de los partidos políticos y el requisito de haber obtenido menos del 15 % de la votación de la circunscripción en la elección anterior para realizar coaliciones. Es decir, los partidos de centro-derecha como el Centro Democrático, Cambio Radical, el Partido Conservador y el Partido Liberal, considerados en este libro como partidos medianos, en muchos casos solo tenían opción de unirse con un solo partido y de tamaño pequeño, como el caso de MIRA. Por el contrario, la mayoría de los partidos de centro-izquierda son minoritarios, por lo que existía mayor flexibilidad para presentar listas de tres o cuatro partidos, sin que la votación conjunta excediera el requisito legal.

14.2.2. En concejos municipales los partidos usaron las coaliciones como estrategia para crecer, independientemente de su ubicación ideológica

A diferencia de lo encontrado para los departamentos, se evidenció que en los municipios el uso de la figura de las coaliciones por parte de los partidos políticos se empleó como “estrategia para crecer, de forma indiferente a la composición ideológica de la alianza”. Es decir, en los concejos municipales se encuentra una tendencia según la cual el criterio ideológico podría no resultar trascendental en algunos casos, sino que puede llegar a pesar más la posibilidad de obtener un crecimiento de la presencia partidista en municipios en los que no se contaba previamente

con representación política. Por ejemplo, para alcanzar los concejos municipales de Caldas en Antioquia y Roldanillo en Valle del Cauca, el partido político MIRA debió privilegiar la estrategia política de coalición con partidos incluso alejados de su tendencia ideológica, en aras de poder contar con representantes electos en dichos territorios.

Aunque en esta categoría no se pueda aplicar completamente el criterio ideológico, como se hizo para las asambleas departamentales, sí se identifican dos grupos de partidos: por un lado, un partido político, el MIRA, que realiza alianzas con diferentes actores, sin importar la línea ideológica de los mismos, buscando la posibilidad de crecimiento. Por otro lado, un grupo relacionado con las alianzas de centroizquierda en el cual se identifica que sí importa el criterio ideológico a la hora de llevar a cabo alianzas, manteniendo en firme, parcialmente, la tendencia del acápite anterior en asambleas departamentales, aunque en este caso también aplica el propósito del crecimiento de la representación de los partidos en términos de obtener más curules a nivel nacional, algo que sucede con el PDA.

Respecto al primer grupo (partidos que indiferentemente de su composición ideológica, hacen alianzas para crecer), en la Figura 14.12 se evidencia el caso del partido político MIRA, dando cuenta de sus coaliciones por tamaño de circunscripción, así como las colectividades con las cuales se adelantan las mismas.

Figura 14.12 Coaliciones del partido MIRA: estrategia de crecimiento en concejos 2019

Tamaño	Centro democrático	Conservador	ASI	Cambio Radical	La U	Justa Libre	AICO	Verde	MAIS	UP	Polo	Liberal	Total
7	1	-	-	-	1	-	-	-	-	-	-	-	2
9	4	4	1	-	3	-	-	1	1	2	-	-	16
11	6	4	5	3	2	-	-	-	-	-	-	-	20
13	14	10	4	1	2	-	1	1	1	-	1	1	36
15	10	4	2	3	-	3	3	1	-	-	-	2	28
17	8	2	2	2	-	1	-	-	-	-	-	-	15
19	3	4	1	1	1	1	-	-	-	-	-	-	11
21	-	-	-	1	-	-	-	-	-	-	-	-	1
45	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Total	46	28	15	11	9	5	4	3	2	2	1	3	129

Número de listas: 127

Fuente: elaboración a partir de la base de datos del proyecto.

Este partido tuvo alianzas con todos los demás a excepción de tres partidos que obtienen su personería jurídica en 2018, dos de circunscripción especial afrocolombiana, ADA y Colombia Renaciente y uno más, Comunes, como resultado del proceso de paz con las FARC. Siendo un caso interesante de estudio, en materia electoral, pues como se indica, no predomina la cercanía ideológica para la realización de las alianzas interpartidistas en los concejos municipales, aspecto que difiere de la manera en que se coaligaron para las asambleas departamentales.

En el caso del MIRA se identifican alianzas interpartidistas en todos los tamaños de circunscripción, a excepción de Bogotá (tamaño 45); el mayor número de alianzas fue realizado con los partidos Centro Democrático y Conservador, con 46 y 28 alianzas respectivamente. También se debe resaltar que las alianzas realizadas en concejos municipales por el Centro Democrático, el Partido Conservador, Cambio Radical, el Partido de la U y Colombia Justa Libres, fueron exclusivamente con el partido MIRA, es decir, no se identifica que estos partidos tuvieran alianzas entre ellos o con algún otro partido. En este sentido, se encuentra una coincidencia ideológica con relación a estas coaliciones que se da de manera similar a como ocurre a nivel nacional y con las asambleas departamentales; a diferencia, el partido MIRA adelantó alianzas interpartidistas adicionales con otros grupos aún fuera de su cercanía ideológica, como se presenta líneas adelante.

También se destacan las alianzas con los partidos ASI, AICO, Alianza Verde, MAIS, UP, PDA y Liberal, que, aunque hicieron alianzas con otros partidos, tuvieron un número significativo de alianzas con MIRA distribuidas en los tamaños 9, 11, 13, 15, 17 y 19. En el caso de ASI, se dieron alianzas en municipios como Caldas y Carmen de Viboral en Antioquia; Cumaral, Granada, Fuente de Oro y San Martín en Meta; Ipiales y Pasto en Nariño; Quimbaya en Quindío; Apía, La Celia, Pueblo Rico, Quinchía y Santuario en Risaralda; y finalmente Cartago y La Cumbre en Valle del Cauca. Lo anterior es significativo en tanto es con ASI con el cual se adelanta el mayor número de alianzas, sin ser un partido que pueda clasificarse tan claramente en la centro-derecha. Es de señalar que en la mayoría de estos municipios se alcanzó al menos una curul a nombre de la alianza, excepto en cinco de ellos: Cumaral, San Martín, Pueblo Rico, Quinchía y Cartago.

Otro dato importante es que el partido MIRA participó en 127 listas de coalición, pero hizo 129 alianzas, es decir que en el primer caso solo estuvo aliada con otro partido, mientras que estuvo en dos listas conformadas por tres partidos políticos, como ocurrió en el municipio de Salento- Quindío

(MIRA, Centro Democrático y Partido Conservador) y Belén de Umbría-Risaralda (MIRA, MAIS y PDA).

El segundo grupo de partidos, identificado en las coaliciones de orden municipal, está constituido por partidos de centro-izquierda que dan un peso más importante al valor ideológico, destacándose dos partidos, Colombia Humana –UP y el PDA, como aquellos que mayor número de coaliciones realizaron (al igual que ocurrió en los departamentos), esto se evidencia en las tablas 14.4 y 14.5.

Tabla 14.4 Alianzas interpartidistas de Colombia Humana-Unión Patriótica en concejos 2019, según tamaño de circunscripción

Tamaño	PDA	Verde	FARC	MAIS	MIRA	AICO	Colombia Renaciente	ASI	ADA	Activistas	Total	% circunscripción
7	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0	0 %
9	2	1	-	-	2	1	-	-	-	-	6	4 %
11	13	3	5	2	-	-	-	-	1	-	24	17 %
13	26	10	3	3	-	-	1	2	-	-	45	31 %
15	14	2	2	6	-	-	-	-	-	-	24	17 %
17	10	4	5	-	-	1	1	-	-	-	21	14 %
19	11	3	2	3	-	-	-	-	-	1	20	14 %
21	1	1	-	2	-	-	-	-	-	-	4	3 %
45	-	-	-	1	-	-	-	-	-	-	1	1 %
TOTAL	77	24	17	17	2	2	2	2	1	1	145	100 %
Porcentaje	53,1 %	16,6 %	11,7 %	11,7 %	1,4 %	1,4 %	1,4 %	1,4 %	0,7 %	0,7 %	100 %	

Fuente: elaboración a partir de la base de datos del proyecto.

De las 113 listas en las que participó Colombia Humana –UP, se identifican 145 alianzas interpartidistas con los demás partidos políticos, el 53,1 % de alianzas es con el PDA, el 16,6 % se adelantaron con Alianza Verde, el 11,7 % con FARC y MAIS respectivamente. En menor medida con MIRA con tan solo un 1,4 %, mismo porcentaje que con AICO, Colombia Renaciente y ASI, mientras que con ADA y Activistas tan solo un 0,7 % de las alianzas. La principal alianza que adelanta el partido Colombia Humana –UP se da con el PDA en 77 listas para concejos municipales, partido con el cual se guarda una relación ideológica, como se indicó en el apartado anterior.

Colombia Humana UP no hizo ninguna alianza en el tamaño de circunscripción 7, lo que tienen que ver con la baja capacidad de cobertura que tiene en los municipios menores a 5.000 habitantes. Así mismo, en la circunscripción de mayor tamaño, siendo esta la 45, su alianza fue con el partido MAIS y no con el PDA, que es la tendencia en la mayoría de las circunscripciones.

Se destaca que se realizó una alianza en el tamaño 19 con Activistas, lo cual constituye un caso especial porque la normatividad no permite la conformación de coaliciones con Grupos Significativos de Ciudadanos, sin embargo, en la presentación de esta lista de coalición denominada “Unidad Alternativa” para el concejo de Bucaramanga Santander se encuentran los logos de Colombia Humana –UP, PDA y Activistas, sin que haya podido ser identificada información adicional que aclare esta situación atípica. Por su parte, la única alianza que realizó el partido ADA fue en el tamaño 11 con Colombia Humana –UP, mientras que las 17 coaliciones de Comunes (FARC) fueron exclusivamente con Colombia Humana –UP.

Tabla 14.5 Alianzas interpartidistas del Polo Democrático Alternativo en concejos 2019

Tamaño	UP	Verde	MAIS	ASI	MIRA	FARC	Liberal	Colombia Renaciente	AICO	Activistas	Total	% circunscripción
7	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0	0 %
9	2	2	1	-	-	-	-	-	-	-	5	3 %
11	13	5	4	-	-	-	1	-	-	-	23	16 %
13	26	11	4	2	1	1	-	-	-	-	45	31 %
15	14	4	3	-	-	-	-	1	-	-	22	15 %
17	10	4	-	-	-	-	-	-	-	-	14	10 %
19	11	3	2	-	-	-	-	-	1	1	18	12 %
21	1	-	1	-	-	-	-	-	-	-	2	1 %
45	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0	0 %
TOTAL	77	29	15	2	1	1	1	1	1	1	129	89 %
Porcentaje	53,1 %	20,0 %	10,3 %	1,4 %	0,7 %	0,7 %	0,7 %	0,7 %	0,7 %	0,7 %	100 %	

Fuente: elaboración a partir de la base de datos del proyecto.

Para el caso del PDA, el mayor número de coaliciones identificadas, como se había mencionado en el análisis de la figura anterior, se dieron con Colombia Humana –UP, con 77 listas de coalición en todos los tamaños a excepción del más pequeño (7) y el más grande (45). Se destaca también el número de coaliciones del PDA con Alianza Verde y con MAIS. En los demás casos, fueron pocas coaliciones y excepcionales, en el tamaño 13 hay dos con ASI, una con MIRA y una con Comunes (que también involucró a Colombia Humana –UP); hubo una coalición con el Partido Liberal en el tamaño 11, una con Colombia Renaciente en el tamaño 15; en el tamaño 19 se identifica una coalición con AICO y una coalición con Activistas (que también involucró a Colombia Humana –UP). De las 99 listas en las que hizo parte, se identifican por lo menos 129 alianzas, por lo que participó en 30 listas que involucraban a tres partidos políticos.

Hay que mencionar tres partidos políticos que no entran del todo en los dos grupos anteriores, aunque sus coaliciones ya se encuentran expuestas en los análisis que se han hecho. Se trata del Partido Liberal que realizó tres coaliciones con MIRA y una con el PDA; el partido ASI que realizó 15 coaliciones con MIRA, dos con Colombia Humana –UP, dos con el PDA y una con la Alianza Verde; y AICO que realizó cuatro coaliciones con MIRA, dos con la UP y una con el PDA. Lo anterior sustenta aún más la teoría de los dos grupos de partidos, por un lado, los que se valen de las coaliciones como un mecanismo de crecimiento y por otro aquellos en los que prima mayoritariamente el componente ideológico, que les permite tener un grupo objetivo más marcado, con un discurso reiterativo y que no implique mayores cambios en su lógica partidaria.

14.3 Voto preferente y su impacto en la cuota de género: reiteración de la estrategia de los partidos desde las coaliciones

Una última tendencia se relaciona con la reiteración en las coaliciones de los hallazgos verificados para los partidos políticos en materia del tipo de listas utilizadas y de conformación y representación por género, que fueron desarrollados en los capítulos anteriores. Al respecto, se encontró que en las alianzas interpartidistas se mantiene el voto preferente como un mecanismo predominante a la hora de elegir candidatos, por encima de las listas cerradas y bloqueadas. El uso de este mecanismo en las listas de coalición fue generalizado ya que, de la totalidad de las coaliciones presentadas, solamente se exceptúa un caso en el que hubo una lista cerrada y bloqueada, que sin embargo no obtuvo curules; se trata de la Coalición Alianza Alternativa por la Paz que agrupó a los partidos Colombia Humana - Unión Patriótica, Movimiento Alternativo Indígena y Social y Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común en el municipio de San Vicente del Caguán. Para las asambleas departamentales el 100 % de las listas de coalición utilizó el mecanismo de voto preferente. Al igual que lo concluido para los partidos individualmente considerados en capítulos anteriores, esta forma de estructurar y presentar las candidaturas contribuye a resolver el problema de acción colectiva que representa asignar o definir el puesto en la lista, resultando así, aún más lógico entender su utilización cuando se trata de alianzas entre partidos tan diversos como los mencionados y en un contexto donde no existe ningún tipo de reglamentación sobre mecanismos democráticos para la selección de los candidatos que integrarán la coalición.

Con relación a las candidaturas por género en las coaliciones se evidencia en la Tabla 14.6 que el número de candidatas mujeres sobrepasa por poco lo exigido por la ley y llega a un 36 % tanto en asambleas departamentales como en concejos municipales para el año 2019. Este porcentaje es muy similar al agregado para el conjunto de partidos que compitieron en las elecciones de 2015 y 2019 y puede estar explicado, como se analizó, por las variaciones en los tamaños de los distritos que llevan a aumentar el número de mujeres que deben ser incluidas en determinadas circunscripciones.

Tabla 14.6 Coaliciones: candidaturas y representación por género 2019

Corporación	Candidatos Hombres	%	Candidatas Mujeres	%	Curules Hombres	%	Curules Mujeres	%
Asambleas Departamentales	317	64 %	178	36 %	31	86,1 %	5	13,9 %
Concejos Municipales	1.985	63,3 %	1.149	36,7 %	167	76,3 %	52	23,7 %

Fuente: elaboración propia a partir de la base de datos del proyecto.

Respecto al número de curules obtenidas, y al igual que ocurre con los partidos y movimientos políticos ya analizados anteriormente, se evidencia una gran brecha para las candidatas que intentan ser elegidas en las listas de coalición, pues, solamente el 13,9 % de las representación política en asambleas departamentales correspondió a mujeres, mientras que este porcentaje fue de un 23,7 % en los concejos municipales, que aunque un poco más amplio que el promedio identificado para los partidos, está aún bastante alejado de la paridad. En términos absolutos esto significa que tan solo hubo cinco mujeres elegidas mediante listas de coalición que lograron representación como diputadas y 52 mujeres que lograron llegar a ocupar curules en los concejos municipales mediante alianzas interpartidistas.

En lo que respecta a las asambleas departamentales, se evidencia que en ningún departamento se superó el número de una curul ganadora para mujeres, ubicándose las cinco ganadoras en Caldas, Cauca, Cundinamarca, Guaviare y Nariño. En tres de estas coaliciones en que ganaron candidatas participaron partidos de centroderecha como Centro Democrático, MIRA y Partido Conservador, de las cuales en los tres procesos MIRA participó en la alianza (Caldas, Cundinamarca y Guaviare). En los dos departamentos restantes (Cauca y Nariño), las coaliciones Cauca y Convergencia

respectivamente, fueron de partidos de centroizquierda con la interacción del PDA, MAIS, Alianza Verde y UP. En este particular, PDA y MAIS fueron los dos partidos que participaron en las dos coaliciones.

En los concejos municipales se encontró que en dos de ellos se eligieron dos o más mujeres a través de coaliciones, siendo estos los municipios de Cartago en Valle del Cauca y Bogotá. En el primer caso se obtuvieron dos curules femeninas producto de la alianza entre el Partido MIRA y ASI. Mientras que en Bogotá todas las cuatro curules alcanzadas como producto de la alianza Colombia Humana- UP fueron ocupadas por mujeres. De otro lado, del total de municipios en los que se adelantó la presentación de listas por coalición, en 45 se alcanzó al menos una curul femenina (21,3 %).

En los tres departamentos de mayor tamaño, compuestos por un alto número de municipios que son Antioquia 125 municipios, Boyacá 123 municipios y Cundinamarca con 117 municipios se presentó, como se indicó, un porcentaje de listas municipales en coalición para un 13,6 %, 7,3 % y 15,38 % respectivamente. En total para estos departamentos se presentaron 50 listas en coalición en 44 municipios, de las cuales en 15 municipios no se logró obtener ninguna curul. Las curules obtenidas por mujeres se lograron exclusivamente en nueve municipios, que corresponden a Chigorodó, Ituango, Chiquinquirá, Sáchica, Turmequé, Bogotá, Cajicá, Facatativá y Mosquera.

En los municipios de Santa Rosa de Cabal, en Risaralda, así como Candelaria, El Cerrito y Roldanillo en el Valle del Cauca destaca el MIRA que se coaligó con AICO. Es importante mencionar para este caso puntual, que en todos los municipios en que se dio esta coalición se obtuvo al menos una curul por parte de los partidos aliados, de los cuales resalta la participación de curules exclusivamente femeninas en Santa Rosa de Cabal y Roldanillo. Mientras tanto, frente al Partido Alianza Verde, las coaliciones se adelantaron únicamente en tres municipios que son Castilla La Nueva, Meta, así como Ansermanuevo y Jamundí- Valle del Cauca. De estas tres coaliciones, se logró al menos una curul en los tres casos, pero ninguna correspondió a mujeres.

14.4 Reflexiones finales

El presente capítulo dio cuenta de lo ocurrido con la introducción de una figura novedosa en la reglamentación electoral colombiana. Al ser aplicada por primera vez la posibilidad de realizar coaliciones interpartidistas de

carácter electoral en las corporaciones públicas se modificaron diversos elementos del sistema político colombiano. También surgieron inquietudes sobre la forma como esta medida alterará la competencia electoral, el sistema partidista y la relación de este con el sistema electoral. Los hallazgos acá sintetizados pueden contribuir a brindar algunas luces al respecto.

Una reflexión inicial de carácter general se relaciona con que las coaliciones, anteriormente vigentes solo para cargos uninominales, se convierten en un tercer actor de la política electoral colombiana en las corporaciones públicas, que no puede ser asimilado ni a los partidos políticos individualmente considerados, ni a los grupos significativos de ciudadanos. Ello a su vez presenta retos metodológicos sobre cómo contar y asignar las curules obtenidas, que esta investigación y este capítulo solventaron dando un tratamiento separado al nuevo fenómeno y diferenciando el número de listas de coalición del número de partidos participantes en estas y del número de alianzas efectuadas por cada uno. Se propone así una particular perspectiva de análisis para el tratamiento de un tema que complejiza el ya complejo abordaje analítico del nivel subnacional colombiano.

Al respecto es de señalar cómo una medida del nivel nacional, pensada para favorecer las organizaciones políticas minoritarias, termina convirtiéndose, cuando se traslada a los territorios, en una herramienta prácticamente al servicio de todos los partidos existentes. La multiplicidad de circunscripciones de nivel municipal y departamental hace que partidos que tienen un peso importante de manera agregada, encuentren algunos nichos departamentales o municipales donde logran encajar en lo previsto en la norma y realizar alianzas, de tal forma que, a excepción del PRE, todos los demás partidos que inscribieron listas de candidatos en las elecciones de 2019 en el nivel municipal participaron de coaliciones. En el nivel departamental los únicos que no hicieron uso de la figura fueron el Partido Liberal y La U (probablemente por su peso) y tres agrupaciones que aparecieron por primera vez en las elecciones subnacionales, como fueron el partido Colombia Justa Libres y los dos partidos afrocolombianos ADA y PRE; todos los demás partidos se involucraron en algún tipo de alianza, lo que muestra la heterogeneidad y relatividad de lo que puede ser considerado un “partido pequeño o minoritario”, según lo establece la norma, en la dimensión municipal y departamental. Este hallazgo no deja de causar preocupación de cara a los comicios del año 2023, donde se proyecta la participación de un número alto de organizaciones políticas que han obtenido personería jurídica y que surgen habilitadas para realizar coaliciones.

El ejercicio realizado da cuenta también de grandes diferencias en la forma como las coaliciones fueron asumidas por los partidos en las asambleas departamentales y en los concejos municipales. La cobertura tanto territorial como de representación es inmensamente superior en el primer caso, de tal forma que las listas de coalición inscritas alcanzaron las tres cuartas partes del territorio, mientras que en los municipios ni siquiera estuvieron presentes en una quinta parte de este. Otra manera de sintetizar esta diferencia es señalar cómo en las 24 circunscripciones departamentales donde se inscribieron coaliciones hubo 42 agrupaciones y varios departamentos tuvieron dos o tres agrupaciones partidistas. Aunque este fenómeno de varias coaliciones en una entidad territorial también se dio en mayor medida en los municipios, solo 211 de los 1.101 existentes contaron con listas de coaliciones. Pese a que este puede considerarse un número bajo es de resaltar que se trataba de una figura novedosa, probablemente desconocida en muchas municipalidades, que puede multiplicarse en el futuro.

Otra diferencia entre las dinámicas de los dos niveles territoriales está relacionada con el tema de los partidos que se agruparon y su posible afinidad ideológica. En las asambleas son evidentes los dos grandes bloques que se formaron en torno a partidos que, según estudios previos, pueden ser clasificadas en la centroderecha y en la centro izquierda del espectro político; en contraste, en los municipios, en donde también se observaron agrupaciones de este último espectro, fue más frecuente la tendencia de ciertas organizaciones, especialmente el MIRA, a agruparse para obtener réditos electorales, independientemente de la afinidad ideológica o programática de su coaval. Ahora bien, aunque este partido contabilizó el mayor número de coaliciones para concejos municipales de todo tipo (excepto con Comunes, ubicado en el otro polo ideológico y con ADA y Colombia Renaciente, partidos afro recién creados) sus contrapartes fueron también partidos de la orilla contraria, que igualmente privilegiaron la obtención de resultados frente a la coherencia ideológica.

Además de la ubicación de las coaliciones y de los resultados obtenidos por estas según el tamaño de circunscripciones de las dos corporaciones estudiadas, el análisis da cuenta de la forma como operaron para sus propósitos electorales. En la centroderecha se observaron más alianzas de solo dos participantes probablemente debido a que en ese espectro se encuentran los partidos con mayor respaldo, lo que haría inviable la aceptación de una tercería. Por el contrario, los partidos pequeños o muy pequeños de la centroizquierda pudieron incluir un mayor número de agrupaciones en la coalición. De otro lado, el voto preferente fue

predominante a tal punto que solo una lista de agrupaciones de izquierda se inscribió en modalidad de cerrada y bloqueada, sin ganar ninguna curul. Lo anterior no es extraño ya que si los partidos tienen dificultades para resolver el problema de acción colectiva que les representa definir el puesto en la lista, dicho problema se acrecienta cuando son varias las agrupaciones interesadas en postular candidatos de manera conjunta. Por último, tampoco resulta extraño lo encontrado en relación con el tema de género, en donde en líneas generales, se sigue el patrón ya identificado en el capítulo anterior para el conjunto de partidos presentes en las elecciones de 2015 y 2019.

Finalmente, este capítulo dedicado a las coaliciones es indicativo de que los partidos políticos, individualmente considerados o en alianzas, fueron el actor predominante en el ejercicio político de las elecciones subnacionales de los años 2015 y 2019, a pesar de la pérdida de confianza por parte de la ciudadanía en los años recientes. Ello refuerza la importancia de dar cuenta del papel que siguen teniendo en el desarrollo político de departamentos y municipios con circunscripciones de magnitud variable y heterogénea. En este sentido, tanto en el análisis de indicadores sobre su comportamiento electoral acorde al tamaño de las circunscripciones en que participan, que será abordado en el siguiente capítulo, como la presentación de estudios monográficos de cada una de estas colectividades, que serán incluidas en el tomo II del libro, constituyen esfuerzos tendientes a acercarse a la comprensión de esta problemática.

Referencias

- Cortés, A., & Morales, I. (2019). *OBPAR Observatorio de partidos políticos en Colombia. Informe de Investigación*. Universidad Nacional, Grupo de Partidos Políticos y Elecciones.
- LAPOP, Universidad de los Andes (2019). *Barómetro de las Américas 2018, Democracia e Instituciones*. Observatorio de la Democracia, Facultad de Ciencias Sociales — USAID (U.S. Agency for International Development).
- Montilla, P., Liendo, N., & Barrero, F. (2020). La derecha en Colombia: un estudio de las elecciones de 2019. En F. Barrero y E. Richard (editores). *Elecciones subnacionales 2020: una redefinición de los partidos y sus campañas electorales*. Bogotá: Konrad Adenauer Stiftung, pp. 199-232.

Pino, F. Pantoja, S., & López A. (2020). Los partidos de centro izquierda en Colombia: entre avances, retrocesos y mutaciones. En F. Barrero & E. Richard (editores). *Elecciones subnacionales 2020: una redefinición de los partidos y sus campañas electorales*. Bogotá.: Konrad Adenauer Stiftung, pp. 233-262.

República de Colombia. Congreso de la República. (2015). Acto Legislativo 002 de 2015 “Por medio del cual se adopta una reforma de equilibrio de poderes y reajuste institucional y se dictan otras disposiciones”. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=66596>

Capítulo

15

Tamaño variable de las circunscripciones subnacionales y su relación con los resultados de los competidores políticos en las elecciones 2015 y 2019

Sergio Nicolás Rocha Camargo

Clara Rocío Rodríguez Pico

Donde fue pertinente, la variable “tamaño o magnitud de las circunscripciones electorales” constituyó un componente esencial de los capítulos previos en que se presentaron los resultados y hallazgos de la investigación. Las coberturas territoriales y de representación, los tipos de listas utilizados y la composición por género tanto de las candidaturas partidistas como de aquellas inscritas en coaliciones, fueron analizadas no sólo de manera agregada sino prestando una especial atención a las transformaciones observadas según el tamaño de los distritos plurinominales existentes en las corporaciones públicas de nivel departamental y municipal colombiano. También fueron una variable central en el análisis de los partidos políticos individualmente considerados, que se incluyeron en el Tomo II de esta obra.

Si bien, dichos hallazgos a nivel del sistema de partidos y de las unidades que lo conforman evidencian la relevancia de involucrar un análisis territorializado en los estudios sobre la conformación del poder subnacional en las instancias de representación examinadas, no se enfocan directamente en el problema que dio origen a esta investigación, ni en la forma como la hipótesis planteada fue corroborada o rechazada. Una aproximación en ese sentido es, precisamente, el propósito de este último capítulo del libro.

Como fue planteado en la introducción, siguiendo a Duverger (1954, 2002) y otros autores (Bosh, 2014; Nohlen, 2014), se reconoce que existe un efecto mecánico que hace que las reglas electorales incidan en las posibilidades con que cuentan los partidos políticos de hacer elegir sus candidatos, independientemente de las acciones realizadas por dichas organizaciones, sus simpatizantes o sus votantes en las campañas políticas. Los tamaños variables de las circunscripciones electorales juegan un papel central en estas posibilidades en tanto constituyen, en la práctica, una especie de barrera o umbral natural a través del cual se reduce el número de partidos

con representación política, comparado con la totalidad de aquellos que presentaron candidatos al electorado. Así mismo, el tamaño de los distritos en que compitieron condiciona la relación entre los votos y las curules obtenidas por los ganadores, afectando, de esta forma, el nivel de proporcionalidad del sistema en términos de la representación política.

Lo mencionado anteriormente llevó a los expertos a plantear la fórmula según la cual, a menor tamaño de la circunscripción, menor el grado de proporcionalidad del sistema electoral y, por lo tanto, menores las posibilidades de obtener escaños para los partidos pequeños (Nohlen, 1995; Bosh, 2014), fórmula que la investigación acá expuesta pretendió poner a prueba en el caso colombiano, considerándola como hipótesis de trabajo.

De alguna forma, la evidencia presentada anteriormente en torno a los resultados globales de las contiendas estudiadas, la clasificación de los partidos y el balance de sus hallazgos, así como los análisis monográficos partido por partido recogidos en el Tomo II de esta publicación, ofrecen algunas claridades al respecto. Sin embargo, en el presente capítulo se apunta a dar una respuesta más precisa a la pregunta formulada por el proyecto, a través de una mirada agregada del universo de casos estudiados y acudiendo a indicadores de la ciencia política¹⁰⁶. Tomando como referencia la votación alcanzada y los escaños obtenidos por los competidores participantes en las elecciones examinadas, cada uno de estos indicadores permite no sólo interpretar la competitividad y los resultados electorales condensando en un único dato las distribuciones encontradas, sino derivar comparaciones y tendencias sobre el conjunto de categorías de tamaño de circunscripción previamente examinadas en el capítulo 6 y referenciadas a lo largo de presentación de hallazgos y resultados.

Del conjunto de las innumerables opciones existentes en la materia (Ocaña & Oñate, 1999; De la Peña, 2005; Urdanoz, 2006), se escogieron, como punto de partida, dos indicadores que, adaptados, contribuyen a explorar las posibilidades de los partidos y otros competidores de resultar ganadores o perdedores según el tamaño de la circunscripción en la que postulan candidatos. Ellos son el “Efecto Reductor” (ER) y el “Número Efectivo de Partidos” (NEP). El primero da cuenta de la relación entre quienes resultan

106 Es de recordar que la pregunta de investigación se concretó de la siguiente manera: ¿Qué efectos mecánicos tiene la variable “tamaño de la circunscripción electoral” en las circunscripciones plurinominales en que el sistema electoral ha dividido el territorio colombiano a nivel subnacional (específicamente concejos municipales y asambleas departamentales), en los resultados obtenidos por los actores políticos participantes en las elecciones para estas corporaciones y en la proporcionalidad del sistema?

ganadores frente a aquellos que se presentan a la competencia (Rae, 1967, Nohlen 1995). Aplicado al contexto geográfico que cruza la investigación, el ER muestra, entonces, dónde se presentan y dónde desaparecen más actores políticos, entendiendo por “dónde” las diversas categorías de tamaños de circunscripciones existentes en el país.

Mientras tanto el segundo indicador, el NEP, “representa la cantidad de partidos de igual tamaño que dan el mismo efecto de concentración (o fragmentación) de los componentes” (De la Peña, 2005, 236), ayudando a identificar, igualmente, la estructura o morfología del sistema de partidos en términos de sus rasgos hegemónicos, bipartidistas o multipartidistas. Desde el diseño metodológico de esta investigación se consideró que, además de las ventajas que le atribuye la literatura para un caso específico, permite extenderse a grupos de municipios y departamentos de similar tamaño electoral para intentar deducir posibilidades para partidos pequeños de cara a posicionar sus postulados en las corporaciones estudiadas, según, de nuevo, el tamaño de las circunscripciones en las que participen inscribiendo listas de candidatos.

En la medida en que la proporcionalidad (o desproporcionalidad) del sistema, es uno de los elementos claros de la fórmula planteada (a menor tamaño de distrito mayor desproporcionalidad y viceversa), un tercer indicador se concentró específicamente en analizar la relación entre la distribución de votos y la distribución de los escaños logrados por cada competidor político acorde con la clasificación de los distritos de asambleas y de concejos municipales. Después de revisar y hacer ejercicios analíticos con diversos enfoques propuestos y sin desconocer los debates existentes al respecto (Urdanoz, 2006), se seleccionó el índice de proporcionalidad de Gallagher (PGA) o de mínimos cuadrados, debido a que se consideró podría cumplir los requerimientos metodológicos y los propósitos esperados.

Finalmente, fue necesario incluir un ejercicio complementario que permitiera acercarse a evidenciar el peso que necesitan tener los partidos en cada tamaño de circunscripción. Ello porque la regla que se está evaluando involucra el porcentaje de votación con que los partidos deben contar para tener posibilidades de acceder a una curul. Es decir, no se postula que por el simple hecho de inscribir listas de candidatos en circunscripciones grandes todo partido pequeño contará con más opciones, sino que sus opciones serán realistas y tendrán probabilidades de conducirlo a la victoria si el porcentaje de votos con que cuenta se acerca al promedio existente en la respectiva circunscripción, promedio que disminuye en

la medida que la magnitud aumenta y es mucho más exigente entre más pequeña es la circunscripción¹⁰⁷. Para realizar dicha valoración se utilizó una adaptación del indicador conocido como “costo votos-escaño” (CVE), el cual evidentemente no tiene una implicación económica ni relacionada con los múltiples delitos presentes en los procesos electorales colombianos, sino que da cuenta de los votos mínimos requeridos por un partido, GSC o coalición para lograr acceder a una curul en cada una de las categorías de tamaño de circunscripción. El “costo”, así, se encuentra referido a la proporción de votos que el partido debería alcanzar (o “pagar”) para obtener una curul en cada categoría de tamaño de circunscripción.

La estructura narrativa del capítulo fue organizada en torno a estos cuatro indicadores (ER, NEP, PGA y CVE), si bien se incluyeron dos apartados más: uno previo en el que se presentan las consideraciones metodológicas de orden general que fue necesario adoptar para adecuar los indicadores al proyecto, teniendo en cuenta el alto número de casos y el volumen de información sistematizada que fue manejada, así como las ventajas y limitaciones del ejercicio académico; el otro posterior, de cierre del capítulo, en el que se arriesga una lectura de conjunto y se da una respuesta provisional a la pregunta y la hipótesis formulada. En la medida en que las definiciones metodológicas asumidas obedecieron tanto a las características propias de la investigación como a las limitaciones de equipo y de recursos financieros y de tiempo con que se contaba, se considera que las respuestas encontradas deben ser consideradas como una aproximación parcial e inicial que ameritaría ser depurada y perfeccionada en el futuro con herramientas estadísticas que permitan análisis más robustos.

15.1 Consideraciones metodológicas

Entender las apuestas metodológicas adoptadas debe partir de la evidencia de que el problema abordado, con dos corporaciones examinadas, todos los actores políticos en competencia incluidos y dos temporalidades diferentes, así como las variables en él involucradas tienen implícito un alto grado de complejidad que requería ser soportado en un enorme volumen de datos. Las circunscripciones electorales estudiadas son numerosas y el proyecto apostó por analizar el universo de estas, con todas las ventajas y desventajas que ello pueda acarrear. En este sentido se

107 Recordar al respecto la máxima de Lijphart (1998) “es poco probable que un partido que representa una minoría del 10 % gane un escaño en un distrito de cinco representantes, pero si lo conseguirá en un distrito de diez” (p. 169).

distanció de ejercicios previos que, aunque sirvieron de referencia debido a que utilizan metodologías similares, presentan contrastes evidentes en materia de alcance. Dos ejemplos pueden ilustrar esta afirmación: sin tener en cuenta la variable del tamaño de la circunscripción, Pizarro (2002a y 2002b) incluye algunos de los indicadores arriba mencionados pero su trabajo se enfoca exclusivamente en el Senado, examinando los dos partidos tradicionales y las terceras fuerzas políticas en los años noventa del siglo pasado. Por su parte, análisis más recientes y orientados al estudio subnacional, incluyendo el tamaño de distritos, como los de Milanese y Jaramillo (2015) se concentran en una sola corporación (concejos municipales), un período determinado (1997-2011) y un departamento en específico (Valle del Cauca).

En contraste esta investigación consideró como objeto de estudio las 32 corporaciones públicas departamentales y las 1.101 municipales discriminando con exactitud las variaciones existentes entre circunscripciones plurinominales y clasificándolas según su tamaño. Pese a que las mismas permanecen constantes en las dos elecciones estudiadas y son la base para todos los análisis efectuados, es necesario mencionar una variable emergente que alteró la información para el año 2019. Se trata de la ya varias veces aludida norma del Estatuto de la Oposición (Ley Estatutaria 1909 de 2018) que propició en la práctica la disminución de una curul en algunos distritos debido a la posibilidad de que el segundo candidato en votación en los cargos uninominales de gobernador y alcalde ocupe, si así lo desea, un escaño en la corporación respectiva. Como no se contaba ni con la información ni con el tiempo para discriminar si la curul asignada a estos candidatos correspondió al mismo partido al que le sería adjudicada de no existir la norma o en qué casos correspondió a otro partido, GSC o coalición, se decidió analizar la información sin considerar la distorsión que esta novedosa situación ocasiona. Incluir esta modificación puede, sin duda, alterar parcialmente algunos de los resultados presentados más adelante¹⁰⁸.

108 Aunque los guarismos no son significativos en cuanto al número de electos, si pueden serlo en cuanto al número de corporaciones públicas afectadas. Los candidatos a alcaldes que ocuparon el segundo lugar y que decidieron aceptar la curul en los concejos fueron 678, lo que representa solo un 5,62 % sobre los 12.063 concejales que se eligen en el total de municipios del país, pero un 67,7 % de las circunscripciones de concejos municipales. Mientras tanto, en el nivel seccional, el porcentaje es aún mayor, pues alcanza un 6,69 % del total de 418 diputados y un 87,5 % de las asambleas departamentales. En 28 departamentos los candidatos vencidos aceptaron hacer parte de las respectivas asambleas departamentales, usando la prerrogativa establecida en el Estatuto de la Oposición. Como se sabe, en los cargos uninominales a alcaldías y concejos vienen predominando los GSC y las coaliciones, por lo que la clasificación no resulta fácil. Hay que mencionar también que tampoco puede ser atribuida de manera clara a un ejercicio de oposición política.

Otra modificación, esta vez ligada con la normatividad relativa a los actores que compiten, también generó implicaciones metodológicas: las coaliciones interpartidistas debieron ser adicionadas en 2019 a los partidos políticos y a los grupos significativos de ciudadanos como un tercer actor habilitado para presentar listas de candidatos. Así, mientras en 2015 se consideran dos grandes categorías de competidores, en las elecciones del 2019 debió ser sumada una más, lo que indudablemente afecta los análisis comparados. Es de señalar que, a diferencia de algunos de los capítulos previos donde se consideraron los partidos políticos como protagonistas y el análisis se centró exclusivamente en describir sus tendencias, el presente capítulo requería considerar el conjunto de los participantes, para poder contar con el 100 % de votos y electos concentrados en los competidores (excluyendo el voto en blanco) y para poder realizar correlaciones relacionadas, por ejemplo, con el número de actores que desaparecen de la competencia por efecto de las reglas electorales o con la proporcionalidad del sistema en su conjunto. Ahora bien, estos actores no constituyen una unidad del sistema de partidos en el mismo nivel en que lo hace un partido o movimiento político, por lo que debieron también precisarse algunos criterios generales para su consideración.

Debido a las características de falta de permanencia y dispersión de los GSC, que fueron presentados en el capítulo 9 y a la imposibilidad de adjudicar las curules ganadas a uno solo de los partidos que se presentaron en alianzas, ambos, GSC y coaliciones, se asumen como una categoría separada. Sin embargo, metodológicamente y ante la imposibilidad y futilidad de considerarlos en su individualidad (como se hace con cada uno de los partidos que inscribieron candidatos en una o en las dos elecciones, incluso los de menor peso electoral), en el presente análisis (y en la cartografía incluida previamente en los apartados respectivos) son tratados como una unidad, es decir sumados dentro de una misma clase en cada una de las circunscripciones en que se presentaron.

Así, por ejemplo, el conjunto de los 115 grupos significativos de ciudadanos que inscribieron listas para las elecciones de concejos municipales para el 2015 y de los 83 que terminaron obteniendo al menos una curul, constituyen una única categoría de actor político para los análisis de competencia y resultados, que fue distribuida en las diferentes categorías de circunscripciones existentes. Igual criterio se siguió con los GSC inscritos en esa instancia en las elecciones de concejos municipales del 2019 y con los pocos que se presentaron a las asambleas en las dos elecciones estudiadas.

Las definiciones fueron similares en el caso de las coaliciones. Debido a la dificultad de discriminar en cada una de ellas los partidos que la integraron y a la distorsión que representaría asignarle una curul a solo uno de ellos o duplicar curules, si por el contrario se optara por asignársela a todos los participantes de la alianza, se acordó que las 261 inscritas para las elecciones de concejos municipales y las 42 para asambleas departamentales, así como sus resultados, fueran igualmente agrupadas como una sola unidad de análisis distribuida en las diferentes categorías de tamaño de distrito.

Hecha esta precisión, en la Tabla 15.1 se incluyen los 20 actores que fueron considerados unidades de análisis al ser competidores nominales en cada elección estudiada. Cada uno de ellos tiene las características detalladas previamente y en capítulos anteriores.

Tabla 15.1 Número nominal de competidores en las elecciones 2015 y 2019 considerados como unidades de análisis

No.	Competidor	2015	2019
1	Partido Alianza Social Independiente “ASI”	X	X
2	Partido Alianza Verde	X	X
3	Partido Cambio Radical	X	X
4	Partido Conservador Colombiano	X	X
5	Partido Liberal Colombiano	X	X
6	Partido Opción Ciudadana	X	NA
7	Partido Polo Democrático Alternativo	X	X
8	Partido Social de Unidad Nacional “Partido de la U”	X	X
9	Partido Unión Patriótica (UP)	X	X
10	Partido Centro Democrático	X	X
11	Partido MIRA	X	X

No.	Competidor	2015	2019
12	Movimiento Alternativo Indígena y Social "MAIS"	X	X
13	Movimiento Autoridades Indígenas de Colombia "AICO"	X	X
14	Partido Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común "FARC"	NA	X
15	Partido Colombia Justa y Libre	NA	X
16	Partido Colombia Renaciente	NA	X
17	Partido Alianza Democrática Afrocolombiana "ADA"	NA	X
18	Partido Reivindicación Étnica-PRE	NA	X
19	Grupos significativos de ciudadanos inscritos en cada categoría de tamaño de circunscripción	X	X
20	Coaliciones interpartidistas inscritas en cada categoría de tamaño de circunscripción	NA	X

Fuente: elaboración propia.

A las dificultades inherentes a la adaptación del diseño metodológico a las particulares características de la política colombiana, deben sumarse las limitaciones propias de los indicadores de la ciencia política (como ha sido mostrado, entre otros, por Ocaña & Oñate, 1999; De la Peña, 2005; Urdanoz, 2006) que en ocasiones no logran responder completamente a las expectativas esperadas y presentan distorsiones derivadas, por ejemplo, de la concentración de votos que tienen algunos partidos grandes o de la existencia de muchos partidos pequeños en sistemas multipartidistas. Así mismo, se sabe que requieren la aplicación de determinadas fórmulas matemáticas, con lo cual "su cálculo suele ser (...) una tarea tediosa, lenta y propicia a incursión en errores" (Ocaña y Oñate, 1999, 225). Aunque realizado con el máximo cuidado, el ejercicio recogido en este capítulo puede no haberse eximido del todo de sufrir esas limitaciones, sin que, en las condiciones en que se realizó, fuese posible tomar todas las medidas para contrarrestarlas.

Adicionalmente y aunque en los siguientes apartados estos indicadores se mantienen conforme a lo especificado en la literatura, definiéndose

cada uno de ellos con claridad, fue necesario realizar algunos ajustes que dieran cuenta del volumen de casos estudiados y no de una sola corporación, generalmente una o las dos cámaras del parlamento, para las que fueron diseñados. Así, en términos generales y mientras no se especifique otra cosa, el procedimiento seguido consistió en aplicar el indicador individualmente para cada uno de los 1.101 concejos municipales y de las 32 asamblea departamentales, y promediarlo de acuerdo con el número de casos existentes en cada tamaño de circunscripción para cada corporación pública. Ello implicó adicionar el adjetivo “agregado” a cada indicador contemplado, con lo cual se presentarán de la siguiente manera:

- Efecto Reductor Agregado (ERA).
- Número Efectivo de Partido Agregado (NEPA).
- Índice de Proporcionalidad de Gallagher (PGAA).
- Costo votos-escaño Agregado (CVEA).

En conjunto esta labor de agregación permitirá proporcionar una idea global y mostrar grandes tendencias concentradas en la media aritmética, una medida estadística de distribución, derivada de sumar el valor de todas las unidades o casos de la variable de estudio y de dividir los resultados en el número de unidades o casos contemplados. Entre las ventajas de esta medida está el que permite hacer observaciones generales, concentrar en una sola cifra el indicador que se desea estudiar y mostrar tendencias. Sin embargo, presenta las desventajas ya conocidas de los promedios cuando los datos de interés no se distribuyen en forma de campana perfecta, sino que presenta afectaciones por valores extremos. Debido a limitaciones de tiempo, financiera y de recurso humano, sólo excepcionalmente, estas posibles desviaciones se identificaron. Lo más común fue no tenerlas en cuenta para el análisis, ni incluir otras medidas estadísticas básicas como la mediana o las desviaciones estándar mínimas y máximas. Ello puede limitar algunas explicaciones o análisis, por lo que deberá ser, entonces, objeto de futuras investigaciones.

Finalmente, habría que señalar que, pese a ser conscientes de la necesidad de acudir a medidas estadísticas más sofisticadas, la opción metodológica por los indicadores de ciencia política y por la agregación de valores de acuerdo al tamaño de la circunscripción y su derivación en promedios respectivos, se dio después de intentar —y fracasar— con otras técnicas. En efecto, con apoyo de la Consultoría Estadística del Departamento de Estadística de la Universidad Nacional de Colombia, se aplicaron para las elecciones del 2015 análisis multivariados con análisis de correspondencias

múltiples, medidas de asociación entre variables (específicamente a través del coeficiente V de Cramer), regresiones y análisis de componentes principales, que aunque proporcionaron resultados interesantes e involucraron diversas reglas del sistema electoral o de los participantes (tipo de listas, composición por género, etc.) no proporcionaron información que hiciera posible deducir algún tipo de correlación entre el tamaño variable de las circunscripciones plurinominales existentes en el nivel subnacional en Colombia y los resultados obtenidos por los competidores en las elecciones analizadas. En este sentido el equipo de investigación apostó por los indicadores incluidos a continuación, con la expectativa de que estos logren efectivamente dar pistas al respecto.

15.2 Efecto Reductor Agregado (ERA)

Un primer ejercicio de valoración de los resultados de la competencia electoral según el tamaño de la circunscripción consistió en analizar la relación entre los partidos y los grupos significativos de ciudadanos o coaliciones considerados como unidad, que inscribieron listas de candidatos, y aquellos que resultaron ganadores. Se entiende que cualquiera de estos actores “gana” cuando al menos uno de sus candidatos resulta electo para ocupar un escaño en la corporación pública en la que esté compitiendo. Dicha relación constituye lo que se denomina el Efecto Reductor del sistema (ER), según el cual las normas definidas para traducir las preferencias del electorado en cargos de representación tales como los umbrales, la fórmula de conversión de votos en escaños y, sobre todo, el tamaño de la circunscripción, marcan una diferencia entre aquellas agrupaciones que aspiran y las que finalmente obtienen resultados favorables, es decir un antes y después de la competencia mediado por lo dispuesto en el sistema electoral.

Teniendo en cuenta las características del presente proyecto, para agregar el número de corporaciones existentes por categoría de tamaño de distrito, la fórmula se adaptó como se detalla a continuación. En primer lugar, se obtuvo el Efecto Reductor para cada corporación pública de concejos municipales o asambleas departamentales, de acuerdo con la siguiente fórmula:

$$\text{Efecto Reductor (ERC)} = \frac{\text{Número de partidos que ganan al menos una cédula}}{\text{Número de partidos que presentaron lista de candidatos}}$$

Posteriormente se sacó el promedio aritmético de todos los concejos municipales o asambleas departamentales ubicadas en una misma categoría de tamaño de circunscripción, de tal forma que el indicador agregado responde a la siguiente fórmula:

Efecto reductor agregado (ERA) para el conjunto de tamaños de circunscripción

=

Promedio por tamaño de circunscripción del número de partidos que ganaron al menos una curul

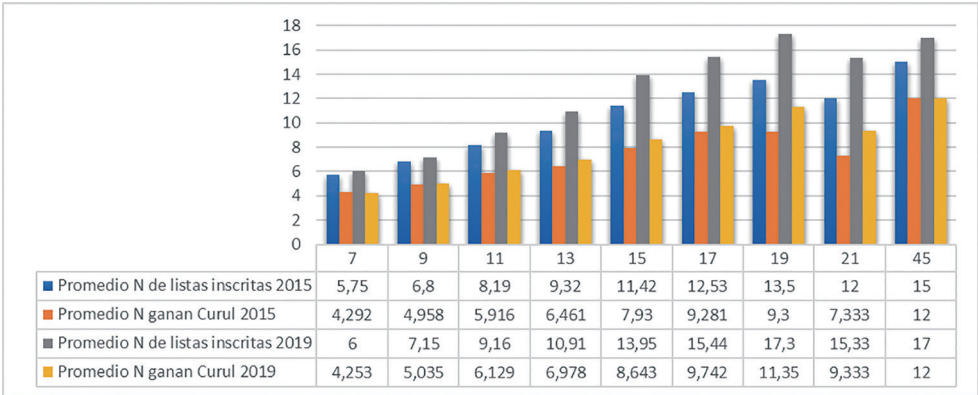
Promedio por tamaño de circunscripción del número de partidos que ganaron al menos una curul

De acuerdo con el indicador, si el resultado obtenido con la aplicación del ERA se acerca a 1, ello indicaría que la mayoría de los partidos participantes en una contienda electoral logra obtener al menos un escaño. En contraste, si el resultado se acerca a 0, se pondría de manifiesto un sistema electoral en el cual más partidos salen de la escena, es decir, alcanzan a competir electoralmente, pero no logran entrar a ejercer representación.

15.2.1 ERA para concejos municipales

En el proceso de determinar el Efecto Reductor Agregado en las corporaciones públicas estudiadas, resultó necesario examinar preliminarmente las tendencias derivadas de los promedios consolidados de los partidos que inscriben listas y de los que resultan ganadores. Los resultados de este ejercicio son presentados en la Figura 15.1 para el caso de los concejos municipales.

Figura 15.1 Promedio de competidores que inscribieron listas de candidatos y que obtuvieron curules en concejos municipales, según tamaño de circunscripción electoral, elecciones 2015 y 2019

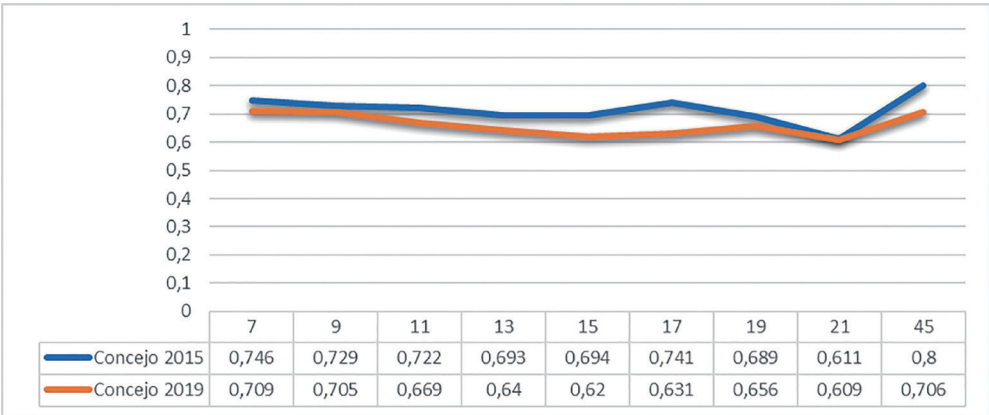


Fuente: elaboración propia a partir de la base de datos del proyecto.

Como puede observarse, entre mayor es el tamaño, más partidos se presentan, de tal forma que mientras los 156 municipios menores de 5.000 habitantes, ubicados en la circunscripción más pequeña, contaron con un promedio de 5,75 listas postuladas en 2015 y seis en 2019, en Bogotá esta cifra prácticamente se triplica, alcanzando respectivamente 15 y 17 competidores políticos que presentaron listas. A su vez la relación se mantiene también con los ganadores: 4,2 partidos en promedio en las circunscripciones de tamaño 7, y 12 en Bogotá en ambas elecciones. Sin embargo, a pesar de esta tendencia, tanto en 2015 como en 2019 resaltan las 20 ciudades con población de entre 250.001 y un millón de habitantes, de magnitud 19, donde el aumento de listas inscritas y de curules ganadas es un poco mayor que la categoría siguiente, las tres grandes ciudades de tamaño 21 —Medellín, Barranquilla y Cali—, e incluso para Bogotá, en la elección de 2019.

Al relacionar las dos variables y obtener el Índice del Efecto Reductor Agregado para las dos elecciones de concejos municipales, incluida en la Figura 15.2, se encuentra que la reducción de partidos no es tan acentuada en las circunscripciones más pequeñas, lo cual se deriva del hecho de que no todos los partidos con personería jurídica logran competir en estas circunscripciones. Podría pensarse que intuitivamente los partidos hacen sus apuestas en aquellos distritos donde pueden tener mayor posibilidad de ganar, absteniéndose de hacerlo donde sus posibilidades pueden ser menores debido al bajo número de curules en disputa. Es decir, en la medida en que el número de partidos, GSC y coaliciones no es de entrada el mismo en todos los tamaños de circunscripción y desde el principio es menor en las circunscripciones más pequeñas, el resultado observado no muestra muchas variaciones.

Figura 15.2 Efecto reductor concejos municipales 2015 y 2019



Fuente: elaboración propia a partir de la base de datos del proyecto.

En 2015 el efecto reductor es menor en la circunscripción más grande, Bogotá con 0,8. Sin embargo, los valores más cercanos a cero no están en los municipios más pequeños, sino en las circunscripciones de magnitud 21. Es decir, son los concejos municipales de Medellín, Barranquilla y Cali, circunscripciones grandes, donde más actores políticos desaparecieron de la escena electoral después de efectuada la competencia. Estos son seguidos por las 20 ciudades de tamaño de distrito 19 y los 234 municipios de entre 20.001 y 50.000 habitantes, concentrados en el tamaño 13. Por su parte en los municipios más pequeños, con concejos de 7 y 9 escaños, el efecto reductor agregado no es tan acentuado (0,74 y 0,72, respectivamente).

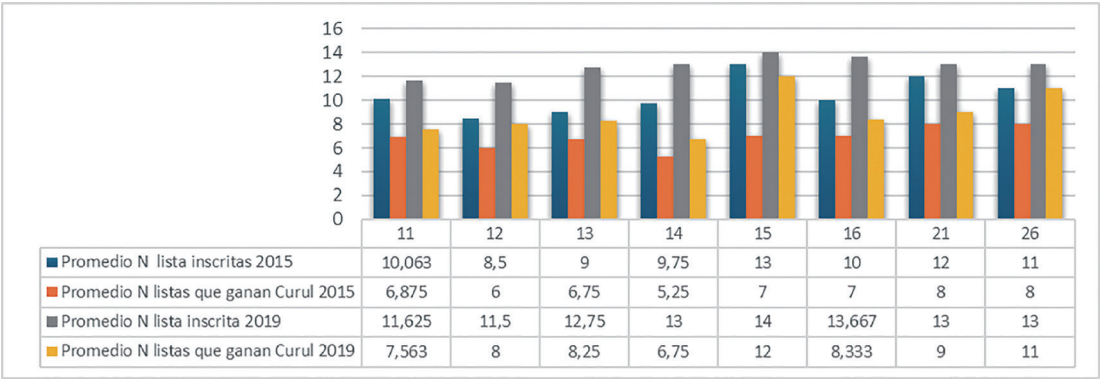
Si bien en las elecciones de concejo en 2019 estos patrones más o menos se mantienen, en términos comparativos, resulta llamativo observar que el efecto reductor fue mayor en todos los tamaños de circunscripción en comparación con las de 2015 (Figura 15.2). Esta discrepancia podría explicarse por modificaciones normativas ya mencionadas, como son la que generó concentración de curules en partidos políticos mediante el uso de coaliciones y la asignación de curules a la segunda votación más alta en elecciones de alcaldes, conforme a lo establecido en el Estatuto de la Oposición. La pertinencia y el peso de estas explicaciones debe profundizarse en estudios posteriores. Lo que parece claro por ahora es que, a pesar de que los actores inscritos aumentaron nominalmente de una elección a otra en todas las categorías de tamaño de circunscripciones, más partidos o competidores políticos quedaron por fuera del acceso a representación en la última elección examinada.

13.2.2 ERA para asambleas departamentales

La comparación entre el promedio de los actores que inscriben listas vs. el de los que logran elegir candidatos en las asambleas departamentales puede verse en la Figura 15.3 para los dos años considerados en el estudio. De entrada, se destaca el alto número de partidos, GSC y coaliciones promedio que participan en cada elección, que está siempre por encima de los 8,5 (para la magnitud 12 en el 2015), alcanzando el número de 13 listas compitiendo en varias circunscripciones en las dos elecciones y de un extremo de 14 para la circunscripción de tamaño 15 en 2019, donde se clasifica exclusivamente el departamento de Tolima. Lo anterior indica que la mayor parte de competidores inscriben listas de candidatos en las corporaciones seccionales, a diferencia de lo que ocurre en el nivel municipal donde existen categorías de tamaño de circunscripción en las que algunos

partidos no participan porque no pueden acceder a la entidad territorial o porque creen que no podrán resultar ganadores. Recuérdesse que, además de los GSC los partidos y movimientos políticos habilitados para presentar listas en el nivel subnacional fueron 13 en 2015 y 17 en el 2019, adicionándose para este último año las coaliciones. Al igual que en los concejos municipales, ello explicaría que el número de listas inscritas y ganadoras crezca de un año a otro en todos los tamaños de circunscripción.

Figura 15.3 Promedio de competidores que inscribieron listas de candidatos y que obtuvieron curules en asambleas departamentales según tamaño de circunscripción electoral, elecciones 2015 y 2019



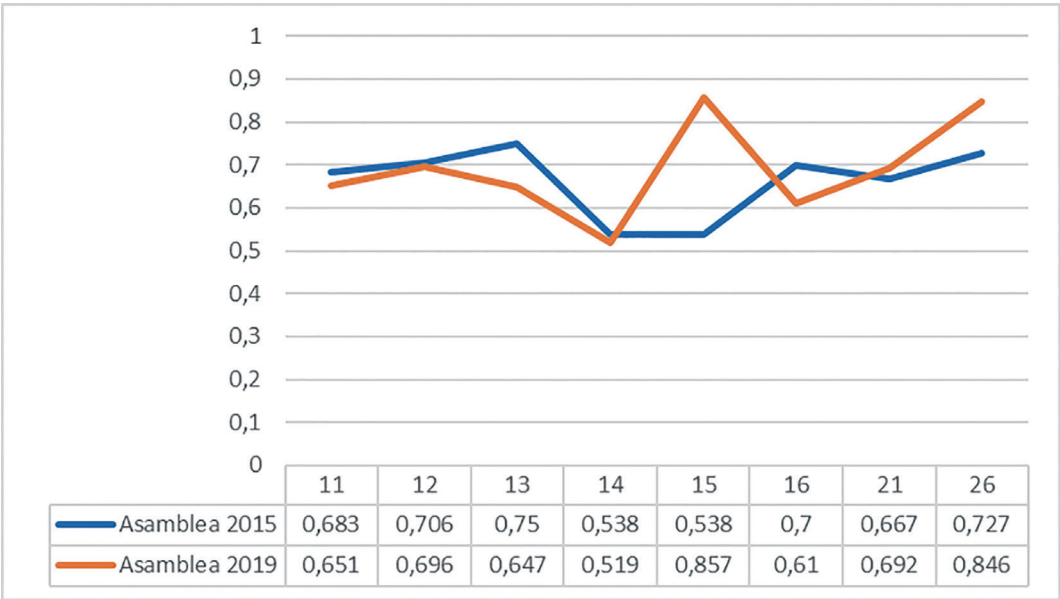
Fuente: elaboración propia a partir de la base de datos del proyecto.

De igual forma se destaca que en las asambleas departamentales no se evidencia la tendencia positiva que se observa en circunscripciones municipales, en el sentido de que a medida que aumenta el tamaño de la categoría de distrito, aumenta el promedio de actores inscritos y ganadores (con una sola excepción de la categoría de concejos de tamaño, 19, que muestra valores superiores a los de la categoría o categorías que le siguen). En el caso de las asambleas no existe ninguna regularidad al respecto, lo cual puede relacionarse con factores tales como el número considerablemente menor de corporaciones en juego que resultan más fácil de cubrir para las diferentes categorías de competidores o el hecho de que todas las circunscripciones son “grandes”, en término de la teoría, lo que matemáticamente reduce el efecto del tamaño de la circunscripción.

En relación los resultados del índice del Efecto Reductor Agregado para las elecciones de asamblea departamental de 2015 y 2019, incluido en la Figura 15.4 se encuentra que la asamblea departamental más grande, la de

Antioquia —tamaño 26— es en la que menos partidos se reducen, como lo testimonia el hecho de que de las 13 organizaciones políticas que se presentaron en las elecciones de 2019, 11 ganaron al menos una curul. Así, el índice de ERA presenta valores de 0,72 y 0,84 para 2015 y 2019 respectivamente, los más cercanos a la unidad en las corporaciones regionales.

Figura 15.4 Efecto reductor asambleas departamentales 2015 y 2019



Fuente: elaboración propia a partir de la base de datos del proyecto.

Un caso atípico que muestra la Figura 15.4 es el cambio abrupto observado entre la elección de 2015 y 2019 en el tamaño de circunscripción 15, correspondiente exclusivamente a la asamblea del Tolima. Para las elecciones de 2015, de las 13 organizaciones políticas que se presentaron, siete terminaron obteniendo una curul. Mientras que, en el 2019, esta proporción fue de 14 organizaciones políticas de las cuales 12 ganaron una curul, situación que también da cuenta de la fragmentación del sistema de partidos y que generó que el índice de ERA del Tolima fuera mayor incluso que el de Antioquia (0,85).

El caso contrario, se observa en el tamaño de circunscripción 14, que corresponde a las asambleas de Atlántico, Bolívar, Caldas y Nariño, donde más partidos y otros competidores políticos fueron descartados en las dos elecciones. Las desviaciones observadas en algunas de estas corporaciones

contribuyen a explicar la situación. Para el 2015, el indicador para Atlántico y Bolívar fue de 0,444 y 0,455 respectivamente. En el 2019, esta misma relación fue incluso menor, 0,414 y 0,384, lo que indica mayor concentración en menos competidores ganadores. Por ejemplo, de las 13 organizaciones políticas que presentaron lista para la asamblea de Bolívar en el 2019, solamente cinco obtuvieron al menos una curul.

15.3 Número Efectivo de Partidos Agregado (NEPA)

El indicador de Número Efectivo de Partidos busca destacar la cantidad real de partidos que compiten en un sistema, por lo que, a diferencia de la fórmula del Efecto Reductor que solo considera el número nominal de partidos u organizaciones políticas, avanza en precisar la relevancia y peso de estos dentro del sistema en términos de representación política. Relevancia y peso que se encuentran relacionados con la votación o el número de escaños obtenidos por cada competidor, de tal modo que, si los partidos ganadores tienen la misma fuerza electoral, el resultado obtenido será similar, a la vez también expresará si alguno(s) tiene(n) mayor relevancia que otros. Así, a manera ilustrativa, en un bipartidismo donde los porcentajes obtenidos en la competencia electoral por cada actor sean similares, el resultado del indicador será exactamente 2, mientras que, si los partidos tienen proporciones diferentes, por ejemplo, de un 70 y un 30 % el NEP será de 1,72 (Hoyos, 2005).

Acorde con Sartori (2009):

“el número de partidos indica inmediatamente, aunque solo sea de manera aproximada, una característica importante del sistema político: la medida en que el poder político esta fragmentado o no fragmentado, disperso o concentrado. Análogamente, con solo saber cuántos partidos existen estamos alertas al número posible de ´corrientes de interacción´ que intervienen (...) Como estas posibles corrientes de interacción ocurren a múltiples niveles: electoral, parlamentario y gubernamental, lo que se indica claramente es que cuanto mayor sea el número de partidos (que tienen voz), mayor será la complejidad y probablemente la complicación del sistema” (p. 159).

En este sentido, además de la fragmentación dentro de un sistema de partidos, la medida contribuye a comprender y a analizar el grado de competencia electoral entre los partidos políticos y, de esa manera, valorar la viabilidad de la cooperación entre ellos, por lo que suele utilizarse para examinar la relación entre el poder ejecutivo y legislativo, siendo de esta

manera crucial para determinar posibles apoyos y acuerdos de coalición en la agenda política (Guerrero, s.f.).

Al igual que se efectúa con los demás indicadores, debido al alcance y naturaleza del presente proyecto de investigación, se desarrolló una propuesta metodológica que parte de analizar el número efectivo de partidos para cada uno de los tamaños de circunscripción identificados en los concejos municipales y las asambleas departamentales durante las dos elecciones estudiadas. Para llevar a cabo este análisis inicial, se empleó la fórmula desarrollada por Laakso y Taagepera en 1959, tal y como se describe a continuación:

$$NEP = 1 / \sum_{i=1}^n p_i^2$$

P_i = Proporción de votos o escaños
 N = Número efectivo de partidos

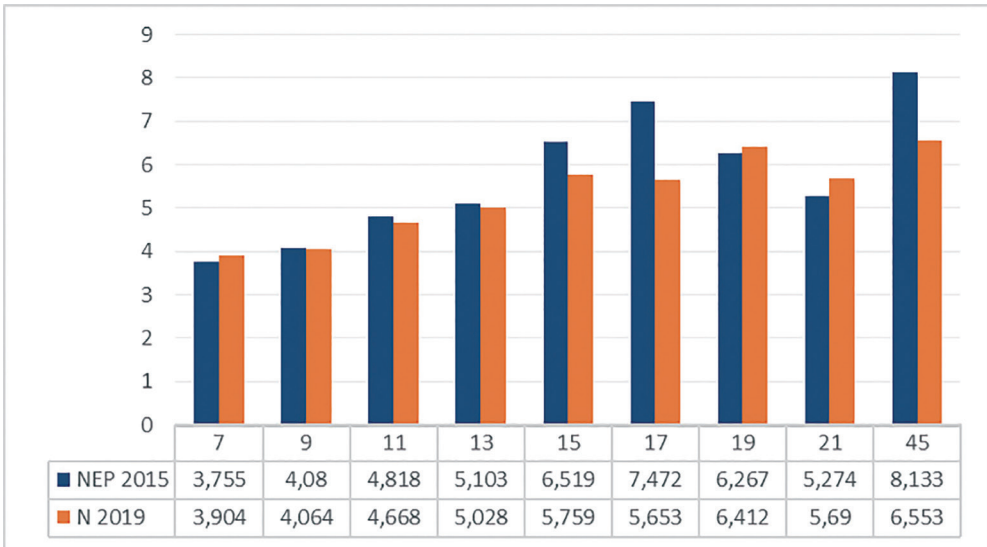
El proceso y las adaptaciones y ajustes adoptados para adecuar el indicador a la dinámica específica de las elecciones subnacionales en Colombia vistas de conjunto se efectuó como sigue:

- En primer lugar, para categoría de tamaño de circunscripción, se relacionó el número de escaños obtenidos por los partidos, movimientos políticos y coaliciones con el número total de escaños disponibles en esa circunscripción en cada uno de los municipios que hacen parte de la respectiva categoría.
- Luego, este resultado se elevó al cuadrado, conforme a la fórmula mencionada.
- Posteriormente, se realizó una suma de los cuadrados de los resultados obtenidos por los partidos y demás competidores en cada una de las categorías de tamaño de circunscripciones.
- Esta suma se utilizó como divisor de 1, tal como se ilustra en la fórmula anterior.
- Por último, dado que el propósito del análisis es comparar las dinámicas electorales en diferentes tamaños de circunscripciones, se calculó un promedio del resultado de esta operación para cada categoría de magnitud de distrito.

15.3.1 Resultados NEPA en concejos municipales 2015 y 2019

La Figura 15.5 presenta el Número Efectivo de Partidos Agregado en circunscripciones de concejos municipales, derivado del procedimiento planteado previamente. Una de las primeras conclusiones que salta a la vista es el carácter multipartidistas de los sistemas de partidos colombianos, donde en el menor de los casos se cuenta con un NEP de 3,7 en promedio para 2005 en los 156 municipios de magnitud 7. En el otro extremo se encuentra Bogotá con un NEP de 8,1 para esas mismas elecciones, mientras todas las demás categorías de tamaño de circunscripción se mueven en estos rangos.

Figura 15.5 Número efectivo de partidos concejos municipales 2015 y 2019



Fuente: elaboración propia a partir de la base de datos del proyecto.

Puede observarse, de igual forma que en 2015 el NEP se incrementa progresivamente según el tamaño de las circunscripciones, con las únicas excepciones de los concejos municipales incluidos en las magnitudes de tamaño 19 (las 20 ciudades intermedias de entre 250.001 y un millón de habitantes) y Barranquilla, Cali y Medellín, las tres grandes ciudades de magnitud 21, lo que indicaría mayores niveles de concentración del poder en estas categorías de municipios. En 2019, la tendencia es similar, pero las excepciones se concentran en las tres grandes ciudades y los 32 municipios de tamaño 17. Como era de esperarse, el incremento en el Número Efectivo de Partidos

Agregado que se observa a medida que el tamaño de la circunscripción crece, se debe al incremento en el número de actores políticos que encuentran incentivos para participar y que pueden resultar ganadores en cada elección en las circunscripciones más grandes, lo que se acerca a confirmar la hipótesis planteada en este estudio. Las excepciones no las desvirtúan, pues en términos generales se observa que mayor número de partidos y otros competidores políticos tienen más cabida en las ciudades mayores de 100.000 habitantes que en los municipios pequeños.

Comparando los resultados para los concejos municipales entre 2015 y 2019, se observa una reducción de diferentes proporciones, en el indicador en la mayor parte de categorías de tamaños de circunscripciones. Así, el promedio expresado en el Número Efectivo de Partidos Agregado solo se incrementa en las magnitudes 7, 17 y 21, mientras que en todas las otras seis categorías disminuye. Esto podría explicarse tanto por las dinámicas particulares vividas en algunas entidades territoriales como las modificaciones normativas implementadas por primera vez en 2019 en el nivel subnacional. Aunque en su primer año de aplicación las coaliciones y la curul de oposición quizás no tuvieron toda la potencialidad posible, es de esperar que hayan redistribuido la votación, contribuyendo a modificar la concentración de poder dentro del sistema político territorial en su conjunto.

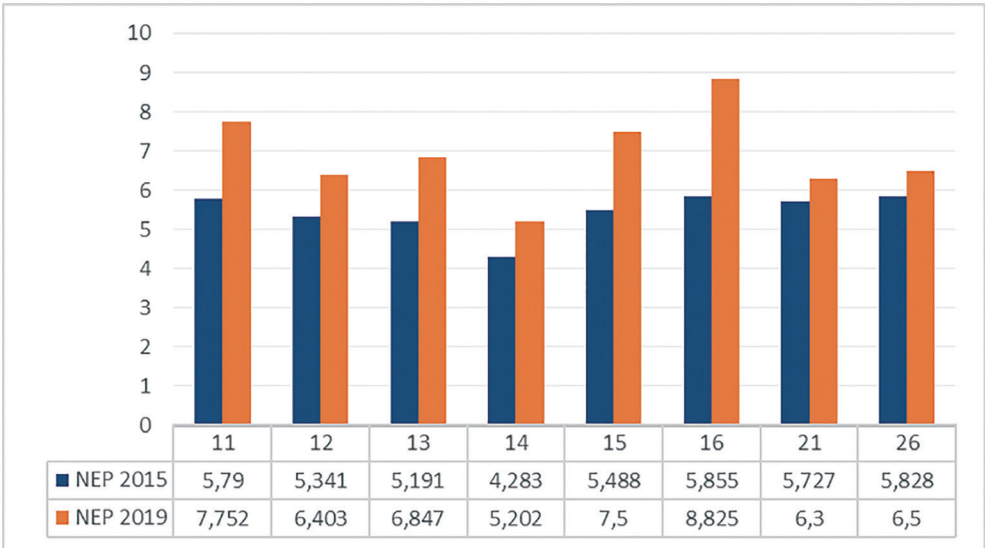
15.3.2 Resultados NEPA en asambleas departamentales 2015 y 2019

El análisis del indicador de NEPA para las asambleas departamentales (Figura 15.6) comparte con los concejos municipales la evidencia del multipartidismo vigente en el sistema político colombiano, de tal forma que como mínimo hubo 4,2 partidos promedio (en la circunscripción de tamaño 14, en el año 2105). Sin embargo, se observan al menos dos diferencias notables respecto a otras tendencias.

De un lado no se presenta una correlación cercana entre el tamaño de la circunscripción y las tendencias de crecimiento del indicador del número efectivo de partidos, sino que estas son oscilantes. Por ejemplo, los valores son menores o similares, en las dos circunscripciones más grandes Valle y Antioquia, de tamaños 21 y 26 respectivamente, que en las 16 asambleas departamentales que solo eligen 11 diputados¹⁰⁹.

109 Estos son los departamentos de Amazonas, Arauca, Caquetá, Casanare, Cesar, Chocó, Guainía, Guaviare, La Guajira, Meta, Putumayo, Quindío, San Andrés, Sucre, Vaupés y Vichada.

Figura 15.6 Número efectivo de partidos asambleas departamentales 2015 y 2019



Fuente: elaboración propia a partir de la base de datos del proyecto.

Deotrolado, mientras en las diferentes categorías municipales de tamaño de circunscripción no se observan mayores variaciones entre elección y elección entre un año y otro (el NEPA permanece relativamente similar), en las asambleas departamentales estas variaciones son más marcadas. De hecho, constituye una diferencia notable el que en todos los tamaños de circunscripción de asambleas departamentales hay un mayor número de partidos con un peso similar en 2019 comparado con el 2015. Se pasa así, por ejemplo, de 5,7 partidos a 7,7 entre elección y elección en los distritos de tamaño 11 o de 5,8 a 8,8 en los de tamaño 16 (Boyacá, Cundinamarca, Santander) siendo este último el valor más alto encontrado para las corporaciones seccionales en las elecciones estudiadas. Como se recordará las coaliciones interpartidistas tuvieron más fuerza en las asambleas departamentales que en los concejos municipales, alcanzando un 12,6 % de las listas inscritas en el 2019 y un 9,2 % de las curules obtenidas en ese mismo año, lo que podría significar que estas alianzas entre organizaciones minoritarias tuvieron un peso similar al de los partidos de mayor tamaño.

15.4 Índice de proporcionalidad de Gallagher agregado (IPGA)

Los dos índices presentados previamente permitieron identificar en las diferentes circunscripciones plurinominales variables en que se ha dividido el territorio colombiano para las elecciones de orden subnacional, algunas dinámicas relacionadas tanto con la reducción de partidos ganadores frente a aquellos que compiten, como con el carácter numérico real del sistema de partidos existente. Un tercer indicador, incluido en el presente apartado, se orienta a revisar la proporcionalidad lograda por los diferentes actores en competencia, teniendo presente que la hipótesis establecida en este libro y buena parte de la literatura sobre el tema, parte de afirmar que circunscripciones de mayor tamaño tienden a ser más proporcionales, que aquellas en que se disputan menos asientos. La proporcionalidad es entendida como la correspondencia relativa entre los votos recibidos y los escaños obtenidos, mientras que su cara contraria, la desproporcionalidad, mostrará aquellas situaciones donde algunos partidos pueden encontrarse sobre o subrepresentados, al no traducirse de la misma manera la votación alcanzada en los escaños que les son asignados por el sistema.

Para lograr el propósito mencionado se acudió al índice de Gallagher (1991) incluido a continuación, el cual se calcula sacando la raíz cuadrada de la mitad de la suma de los cuadrados en la diferencia entre el porcentaje de votos (V_i) y el porcentaje de escaños (S_i) para cada uno de los partidos políticos:

$$LSq = \sqrt{\frac{1}{2} \sum_{i=1}^N (V_i - S_i)^2}$$

V_i = Porcentaje de votos
 S_i : Porcentaje de escaños
 N = Número de partidos/competidores

En ese sentido cuanto mayor sea el índice mayor es la falta de proporcionalidad en el sistema. Esto quiere decir, que los resultados no estarían reflejando de manera correcta el apoyo de los votantes a los partidos. Por el contrario, un índice bajo, indicaría una representación justa de los partidos en las contiendas electorales, lo que se relaciona con las características del sistema electoral y, particularmente, con el tamaño de los distritos electorales.

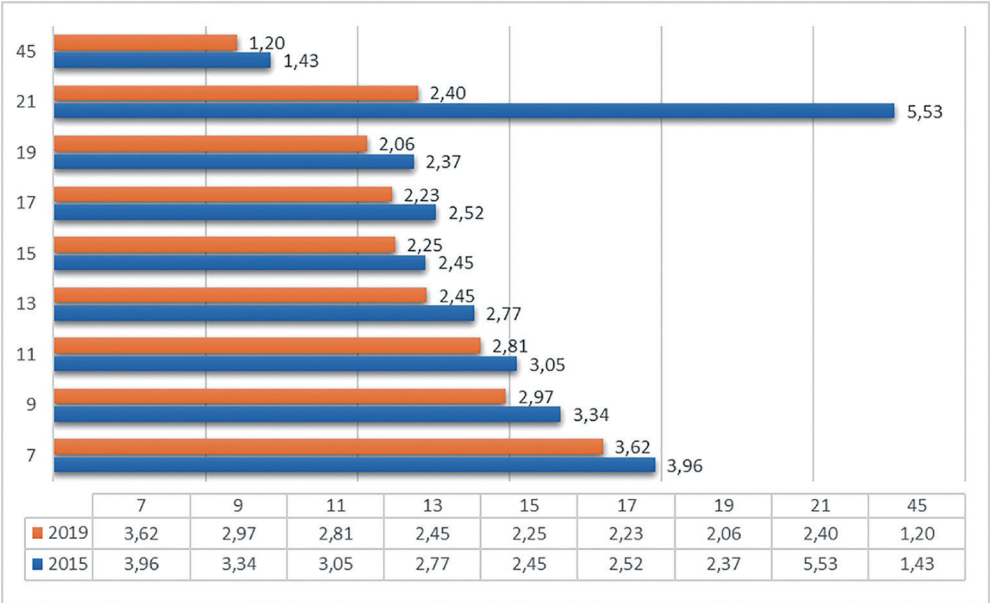
El índice agregado se calculó de la siguiente manera:

- Inicialmente se calculó el porcentaje de escaños para cada uno de los competidores. Esto se realizó, dividiendo el número de escaños obtenidos entre el total de escaños disponibles y multiplicándolo por 100 (S_i). Asimismo, se hizo la relación entre el número de votos totales, en relación con la votación obtenida por el competidor, multiplicándolo por 100 (V_i).
- Para cada competidor, se restó el porcentaje de votos y el porcentaje de escaños.
- Posteriormente, se elevó al cuadrado las diferencias calculadas en el paso anterior.
- Se sumaron todos los cuadrados en cada uno de los tamaños de circunscripción.
- A continuación, se dividió la suma del total de los cuadrados entre el número 2, tal como aparece en la fórmula y se calculó la raíz cuadrada del resultado obtenido.
- Finalmente, dado que dentro de un tamaño de circunscripción existen varios municipios y/o departamentos, se obtuvo el promedio para todo el tamaño de circunscripción.

15.4.1. Resultados IPGA en Concejos Municipales 2015 y 2019

La Figura 15.7 refleja la aplicación del índice de Gallagher para los concejos municipales. Como se puede observar, existe una alta correspondencia entre tamaño de circunscripción y proporcionalidad ya que en las categorías que agrupan municipios más pequeños, el índice alcanzó un 3,96 % en 2015 y un 3,62 % en 2019, mientras que en el caso de Bogotá los valores registrados fueron de 1,43 y 1,20 respectivamente, mostrándose un patrón similar prácticamente en todas las otras categorías de tamaño de circunscripción. Pese a lo anterior, resulta especialmente llamativo el alto valor alcanzado en las elecciones de 2015 en las tres grandes ciudades, que se aleja considerablemente de los demás resultados obtenidos. En este caso, la situación de desproporcionalidad puede ser explicada por las situaciones ocurridas en dos de las tres ciudades que lo conforman. En Medellín, el partido Centro Democrático logró concentrar seis de las 21 curules del concejo. Mientras tanto en Barranquilla los partidos que más agruparon escaños fueron el Conservador, con siete curules y Cambio Radical y el Partido Liberal con cinco curules cada uno.

Figura 15.7 Índice de Gallagher concejos municipales 2015 y 2019



Fuente: elaboración propia a partir de la base de datos del proyecto.

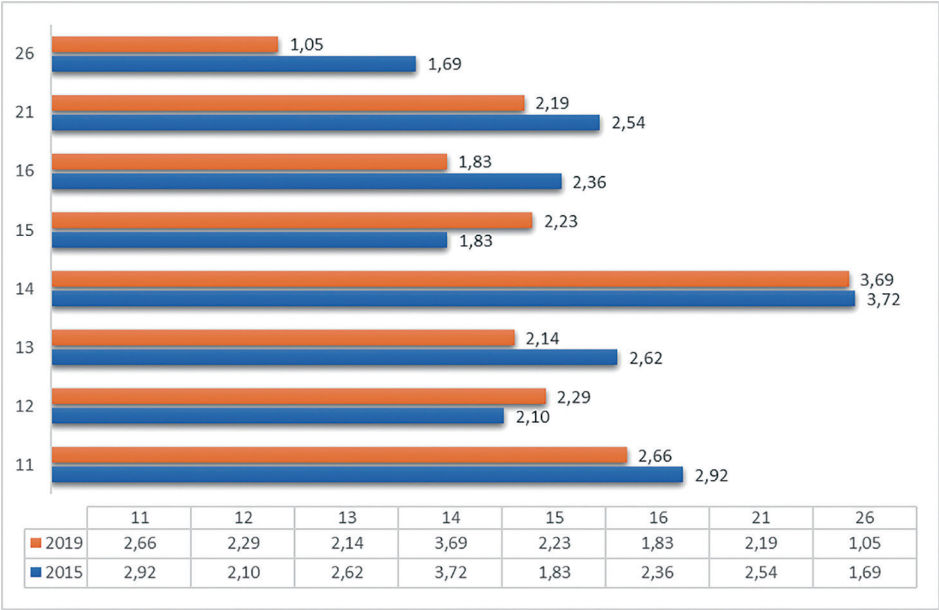
Exceptuando esta desproporcionalidad atípica, otro hallazgo llamativo es que el índice presentó una leve disminución entre los años 2015 y 2019, mejora en la proporcionalidad que podría estar relacionada con la pérdida de peso de la mayoría de los partidos medianos (La U, Cambio Radical, Liberal y Conservador) y el aumento en el número de curules ganadas por parte de otros partidos tales como el Centro Democrático, el Verde y los tres partidos indígenas individualmente considerados, según se detalló en el capítulo 10.

15.4.2. Resultados IPGA en Asambleas Departamentales 2015 y 2019

Al igual que lo evidenciado para los indicadores previamente presentados, el análisis del índice de Gallagher agregado no muestra un patrón tan claramente definido para las asambleas departamentales, de cara a los tamaños variables de las circunscripciones (Figura 15.8). Aunque hay mayor proporcionalidad en la corporación más grande, la de Antioquia, que, en los 16 departamentos incluidos en la categoría más pequeña, de magnitud, 11, hay tamaños de circunscripción que se destacan por su alta proporcionalidad o desproporcionalidad. En este último sentido se destaca

especialmente, en la circunscripción 14 correspondiente a los departamentos de Atlántico, Bolívar, Caldas y Nariño, que tanto en 2015 como en 2019 muestra los mayores niveles de desproporcionalidad de los casos estudiados, siendo también los departamentos donde más partidos se descartaron, como se derivó de la aplicación del índice de Efecto Reductor Agregado presentado anteriormente.

Figura 15.8 Índice de Gallagher asambleas departamentales 2015 y 2019



Fuente: elaboración propia a partir de la base de datos del proyecto.

Similar a lo encontrado para los concejos municipales, las asambleas departamentales muestran un mayor grado de proporcionalidad en el 2019, comparado con el 2015, en casi todas las categorías de tamaños de circunscripción. En este nivel la excepción la constituyen los dos municipios de tamaño 12, Huila y Risaralda y Tolima, de tamaño 15.

15.5 Índice de costo de votos por escaño agregado (CVEA)

La expresión “costo de votos” en Colombia podría ser asociada a prácticas corruptas relacionadas con tráfico de votos, uno de los delitos electorales que mayores denuncias genera. Sin embargo, tomando como referencia el estudio de Pizarro (2022a), en el presente capítulo el indicador Costo Votos-Escaños se concibe como un índice para el análisis de los sistemas electorales, que “se calcula, según Douglas W. Rae, dividiendo la cantidad

de votos obtenidos por un partido entre el número de escaños que obtuvo esa misma formación política” (p.36). Lo anterior se expresa en la siguiente fórmula:

$$\text{Costo votos} = V/E.$$

V: Votos

E: escaños

Para el objeto de estudio de este libro, el análisis se realizó obteniendo el promedio en el costo de votos por escaño para cada uno de los departamentos y municipios y luego agregándolos por tamaños de circunscripción de asambleas departamentales y concejos municipales, para concluir dividiendo por el número de casos existentes en cada categoría. Como único filtro se consideró que la votación haya significado la obtención de al menos una curul, debido a que, en el contexto de la representación proporcional, el análisis del Costo por Escaño Agregado revela el porcentaje promedio de votación que fue requerido para acceder a dicha representación en cada tamaño de circunscripción considerado. En ese sentido, el procedimiento realizado fue el siguiente:

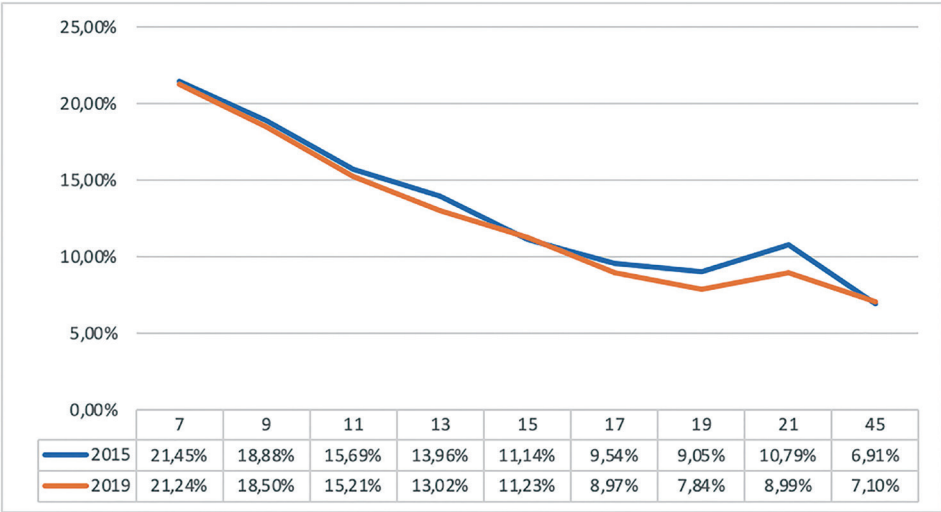
- Relacionar la votación total con la votación obtenida por cada uno de los competidores en cada circunscripción municipal o departamental. Por “votación total” se entendió exclusivamente la votación obtenida por los partidos o movimientos políticos, GSC o coaliciones que compitieron en la respectiva corporación. No se consideró, así, el total de la votación válida, la cual incluye también el voto en blanco, no pertinente para los propósitos del presente indicador.
- Incluir el filtro de al menos una curul obtenida.
- Obtener el promedio del costo de escaño agregado, para cada uno de los tamaños de circunscripción.

15.5.1 Resultados CVEA en concejos municipales 2015 y 2019

Al aplicar el último de los indicadores utilizados a los resultados de la competencia en concejos municipales, una conclusión clave es que a medida que aumenta el tamaño de la circunscripción, el costo por voto tiende a disminuir. Es decir, que el porcentaje promedio de votos que un partido necesita para posicionar un candidato en la corporación pública local, es menor en las grandes ciudades que en cualquiera de los otros municipios

y, especialmente en aquellos que eligen un menor número de concejales, tal y como se puede observar en la Figura 15.9.

Figura 15.9 Costo votos por escaño agregado en concejos municipales 2015 y 2019



Fuente: elaboración propia a partir de la base de datos del proyecto.

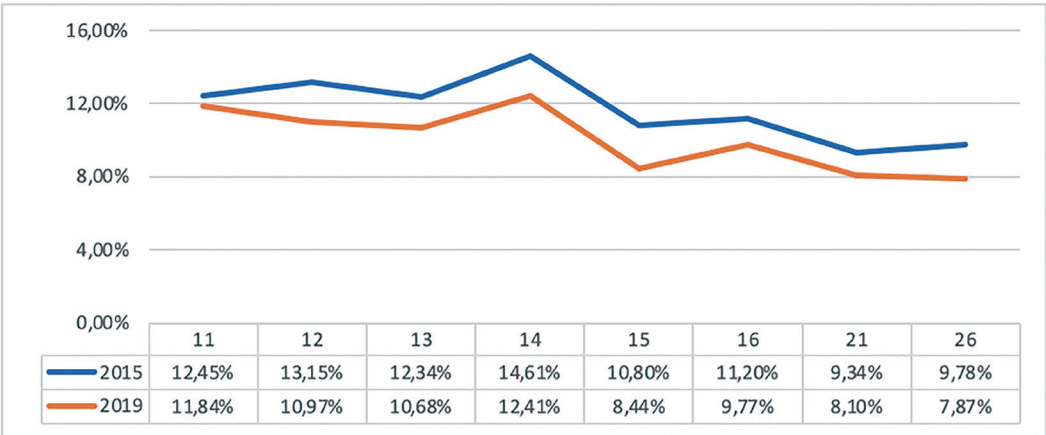
La tendencia mencionada se evidencia tanto para las elecciones de concejo de 2015 como para las de 2019 y muestra cómo en circunscripciones más grandes, como lo son los concejos municipales de las ciudades de Bogotá, Medellín, Cali y Barranquilla los competidores necesitan una proporción de votos para obtener un escaño que oscila entre 6,9 y 10,7 % en promedio. A partir del tamaño de circunscripción 19, las ciudades intermedias, el porcentaje va en aumento, hasta llegar a alcanzar algo más de un 21 % en las circunscripciones más pequeñas, lo que implica que el número de respaldos que un partido minoritario debe conseguir para posicionar al menos uno de sus candidatos en el cuerpo colegiado de un municipio menor de 5.000 habitantes es considerablemente mayor que en cualquier otra categoría de tamaño de circunscripción. Resulta llamativo el comportamiento observado en las tres grandes ciudades de magnitud 21, donde el porcentaje de votos requerido en ambas elecciones es mayor que el de las 52 ciudades comprendidas en el rango de entre 100.001 y un millón de habitantes, lo que es coherente con las variaciones que han mostrado estas ciudades frente a los otros indicadores previamente presentados. Específicamente, en las elecciones de 2015, para las ciudades de Medellín, Cali y Barranquilla, el CVA fue de 8,64 %, 10,35 % y 14,27 %.

Al examinar los datos, se observa también que, en la mayoría de los casos, el promedio de Costo Voto-Escaño para obtener una curul disminuyó levemente de 2015 a 2019, lo que nuevamente remite a considerar las coaliciones y el asiento reclamado por el titular de la segunda votación en elecciones a cargos ejecutivos subnacionales, como fenómenos emergentes que pueden contribuir a explicar este resultado.

15.5.2 Resultados CVEA asambleas departamentales 2015 y 2019

En cuanto a las circunscripciones departamentales, la aplicación del índice de CVEA sigue mostrando la tendencia general identificada con los otros tres indicadores, según la cual existen mayores irregularidades en estas entidades territoriales que en los concejos municipales, tal y como puede observarse en la Figura 15.10. Si bien se mantiene que los valores menores se concentran en los distritos con mayor población (los departamentos de Antioquia y Valle del Cauca) y que el Costo Votos-Escaños Agregado es mayor en los 16 departamentos del tamaño de distrito 11, contrasta el hecho de que la distancia no es tan pronunciada y que no se observa una tendencia creciente. Más bien, como la gráfica lo indica, son departamentos ubicados en la mitad de la escala, los de tamaño de circunscripción 14 (Atlántico, Bolívar, Caldas y Nariño) los que en ambas elecciones requirieron porcentajes de votación mayores para resultar ganadores, seguidos por las circunscripciones de tamaño 12 (Huila y Risaralda).

Figura 15.10 Costo votos por escaño agregado en asambleas departamentales 2015 y 2019



Fuente: elaboración propia a partir de la base de datos del proyecto.

Al igual que en los concejos municipales, el análisis los datos muestra una disminución para 2019 del promedio de costo de votos para las asambleas departamentales en todos los tamaños de distrito, lo que, como ya se ha sugerido, puede ser indicativo de las transformaciones que viene sufriendo el sistema de partidos en el nivel subnacional como consecuencia de nuevas disposiciones normativas.

15.6 Reflexiones finales

Este capítulo, que cierra el primero de los tomos en los que se presenta la investigación, tuvo como propósito arriesgar una propuesta metodológica a través de la cual poder establecer relaciones entre la variable “tamaño de circunscripción” y los resultados electorales obtenidos por los partidos y por otros competidores políticos, como las coaliciones y los grupos significativos de ciudadanos en las corporaciones subnacionales. Se buscaba comprobar o rechazar la hipótesis conforme a la cual los distritos de menor magnitud ofrecen menores posibilidades de éxito a los partidos minoritarios en votación, a la vez que son menos proporcionales que aquellos en que se asigna un mayor número de escaños.

En la medida en que se trabajó con el universo de casos tanto en materia de concejos municipales como de asambleas departamentales en dos contiendas de orden subnacional y que pruebas piloto realizadas inicialmente con algunas técnicas estadísticas no fueron fructíferas, el equipo optó por seleccionar una serie de cuatro indicadores usualmente utilizados en la ciencia política para estudiar diversas dimensiones electorales y del sistema de partidos, haciendo el trabajo de adaptarlos a los requerimientos del proyecto, conforme a los procedimientos que fueron detalladamente descritos en cada apartado. Este ejercicio metodológico permitió indagar, analizar y comparar lo que ocurre en las ocho categorías de circunscripciones en las que se clasifican las 32 asambleas departamentales y en las nueve categorías en que se distribuyen los 1.101 concejos municipales existentes en el país y derivar las siguientes conclusiones:

- Son evidentes las diferencias en los resultados encontrados para las dos corporaciones objeto de estudio. Mientras para el caso de los concejos municipales se identificaron tendencias y regularidades claras, la mayoría de las cuales aportan elementos para soportar la hipótesis planteada, la aplicación de los índices para las asambleas departamentales muestra variaciones de diverso tipo. Estos hallazgos no resultan inesperados, en la medida en

que los cuerpos colegiados de nivel seccional colombiano se ubican todos en categorías de tamaño de circunscripción que la teoría ha considerado como “grandes”, de más de 10 escaños, con lo cual tiende a desaparecer el carácter de barrera natural que despliega un efecto mecánico en los intereses de los competidores. Mientras tanto buena parte de los concejos de los municipios colombianos se ubican en la categoría de medianos y presentan mayores variaciones entre ellos, lo que influye en las dinámicas encontradas.

- En los dos extremos de categorías de tamaño de circunscripción de asambleas se observa que existen diferencias en materia de proporcionalidad y del Costo de Votos-Escaño que corresponden a lo esperado: Antioquia, como distrito más grande y las 16 corporaciones que eligen 11 diputados y que están ubicadas en el otro polo. Sin embargo, no existen patrones claros en otras categorías de tamaño de circunscripción ni en estos ni en los otros indicadores, con lo cual los resultados encontrados en los departamentos parecerían responder a dinámicas diferentes a las determinadas por las reglas del sistema electoral.
- Caso contrario ocurre en los municipios donde la correlación entre tamaño y resultados es bastante más clara: con algunas excepciones sobre todo en las ciudades intermedias y grandes, que sin embargo no alteran la tendencia, es posible afirmar que el NEPA y la proporcionalidad agregada medida con el índice de Gallagher, aumentan en la medida en que aumenta el tamaño de la circunscripción y que, por el contrario, el porcentaje de votos requeridos para obtener una curul es mayor en los municipios pequeños que en las ciudades. Sin que sea posible hacer una equivalencia entre los partidos minoritarios y su acceso a determinado tamaño de circunscripción, que es imposible en la medida en que el peso de estos varía de circunscripción a circunscripción (hasta los partidos más grandes son minorías en ciertos distritos como se mostró en otros capítulos del estudio) estos hallazgos confirmarían la relación entre los distritos plurinominales variables y las posibilidades electorales de los actores en competencia.
- Se observaron cambios leves en los valores obtenidos entre una elección y otra en el conjunto de categorías tanto de departamentos como de municipios: aumento en el número de listas inscritas y ganadoras en todos los tamaños de circunscripción, disminución

en el número efectivo de partidos, mejoras en la proporcionalidad y disminuciones en el porcentaje promedio de votos requeridos para obtener una curul en el 2019 con respecto al 2015. Esto sin duda está relacionado con los cambios normativos aplicados por primera vez en la última contienda analizada, que empiezan a transformar dinámicas políticas de los cuerpos colegiados subnacionales.

- Existen algunas categorías de tamaños de circunscripción que se apartan de los patrones detectados y que lo hacen con cierta regularidad en la mayoría o en todos los indicadores analizados. Así, en el caso de las asambleas departamentales la circunscripción 15, que incluye exclusivamente a Tolima y la 14 en donde se ubican los departamentos de Atlántico, Bolívar, Caldas y Nariño, tienen particularidades que debieran ser analizadas en mayor profundidad. La misma situación se presenta en los concejos municipales ubicados en las categorías de magnitud de distrito 17, 19 y 21, correspondientes respectivamente a 32 municipios de entre 100.001 y 250.000 habitantes, 20 ciudades intermedias de entre 250.001 y un millón de habitantes y las tres grandes ciudades. Lo anterior sugieren el examen de aspectos ligados a la competencia electoral particular en dichos distritos que permitan entender las desviaciones que muestran frente al promedio.
- Todos los indicadores se movieron en el sentido de confirmar la hipótesis, a excepción del efecto reductor, probablemente debido a que el número de partidos, coaliciones y GSC que se presenta en cada circunscripción es también variable, siendo efectivamente menor en las circunscripciones más pequeñas. En este sentido no se pudo evidenciar ningún tipo de correspondencia entre el tamaño del distrito electoral y el grado de reducción generado por el sistema electoral, si bien es clara la correlación entre el número de listas, tanto inscritas como ganadoras, con el tamaño de la circunscripción. Especialmente en concejos, pareciera que los actores políticos definen intuitivamente que pueden no ser exitosos y evitan presentarse en ciertas categorías de municipios, o no tienen la capacidad de presentar sus listas de candidatos en todo el territorio y sobre todo en los municipios menores de 50.000 habitantes.

En términos generales y relacionado ya con la propuesta metodológica, es posible afirmar que el diseño realizado permitió comparar y analizar el

conjunto de casos ubicados en cada categoría de tamaño de circunscripción y presentar unos promedios que condensan una característica tendiente a responder la pregunta objeto de investigación, proporcionando información relevante en cada caso. Sin embargo, como lo plantea De La Peña (2005), un único dato no puede dar cuenta de toda la riqueza de una distribución ya que “todo indicador que se postule enfrentará limitaciones al sintetizar varias unidades de información en una sola” (p.234). En este contexto, es importante destacar, adicionalmente, que este ejercicio representa una aproximación a la aplicación agregada de fórmulas que fueron diseñadas para otros propósitos, por lo que sería beneficioso revisar y desarrollar indicadores específicos que puedan adaptarse mejor a la complejidad de dinámicas político electorales de las elecciones subnacionales y de circunscripciones electorales variables como las estudiadas.

La conclusión más relevante frente a lo anterior es que, a pesar del esfuerzo, subsisten innumerables retos metodológicos para ahondar en la comprensión del problema que motivó la investigación, los cuales requerirán tanto otro tipo de mediciones como de técnicas y procedimientos. Análisis específicos de las dinámicas políticas de cada categoría de magnitud de distrito deberían también ser consideradas para precisar diferencias y similitudes entre ellas.

Finalmente, sería importante también que en posteriores análisis se pudieran incluir elementos de contexto que permitan dar cuenta de las variaciones que existen, más allá de los resultados electorales, los partidos y las reglas del sistema electoral. Como se ha señalado anteriormente, obtener una comprensión más completada de estos datos implica considerar otra serie de factores ligados a las características socio-económicas y geográficas de departamentos y municipios, así como el encuadre específico en que se mueven los actores vinculados a la competencia política para aspirar a ser parte de los diferentes concejos y asambleas. Además, sería útil comparar los valores obtenidos en el caso colombiano con estándares internacionales o con otros países, para tener un punto de referencia. Sin embargo, la dificultad radica en que más allá de casos concretos o estudios acortados temporal y espacialmente, los análisis para elecciones subnacionales no son comunes, entre otras porque implican una serie de dificultades metodológicas que se han ido referenciado a lo largo de todo el apartado y que en esta investigación se solventaron de la mejor manera posible en medio de las dificultades y limitaciones existentes.

Referencias

- Bosch, G. (2014). Las consecuencias de los sistemas electorales. En *Memoria I Congreso Peruano de Estudios Electorales*, octubre 2012. Lima, Jurado Nacional de Elecciones, Escuela Electoral y de Gobernabilidad. pp. 317-332.
- De la Peña, R. (2005). El número de autonomías y la competitividad electoral. *Política y Cultura No. 24*, otoño p.p. 233-255.
- Duverger, M. (1954). *Political Parties*. Nueva York: Wiley.
- Duverger, M. (2001) Influencia de los sistemas electorales en la vida política. En A. Battle (editor). *Diez Textos Básicos de Ciencia Política*. España: Ariel. pp. 37-76.
- Gallagher, M (1991). Proportionality, disproportionality and electoral systems. *Electoral Studies*. Volume 10, Issue 1. Disponible en: <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/026137949190004C?via%3Dihub>
- Guerrero, O. (s.f.). Número efectivo de partidos. Disponible en: http://obsel.iipea.uagro.mx/inicio/?page_id=801
- Hoyos, D. (2005). Evolución del sistema de partidos en Colombia 1972-2000. Una mirada local y regional. *Análisis Político*, 18(55), 45-59. Recuperado a partir de: <https://revistas.unal.edu.co/index.php/anpol/article/view/46584>
- Lijphart, A. (1998). *Las democracias contemporáneas* (3 ed.). Ariel Ciencia Política.
- Milanese, J. P., y Jaramillo, L.E. (2015). Impacto de los factores institucionales del sistema electoral en la fragmentación partidaria. Un análisis de las elecciones para concejos municipales en el Valle del Cauca (1997-2011). *Colombia Internacional* (84): 43-70. DOI: [dx.doi.org/10.7440/colombiaint84.2015.02](https://doi.org/10.7440/colombiaint84.2015.02)
- Nohlen, D. (1995). *Elecciones y Sistemas Electorales*. Caracas: Fundación Friedrich Ebert, Nueva Sociedad.
- Nohlen, D. (2014). *Gramática de los sistemas electorales: Una introducción a la ingeniería de la representación* (2da. edición actualizada y aumentada), pp. 37-78. Jurado Nacional de Elecciones, Escuela Electoral y de Gobernabilidad.

- Ocaña, F., & Oñate, P. (1999). Índices e indicadores del sistema electoral y de partidos. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas* No. 86. Centro de de Investigaciones Sociológicas, pp. 223-245.
- Pizarro, E. (2002a). La atomización partidista en Colombia: El fenómeno de las microempresas electorales. Kellogg Institute. Working Paper #292 — January.
- Pizarro, E. (2002b). La atomización partidista en Colombia: El fenómeno de las microempresas electorales. En: F. Gutiérrez et. al. *Degradación o cambio: Evolución del sistema político en Colombia*. Bogotá: IEPRI, Editorial Norma.
- Rae, D.W. (1967). *The Political Consequences of Electoral Laws*. Yale University Press.
- República de Colombia. Congreso de la República (2018). Ley 1909 de 2018, (julio 09). “Por medio de la cual se adoptan el Estatuto de la Oposición Política y algunos derechos a las organizaciones políticas independientes”. <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Le-yes/30035429>
- Sartori (2009). *Partidos y Sistema de partidos*. Madrid: Alianza Editorial.
- Urdanoz Ganuza, J. (2006). Medición de la desproporcionalidad electoral: una crítica a los Mínimos Cuadrados. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas* No 115, julio-septiembre. Centro de de Investigaciones Sociológicas, pp. 259-295.

Capítulo

16

Territorio, elecciones y poder subnacional en Colombia. Conclusiones

Clara Rocío Rodríguez Pico

Partiendo de la convicción de que las dinámicas político-electorales del nivel subnacional son diferentes a las observadas en el nivel nacional y ameritan un examen independiente, el estudio que se presentó previamente buscó superar el denominado ‘sesgo nacionalista’ (Rokkan, 1970), analizando la relación entre el sistema electoral y los actores que participan en la competencia política en las dos corporaciones públicas territoriales que tienen presencia nacional, las asambleas departamentales y los concejos municipales. Es precisamente en estos espacios de representación, pobremente estudiados, donde se empieza a configurar el poder político en Colombia.

Más específicamente la investigación se centró en una de las variables que los expertos han identificado cómo determinantes a la hora de valorar los resultados electorales: la magnitud de las circunscripciones plurinominales. Así, todo el ejercicio estuvo cruzado por el esfuerzo de indagar sobre cómo las variaciones en el tamaño de las entidades en que se divide el territorio para realizar elecciones inciden en la forma en que se configura la representación política subnacional. Según se ha comprobado, las circunscripciones electorales son el elemento del sistema electoral que mayor “efecto mecánico” (Duverger, 1954, 2001; Bosh, 2014; Nohlen, 2014) tienen, de tal forma que, independiente de la voluntad de los dirigentes, seguidores o simpatizantes partidistas, afectan las posibilidades de los competidores para elegir sus candidatos.

Lo anterior se explica debido a que, por condicionantes matemáticos, quienes inscriben listas a corporaciones públicas aspirando a ejercer representación política encuentran diferencias en las posibilidades de resultar ganadores, dependiendo del número de curules por las que compiten. De esta forma, con iguales porcentajes de votación, son menores las posibilidades de éxito en un distrito pequeño de menos de cinco escaños, que en uno que abarque un mayor número de integrantes. Las circunscripciones operan, entonces, como un umbral natural, que, en conjunto con otros elementos del sistema, reduce de manera diferente el número de partidos con representación política si se les compara con la totalidad

de aquellos que postularon candidatos y, de igual forma, afectan el nivel de proporcionalidad del sistema, es decir la coinciden entre la votación obtenida en las urnas y el número de representantes finalmente asignados como resultado de esa misma votación.

Adicionalmente, y como el estudio de la literatura sobre el tema mostró, la incidencia de estos distritos está relacionada con el formato y el grado de fragmentación del sistema de partidos, la participación electoral y el comportamiento estratégico de votantes y partidos, la inclusión de mujeres y minorías de diverso tipo en el sistema político, la calidad de la representación política ejercida por los representantes electos en las corporaciones públicas, entre otros. Temas y relaciones que son todos objeto de estudio y de debate actuales, debido a su vinculación con la democracia misma y a las dificultades vigentes en materia de representación política.

Más allá de las definiciones de orden teórico-conceptual que sustentan sólidamente la relación sugerida y que fueron incluidas en los primeros capítulos del libro, el punto de partida inicial para ahondar en el caso colombiano consistió en discriminar el carácter de las circunscripciones a estudiar, su tamaño y sus variaciones. Como resultado se identificaron, clasificaron y caracterizaron en ocho categorías las 32 circunscripciones departamentales y en nueve los 1.101 concejos municipales existentes en el país. Estas categorías fueron georreferenciadas para poder ofrecer una cartografía que permite visualizar tanto tendencias agregadas como tendencias correspondientes a cada competidor político.

La precisión de este tamaño variable de los distritos electorales, que permitió definir sin ambigüedad lo que puede ser considerado como “nivel subnacional” en las corporaciones públicas colombianas, fue cruzado con información sobre la competencia y los resultados obtenidos en las elecciones del 2015 y 2019, haciendo la apuesta de considerar como objeto de estudio el universo de las circunscripciones departamentales y municipales. Ello implicó sistematizar y analizar un volumen amplio de datos que incluyó el total de partidos, movimientos políticos, grupos significativos de ciudadanos y coaliciones participantes en las elecciones estudiadas, así como el conjunto de listas inscritas y candidatos por ellos postulados y los resultados que llevaron finalmente a la elección de los 418 diputados y 12.063 concejales seleccionados tanto para el período 2016-2023 como para el 2019-2023.

Mientras los 15 capítulos precedentes dan cuenta de este esfuerzo, las conclusiones que cierran este tomo del libro se estructuran en torno a cuatro bloques. Inicialmente se abordaron asuntos de orden multinivel, destacando interrelaciones claves entre lo nacional y subnacional, que hacen parte del análisis sistémico adoptado y que son evidentes en un estado unitario donde normas electorales y sobre el sistema político son definidas desde el nivel nacional y donde los partidos que actúan en los territorios son también avalados de manera centralista.

Un segundo bloque se concentra en presentar las conclusiones de orden puramente subnacional, ahondando en la reflexión sobre el carácter de las circunscripciones colombianas y sobre las tendencias relevantes en materia de la competencia efectuada para obtener los escaños municipales y departamentales y los resultados finales alcanzados por los competidores.

En tercer término, se ofrecen conclusiones relacionadas directamente con la hipótesis planteada, identificando, aun de manera preliminar, dónde se pueden establecer relaciones (y dónde no) entre los tamaños variables de circunscripciones plurinominales y diversas dimensiones de la representación política subnacional. En este ejercicio se involucran tanto los hallazgos realizados a través de la adaptación de una serie de indicadores para medir la competencia política, como de la presentación específica de la incidencia del tamaño variable de las circunscripciones en lo relacionado con los grupos significativos de ciudadanos, las coaliciones y la representación de mujeres en las corporaciones públicas estudiadas.

Finalmente, y en la medida en que el estudio no se considera un proceso acabado ni se trabajó con un interés exclusivamente académico, se presentan una serie de recomendaciones, perspectivas y agenda futura, que se espera sean de utilidad para los actores que lideran o impulsan procesos políticos democráticos en el país.

16.1 Las interrelaciones entre lo nacional y lo subnacional

Pese a la apuesta por el reconocimiento de lo subnacional como centro de interés del equipo de investigación, en variados aspectos fue necesario acudir a la mirada nacional, sin que ello signifique que se haya realizado un estudio sobre el carácter nacionalizado de los partidos políticos o una comparación de cómo estos operan en ambos niveles o cómo se desarrollan las elecciones en las diferentes arenas de competencia política.

Varias conclusiones de carácter general pueden ofrecerse respecto a dicha interrelación:

- **Similitudes y diferencias en cuanto al sistema electoral.** Como era de esperarse tratándose de un estado unitario, existe similitud en el nivel nacional y en el nivel subnacional en la mayor parte de las reglas de juego del sistema electoral ya que estas han sido definidas en la Carta política o a través de diferentes reformas constitucionales o legales, que solo excepcionalmente han tenido lo subnacional como objeto de preocupación. En ambos niveles opera el principio de representación proporcional y definiciones similares en cuanto a las principales variables del sistema, como son las circunscripciones (definidas con base en un criterio poblacional), la forma de presentación de candidaturas que combina las listas cerradas y bloqueadas y el voto preferente, y la fórmula D'Hondt como mecanismo de repartición de escaños. Aunque las elecciones no son concurrentes, es similar también la duración del período y la posibilidad de reelección de los representantes.

Por el contrario, operan de manera diferente los umbrales legales —en términos de altura y referentes para su medición—, al igual que la norma adoptada recientemente en el marco del Estatuto de la Oposición (Ley 1909 de 2018) que implica la asignación de una curul en el Senado, la Cámara de Representantes, las asambleas departamentales y los concejos municipales, a los segundos en votación que así lo deseen en la fórmula presidencial y en las respectivas gobernaciones o alcaldías. Mientras en el Congreso se aumentaron dos curules para proveer estos cargos, en las corporaciones municipales se mantiene el número de escaños previamente establecido. En la práctica, en aquellos casos en que el segundo en votación decida acceder a la curul de oposición, se disminuye en uno el tamaño de la circunscripción, lo que claramente parece generar cambios en algunos patrones de competencia política, tal y como se sintetizará más adelante.

- **El Acuerdo nacional de paz en las elecciones subnacionales estudiadas.** El acuerdo de paz suscrito entre el gobierno del expresidente Juan Manuel Santos y la guerrilla de las FARC-EP, las vicisitudes derivadas del triunfo del No en el plebiscito por la paz en octubre de 2016 y la posterior renegociación del texto constituyen un hito histórico relevante para el país en su conjunto. En medio de este contexto, las elecciones estudiadas fueron escogidas no

solo por ser las más recientes al momento de formular el proyecto de investigación sino porque cuentan con la particularidad de haberse efectuado con anterioridad y con posterioridad a estos eventos, llevando a la suposición de que se trataba de un contexto de interés general, que implicaría una serie de transformaciones en dinámicas y reglas de juego derivadas del proceso y de la apertura política.

Los hallazgos del proyecto muestran una doble cara al respecto. De un lado, ni la información de prensa ni, los estudios académicos o de analistas políticos, evidencian que la negociación en curso en el 2015, la paz pactada en 2016 o la implementación del acuerdo hayan sido temas centrales de debate en municipios o departamentos, si bien en las elecciones del 2015 pudo encontrarse mayor nivel de expectativas (sobre todo en la producción académica y de los expertos). De otro, sí se evidenciaron leves aumentos en la participación y el voto en blanco en el nivel subnacional y la emergencia de nuevos actores políticos, algunos de ellos con roles relevantes en alcaldías y gobernaciones, lo que daría cuenta de cambios en ciertas dinámicas.

En el nivel partidista, más allá del partido FARC (hoy Comunes), surgido como resultado de la negociación, se crearon organizaciones a ambos lados del espectro, Colombia Justa Libres, de opositores al proceso, y Colombia Renaciente, recogiendo apoyos al mismo. Sin embargo, ninguno de estos nuevos actores ha tenido un peso determinante ni representado un cambio sustantivo dentro del sistema.

Teniendo en cuenta lo anterior, se considera que se debe relativizar la idea de la relevancia del proceso de paz como asunto central del debate y rescatar el hecho de que, por el carácter subnacional de las elecciones, los temas de preocupación surgidos en los territorios son otros. Acorde con la literatura especializada, en ambos casos estuvieron presentes reflexiones sobre asuntos propios del contexto electoral colombiano, como son la violencia política, los delitos electorales, o el comportamiento de los partidos políticos y sus candidatos. A su vez, mientras en el 2015 se priorizaron problemáticas tales como la seguridad, la transparencia en la dinámica electoral y la apertura a la participación política, en el 2019 se encuentran líneas novedosas de investigación como la participación de sectores excluidos como LGTBIQ+ o género,

las coaliciones interpartidistas y el rol cada vez más determinante de las redes sociales en las campañas.

- **Los actores políticos en competencia en los diversos niveles.** Para determinar quiénes pueden participar en cada competencia subnacional fue necesario mirar hacia las elecciones del Congreso de la República y las nuevas disposiciones en la materia, en la medida en que en Colombia no existen los partidos subnacionales y que el régimen de existencia jurídica y la normatividad se definen desde el nivel nacional. Así, las elecciones del 2014 y otras definiciones centralizadas en Bogotá, dieron personería jurídica a 14 partidos o movimientos políticos, mientras en 2018 este número aumentó a 17, de los cuales doce tuvieron continuidad en las dos elecciones estudiadas. Todos se encontraban habilitados para postular listas de candidatos en las respectivas elecciones subnacionales de 2015 y 2019.

Adicionalmente, en ambos niveles operan otros dos actores que dependen de la circunscripción a la cual se postulan y, por tanto, varían según se trate del nivel nacional o de los territorios. Son las candidaturas independientes, concretadas en la figura de los Grupos Significativos de Ciudadanos (GSC), y las coaliciones a corporaciones públicas, que se inauguran en el ciclo electoral 2018-2019. Este nuevo actor incursionó en el escenario político sin mucha coherencia con el resto de las normas del sistema debido a que se derivó de decisiones judiciales tendientes a dar vida a una disposición de la Reforma del Equilibrio de Poderes que no fue reglamentada por el Congreso.

Varias conclusiones adicionales pueden mencionarse sobre la diferencia en el comportamiento de estos actores en las dinámicas político-electorales nacional/subnacional en los dos ciclos electorales considerados (2014-2015 y 2018-2019), tal y como se describe a región seguido.

- **Partidos y movimientos políticos en el nivel nacional y en las corporaciones subnacionales.** Una categorización de los partidos definida desde lo nacional permitió contrastar el peso obtenido por estas organizaciones en el Congreso, con las modificaciones derivadas de su participación en el nivel subnacional. Sin pretender analizar el grado de nacionalización partidista o la coherencia en los apoyos territoriales obtenidos por partidos y movimientos

políticos en cada instancia de representación, el ejercicio permitió comparar tanto la denominada por Sartori (2009) fuerza electoral en cada nivel, como las variaciones entre elecciones.

- El porcentaje de curules alcanzado con relación al total de curules en disputa fue el indicador utilizado para estandarizar la información, considerando diversas variaciones que se han dado en el nivel nacional y que han hecho aumentar el número de congresistas electos, mientras que el número de curules de concejo y asambleas se ha mantenido constante. A este criterio numérico se adicionaron, en el nivel nacional, una serie de variables relevantes (año de creación, modalidad de obtención de personería, clasificación del partido, etc.) que permiten reafirmar la estructura multipartidista del sistema y la inexistencia de partidos predominantes, mayoritarios o hegemónicos.

En este sentido, la multiplicidad de partidos existentes fue clasificada en tres categorías. La primera de ellas contempla cinco partidos considerados “medianos” (Liberal, La U, Centro Democrático, Conservador y Cambio Radical), cinco pequeños (Verde, PDA, Mira, Opción Ciudadana y Comunes) y ocho muy pequeños (Colombia Justa Libres, UP, ASI y AICO, MAIS, PRE, Colombia Renaciente y ADA).

Todos estos partidos efectivamente hicieron uso de su derecho a inscribir listas de candidatos en departamentos y/o municipios, encontrándose que si bien los partidos medianos, con mayor peso en el nivel nacional continúan teniendo una presencia importante en los niveles subnacionales, su porcentaje de participación dentro del total de curules en juego descende, ya que algunos partidos pequeños o muy pequeños por su poca presencia en el Congreso, logran desplegarse en los territorios y obtener una representación mucho mayor dentro del total de curules en disputa en concejos y asambleas. Un caso excepcional que sirve para ilustrar esta situación es el del desaparecido Opción Ciudadana, que en 2015 logró un 7,2 % de los concejales del país, superando notablemente su representación nacional. Para los partidos que han mostrado continuidad en el sistema y sin considerar su participación en coaliciones —que distorsiona el análisis—, se encontró que aquellos que ganan mayor peso en el nivel subnacional son los indígenas, los afros, Alianza Verde y el MIRA. Por su parte, una tendencia contraria muestra al PDA, la UP, Colombia Justa Libres

y Comunes, al disminuir su peso regional comparado con el obtenido en las elecciones de nivel nacional en las que participaron.

Igualmente, se verificaron variaciones entre elecciones, encontrándose que en conjunto el peso de los cinco partidos más fuertes (Liberal, La U, Centro Democrático, Conservador y Cambio Radical), no solo disminuye en el Congreso entre 2014 y 2018, sino que también lo hace en asambleas y concejos entre 2015 y 2019, siendo algunos de los partidos no tradicionales ni derivados de estos los que han venido ganando terreno en el nivel subnacional. Este hallazgo no implica desconocer procesos particulares, como el del Centro Democrático, que mejora su participación en algunos escenarios, especialmente los municipales.

- **Las diferencias de los GSC y las coaliciones en lo nacional y lo subnacional.** Aunque no se presentan en el libro comparaciones entre las dinámicas nacionales y subnacionales de estos actores político, el ejercicio permite unas observaciones respecto a las implicaciones diferenciales que tienen estas figuras en ambos niveles. En el nivel nacional y en razón a la disposición que une la personería jurídica a un porcentaje de la votación válida obtenida en Senado o en Cámara (hoy fijada en el 3 %), los GSC pueden convertirse en partidos reconocidos con continuidad en el escenario político nacional o territorial como es el caso reciente de los partidos Centro Democrático o de Colombia Justa Libres. En contraposición, en departamentos y municipios estas candidaturas independientes son “flor de un día”, iniciativas puntuales, sin posibilidad de proyección que aparecen y desaparecen entre elección y elección, dependiendo de contextos específicos, y que no tienen coordinación entre ellos.
- Por su parte, el criterio de no sumar más del 15 % de la votación válida que la normatividad dispuso para la conformación de coaliciones a corporaciones públicas, efectivamente promueve las uniones entre partidos minoritarios en el Congreso de la República, mientras que en el caso de los cuerpos colegiados subnacionales posibilita todo tipo de agrupaciones, incluyendo algunas con participación de organizaciones que en el nivel nacional alcanzan mayores votaciones, pero que no tienen fuerza similar en determinadas circunscripciones municipales o departamentales. Sobre estas tendencias específicas exclusivas del nivel subnacional se ahondará en el siguiente numeral.

16.2 Las particularidades de la competencia y los resultados electorales en las corporaciones del nivel subnacional

Las conclusiones específicas sobre la competencia y los resultados en corporaciones públicas del nivel subnacional en Colombia tienen como punto de partida la reflexión sobre la división territorial electoral vigente y la representación política, debido a que el mayor aporte novedoso de esta investigación es examinar fenómenos políticos a la luz de la forma como el complejo territorio colombiano ha ido configurándose históricamente para realizar elecciones y garantizar la conformación del poder político en municipios y departamentos. Este esfuerzo genera reflexiones relevantes en torno a por lo menos los siguientes tres bloques de interrogantes: a) ¿Cómo se definieron las circunscripciones departamentales y municipales existentes hoy en Colombia y cuáles son sus trayectorias y perspectivas de transformación? b) ¿Cuáles son las principales características de la configuración territorial resultante? y, c) ¿Cuáles son las dificultades que se generan en torno a la representación política subnacional?

Sobre el primer bloque temático es de señalar que el tamaño de los cuerpos colegiados vigentes fue definido básicamente con criterios poblacionales y corresponde a la división político-administrativa del país. Sus ajustes se han relacionado sobre todo con la creación o reconocimiento de departamentos o municipios y no con redefiniciones de los rangos mínimos y máximos de escaños con que deben contar las corporaciones públicas subnacionales ya que estos rangos fueron establecidos en la Constitución de 1991 y, en términos generales, se han mantenido hasta la fecha. La Carta también dispuso el paso de las antiguas intendencias y comisarías a departamentos.

Los intentos de transformación de ese esquema han sido pocos: la reforma política del 2003 (Acto Legislativo 01 de 2003) y un decreto expedido por el expresidente Álvaro Uribe como consecuencia de esta que intentaron, sin éxito jurídico, disminuir el número de los diputados, y la reforma del 2007 (Acto Legislativo 03 de 2007) que frenó el crecimiento en el número de concejales de Bogotá como ciudad capital, desligándolo del incremento de la población. Por su parte, mediante legislación y a través de mayores exigencias poblacionales y fiscales, se limitó la creación de nuevos municipios, fenómeno que había mostrado un incremento considerable después de la expedición del Código de Régimen Municipal de 1994 (Ley 136 de 1994).

Esta estabilidad en materia de las magnitudes de los distritos electorales colombianos no corresponde a lo enunciado en la literatura en el sentido de prever dinámicas de transformación derivadas de fenómenos poblacionales -como la migración- o de intereses políticos que intentan acomodar los distritos a su conveniencia, el denominado “*gerrymandering*”. Al contrario, de manera hipotética podría sostenerse que la forma como se ha configurado el poder político departamental y municipal desde finales del siglo XIX ha dificultado tanto el reordenamiento del territorio de departamentos -que evidentemente en algunos casos tienen divisiones geográficas o históricas poco funcionales-, como el otorgamiento de representación política a otras entidades reconocidas constitucionalmente como las provincias y las regiones. Así mismo, explicaría la casi total ausencia de la reflexión sobre el tema en las propuestas de reforma política que se han surtido en el Congreso de la República, a pesar de que en la agenda pública han estado presentes iniciativas que cuestionan la representación política nacional expresada en un Senado unicameral y en 33 circunscripciones de Cámara de Representantes.

En cuanto a las características de la configuración territorial definida constitucionalmente, se puede mencionar, en segundo lugar, que las circunscripciones plurinominales variables que conforman el nivel subnacional colombiana son todas de tamaño mediano y grande, es decir que no existen circunscripciones pequeñas ni un principio de representación por mayoría, donde se elijan menos de cinco escaños, que supondrían la existencia de situaciones de desproporcionalidad extrema. Sin embargo, lo que se quiso constatar es la forma como inciden las evidentes diferencias entre los dos cuerpos colegiados estudiados.

En lo que respecta a las 32 corporaciones públicas de orden departamental, se observa una configuración que podría ser graficada como aparece en la Tabla 16.1 y según la cual existen ocho categorías de tamaño de circunscripciones. La mitad de ellas, ubicadas en el extremo inferior, están habilitadas para elegir 11 diputados. En el extremo superior se encuentran el Valle del Cauca con 21 curules y Antioquia con 26, mientras que las otras 14 circunscripciones de nivel seccional eligen entre 12 y 16 escaños. En el distrito de magnitud 15 se ubica un solo departamento (Tolima), en el de tamaño 12 dos, (Huila y Risaralda), tres son las entidades territoriales de tamaño 16 (Boyacá, Cundinamarca y Santander) y cuatro los departamentos que se encuentran ubicados en la categoría de circunscripciones de tamaño 13 (Cauca, Córdoba, Magdalena y Norte de Santander) y 14 (Atlántico, Bolívar, Caldas y Nariño).

Tabla 16.1 Configuración de las circunscripciones plurinominales de
asambleas departamentales en Colombia

Amazonas							
Arauca							
Caquetá							
Casanare							
Cesar							
Chocó							
Guainía							
Guaviare							
La Guajira							
Meta							
Putumayo							
Quindío							
San Andrés		Cauca	Atlántico				
Sucre		Córdoba	Bolívar		Boyacá		
Vaupés	Huila	Magdalena	Caldas		Cundinamarca		
Vichada	Risaralda	Norte de Santander	Nariño	Tolima	Santander	Valle	Antioquia
11	12	13	14	15	16	21	26
Categorías de tamaño de circunscripción							

Fuente: elaboración propia.

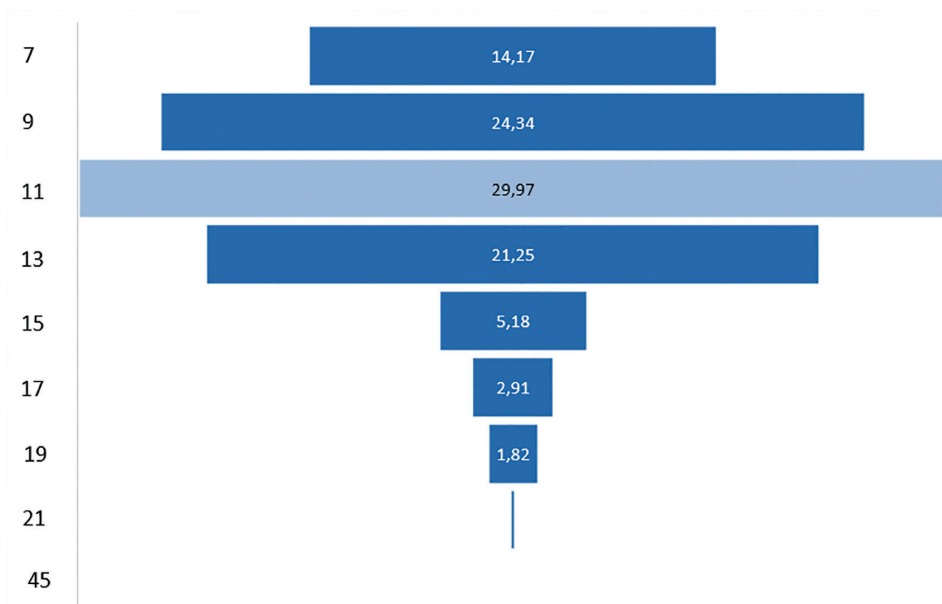
La Carta Política prevé la posibilidad de elección de un máximo de 31 diputados, situación que hasta el momento no se ha establecido a pesar de que los crecimientos poblacionales de las últimas tres décadas podrían propiciar ajustes frente a lo dispuesto constitucionalmente. En todo caso, para las asambleas departamentales es claro que todas estas circunscripciones plurinominales son de tamaño grande, de más de 10 escaños (Nohlen, 1995), lo que sumado a la relativamente poca distancia entre ellas tiende a atenuar las diferencias en materia de proporcionalidad en la representación política, como se ha demostrado a lo largo de este texto.

A diferencia, es más voluminoso el número de concejos municipales y en ellos es mucho más pronunciada la distancia entre los de mayor y menor número de escaños. Pese a la gran cantidad de municipalidades, solamente

existen nueve categorías de tamaño de circunscripción, una más que en las asambleas departamentales. Estas comprenden desde entidades territoriales menores de 5.000 habitantes que eligen solo siete concejales, hasta un distrito capital con 45 escaños, con una gran variedad de distritos intermedios. Como se planteó en el capítulo correspondiente, todas estas categorías presentan unas dinámicas sociales, económicas y políticas particulares, que tienen implicaciones diferenciadas en términos del comportamiento político.

Varias conclusiones saltan a la vista al analizar esta configuración, siendo la más llamativa el alto número de municipios menores de 50.000 habitantes, con magnitudes de distrito 7, 9, 11 y 13, que alcanzan cerca del 90 % del total y agrupan el mayor número de concejales electos. En segundo lugar, es de resaltar que el mayor número de corporaciones públicas municipales (330) se encuentra concentrado en el tamaño 11 y representan cerca de un 30 % del total (ver Figura 16.1). Finalmente, y tal y cómo se muestra de manera gráfica en esta misma figura, a partir de esta circunscripción de tamaño 11 se forman dos estructuras piramidales. Una, en la que se ubican 424 municipios distritos de magnitud mediana donde se eligen 7 o 9 escaños que representa el 38,5 % del total de circunscripciones nacionales, y otra donde el número de distritos empieza a disminuir considerablemente, configuración que se acentúan en el extremo inferior donde están situadas las ciudades intermedias y grandes y el distrito capital. Sumadas las 56 entidades territoriales mayores a 100.001 habitantes, que corresponden a las categorías de tamaños de distritos 17, 19, 21 y 45, solo alcanzan a representar un 5 % del total de municipios del país.

Figura 16.1 Configuración de las circunscripciones plurinominales de concejos municipales en Colombia (porcentaje de municipios incluidos en cada tamaño de distrito)



Fuente: elaboración propia.

Adicionalmente, es relevante mencionar que el hecho de que en la práctica se pueda disminuir en un escaño el tamaño de las circunscripciones en virtud del Estatuto de la Oposición (Ley 1909 de 2018) hace más patente la distancia entre rangos de municipios y acerca a los que están en el extremo inferior a la categoría de tamaño de circunscripción pequeña.

Ahora bien, derivado de la clasificación y análisis mencionado, otro hallazgo al que es necesario aludir como punto final de este numeral, se relaciona con las dificultades que el ordenamiento descrito genera para la representación política subnacional. Al respecto, se identificaron dos tipos de problemáticas. Una, de carácter demográfico, se vincula con la falta de coincidencia entre la población actual y la conformación numérica de los concejos y asambleas. Las razones de esta situación son la desactualización del censo de población, la definición del tamaño de las circunscripciones acorde a proyecciones del censo de 2005 y la no adopción legal del censo de 2018, todo lo cual crea desfases que implicarían aumentar o disminuir el número de concejales o ediles a elegir. De otro lado, se identificó una problemática que afecta principalmente a los

departamentos y a las ciudades intermedias y grandes y que consiste en que no hay una adecuada representación territorial ya que unos pocos municipios o localidades eligen la mayor parte de los diputados o concejales, dejando zonas completamente subrepresentadas. En la medida en que los entes territoriales con mayor representados son los más poblados, y los que cuentan con un mayor desarrollo económico, existe una tendencia a reproducir los niveles de desigualdad socioeconómica entre y al interior de los diferentes territorios (Restrepo y Peña, 2018).

De una u otra forma, los resultados de este estudio demuestran que la configuración de circunscripciones plurinominales variables descrita tiene unas implicaciones específicas que condicionan diversas dimensiones de los resultados obtenidos por los actores participantes de la competencia política subnacional. Entre los aspectos más destacados al respecto, vale la pena resaltar los siguientes:

- **El carácter multipartidista de los sistemas de partidos de orden subnacional:** Tomando en consideración los competidores presentes en las dos elecciones analizadas (los partidos y movimientos políticos y los GSC para 2015 y estos mismos actores más las coaliciones para 2019), claramente se puede establecer la inexistencia hoy un formato de sistema de partidos bipartidista en las corporaciones públicas subnacionales colombianas. Por el contrario, análisis realizados en el sentido de agregar el Número Efectivo de Partidos en cada categoría de tamaño de circunscripción muestran que en los concejos municipales los rangos respectivos se mueven entre cerca de cuatro partidos que tienen un peso similar en los municipios más pequeños¹¹⁰ como promedio y entre 5,6 y 8,11 partidos en las ciudades ubicadas por encima de los 100.000 habitantes (magnitudes de distrito 17, 19, 21 y 45). La situación en los departamentos es similar, aunque la fragmentación parece ser mayor, en tanto el NEP osciló entre 4,24 partidos como mínimo en 2015 en los departamentos ubicados en el tamaño de circunscripción 14 (Atlántico, Bolívar, Caldas y Nariño) y 8,85 en 2019 como máximo en los de tamaño 16 (Boyacá, Cundinamarca, Santander). En todo caso, la información sistematizada y analizada permite corroborar, sin lugar a dudas, la estructura multipartidista de los sistemas de partidos departamentales y municipales.

110 Más exactamente, 3,75 partidos efectivos en 2015 y 3,9 en 2019.

- **El protagonismo de los partidos y la irrelevancia de los GSC.** A diferencia de lo que ocurre en los cargos de nivel ejecutivo nacional y subnacional donde los GSC y las coaliciones han adquirido gran relevancia, este estudio demostró que en los concejos municipales y en las asambleas departamentales los partidos y movimientos políticos son los actores principales, bien sea que su participación se valore desde el número de listas que inscriben o desde el número de curules que obtienen.

Un indicador incuestionable en el primer caso se refleja en el hecho de que el 99 % de las 319 listas inscritas a las asambleas departamentales y de las 8.834 inscritas a concejos municipales en el año 2015, provinieron de partidos o movimientos políticos con personería jurídica. Aunque en el 2019 hay una disminución de este porcentaje que se produce debido a la incursión de las coaliciones como un tercer actor político, al establecerse que normativamente estas son alianzas exclusivamente interpartidistas, una gran conclusión del estudio indica que en términos de las corporaciones públicas subnacionales el protagonismo lo sustentan los partidos y movimientos políticos bien sea como individualidades o aliados con otras organizaciones afines electoral o ideológicamente.

Ahora bien, la utilización de la figura de las coaliciones muestra variaciones según la corporación de que se trate, pues tuvo un peso mayor en la inscripción de candidatos para las asambleas municipales, que para los concejos municipales. Esta diferencia en el punto de partida se refleja en el número de curules obtenidas por las coaliciones y por las otras dos categorías de competidor político: aunque indiscutiblemente los partidos siguen siendo el actor relevante en cuanto al número de diputados y de concejales elegidos a su nombre, los representantes electos mediante coaliciones alcanzan a arañar un leve 2,1 % en los concejos y un 9,2 % en las asambleas municipales.

En todo caso, en ausencia o en presencia de coaliciones, los GSC aparecen como actores irrelevantes en las corporaciones públicas subnacionales. Irrelevancia que en este estudio se refiere particularmente a su peso porcentual sobre el total de inscritos y de electos, así como a la evidencia de que, en un escenario caracterizado por la fragmentación partidista, en ninguna circunscripción constituyen porcentajes mayoritarios de los representantes

electos. Esta conclusión no pretende desconocer, sin embargo, procesos de acción colectiva de carácter territorial de estas opciones independientes tendientes a constituirse en alternativas para retar el poder político establecido, por lo que de manera general se identificaron algunos de ellos en el capítulo correspondiente.

- **La cobertura territorial y de representación de partidos políticos y coaliciones.** Teniendo en cuenta la anterior conclusión, el conjunto de tendencia generales que se identificaron -y que se sintetizan a partir de este párrafo- excluyeron los GSC y se organizaron de manera separada según se tratase de partidos como unidades o de alianzas entre ellos. Mediante dos indicadores clave vinculados a las listas de candidatos inscritas por unos u otras, así como a las que resultaron ganadoras con al menos un representante electo, se analizó la cobertura territorial o de presencia y la cobertura de representación. Se buscaba examinar qué tanto los partidos y movimientos políticos logran cubrir espacialmente el conjunto de las 32 asambleas departamentales y 1.101 municipios del país con sus listas y con sus representantes. Al respecto se identificaron varios patrones:
 - a. Mirando exclusivamente las listas propias de candidatos, solamente La U logró cubrir el 100 % de los departamentos colombianos en las dos elecciones, seguido de cerca por el Partido Liberal y por otras organizaciones de diverso tipo. Sin embargo, ningún partido tiene presencia en la totalidad de la geografía nacional en materia de circunscripciones de concejos municipales, lo que es indicativo de la complejidad de la competencia en este nivel y del hecho de que en cada distrito electoral se imponen dinámicas de orden local, más que nacional. Esto hace que algunos partidos muestren disparidades importantes entre su capacidad de cobertura seccional y municipal.
 - b. Los resultados de las organizaciones que compitieron por primera vez en las dos elecciones subnacionales estudiadas ilustran las dificultades para desplegarse en el nivel municipal. Un partido tan relevante como el Centro Democrático no consiguió presentar listas de candidatos en algo más de la cuarta parte de los municipios del país en su primera incursión nacional en 2015; un desempeño de todas maneras muy superior al de las nuevas agrupaciones más importantes del

2019, Colombia Renaciente y Colombia Justa Libres que con sus listas llegaron a menos de la mitad del total de municipios del país. Mientras tanto, el en ese entonces denominado partido FARC solo logró tener presencia espacial en un 5 % del territorio, apenas 59 municipios de los mas del millar con que cuenta el país, indicativo de cómo las medidas de orden nacional para la incorporación política no necesariamente operan o se reproducen en el nivel subnacional.

- c. Como la lógica simple lo indica, entre menos cobertura espacial tengan los partidos, menos posibilidad tendrán de posicionar candidatos a lo largo y ancho del territorio. Al respecto, y analizando la información de manera agregada, se encontró que en las asambleas departamentales más partidos son descartados, si se comparan con los que concurren a elecciones, de tal manera que algunos de ellos no logran elegir diputados. Mientras tanto en los concejos municipales todos aquellos que inscriben candidatos logran ganar curules, si bien en ocasiones en porcentajes ínfimos.
- d. Aunque en diferentes proporciones, se observan importantes variaciones entre una y otra elección respecto tanto a la cobertura partidista como a la de representación, variaciones que fueron confirmadas contrastándolas con el número de curules obtenidas por cada partido en las dos elecciones. En los departamentos todos los partidos menguaron el número de listas inscritas a excepción del partido de La U, que mantuvo un número similar en 2015 y 2019. En materia de representación ello implicó que La U y AICO mantuvieron porcentajes equivalentes de diputados, ASI y MAIS los aumentaron y el resto de los partidos los disminuyeron. En los municipios, por su parte, e independiente de las variaciones en términos de la cobertura territorial, solo el Centro Democrático, dentro de los partidos más fuertes mostró aumentos en el número de listas ganadoras o de representantes electos, mientras que los otros cuatro (La U, Cambio Radical y Conservador y Liberal) disminuyeron su participación. Por su parte, los partidos Colombia Humana -UP y Verde y los movimientos indígenas mostraron mejoras en términos de representación.
- e. Sobre este último tema un hallazgo relevante es la comprobación de que todos los partidos, independiente de su peso

agregado, pueden alcanzar en una u otra circunscripción la condición de “minoritarios” prevista en la norma al cumplir el requisito de contar con menos del 15 % del total de la votación válida. Ello hizo que, con la sola excepción del PRE, todos los partidos y movimientos políticos participaran de coaliciones municipales, mientras que en el orden departamental solamente se exceptuaron los dos partidos que más cobertura territorial y de representación tienen, el Partido Liberal y La U, y otras agrupaciones que recién incursionaban en elecciones subnacionales como fueron el partido Colombia Justa Libres y los dos partidos afrocolombianos ADA y PRE.

- f. Probablemente por su novedad, la figura de las coaliciones se presentó de manera diferenciada en las dos corporaciones públicas estudiadas: en asambleas departamentales fueron inscritas listas interpartidistas en tres cuartas partes del territorio nacional, excluyéndose solo departamentos de frontera, de diverso tamaño y desarrollo económico (Amazonas, Guainía, La Guajira, Putumayo, Norte de Santander, Valle del Cauca, Vaupés, y Vichada), mientras tanto en las circunscripciones de concejos las alianzas interpartidistas solo cubrieron una quinta parte del total de municipios.
- g. Aunque en algunas entidades territoriales subnacionales se realizó más de una coalición, el hecho de que no todas ellas lograran elegir candidatos, llevó a que al final, 27 de las 42 listas inscritas en asambleas departamentales y 152 de las 261 inscritas en concejos, resultaran ganadoras. Así, las coaliciones se inauguraron con unas coberturas de representación del 56.3 % de los departamentos del país y de 12.4 % de las circunscripciones de concejos municipales, lo que es indicativo de que, a pesar de su novedad y posible desconocimiento, tuvieron una acogida relativa.
- h. Lo anterior muestra, adicionalmente, que, en un contexto de multiplicidad de circunscripciones para cuerpos colegiados subnacionales, una medida del nivel nacional, pensada para favorecer las organizaciones políticas minoritarias puede terminar convirtiéndose en una herramienta utilizada por toda organización política que logre encajar en lo previsto en la norma, con el propósito de potenciar sus éxitos electorales. En este sentido es de augurar que las coaliciones en las

corporaciones públicas van a seguir siendo utilizadas en el futuro, pese a su carácter puramente electoral y a su desarticulación con otras reglas del sistema electoral.

- **Las particularidades de las coaliciones como nuevo actor político y los retos metodológicos y prácticos que generan.** Como ya ha sido insinuado, el estudio demostró que las coaliciones se constituyen en un tercer actor de la política electoral colombiana, que no puede ser asimilado ni a los partidos políticos individualmente considerados, ni a los grupos significativos de ciudadanos. Esto genera retos metodológicos y prácticos derivados del hecho de que las alianzas que los partidos establecen con sus pares varían según sus intereses, el tamaño de sus votaciones y las contrapartes existentes en el contexto particular del municipio o departamento de que se trate.

Metodológicamente surgen preguntas sobre cómo contar y asignar las curules a dos, tres o más partidos que establecen alianzas pragmáticas y coyunturales, las cuales no siempre tienen coherencia con su identidad y desempeño a nivel nacional o en otras entidades territoriales subnacionales. A nivel práctico, el establecimiento por sentencia judicial de la medida, sin ninguna reglamentación, hace que prime un carácter puramente pragmático, vinculado a la particular dinámica electoral y desarticulado de otras normas y propósitos como las que regulan, por ejemplo, el quehacer en bancadas o el mantenimiento de apuestas ideológicas y programáticas coherentes.

- **La primera experiencia de coaliciones subnacionales a corporaciones públicas: ¿Estrategia electoral pragmática o estrategia de agrupación ideológica?** Al respecto se encontró una diferencia notable entre la forma como se establecieron las coaliciones en departamentos y en municipios. En el primer caso fue posible clasificar las coaliciones inscritas para las asambleas departamentales conforme a ciertas afinidades ideológicas de derecha o centro-derecha y de izquierda o centro-izquierda. Mientras tanto en los concejos municipales las agrupaciones fueron más difusas, observándose alianzas de diversos colores y matices.

Coincidiendo con estudios previos sobre identidad partidista, en las asambleas departamentales partidos de izquierda o centro-izquierda, como el PDA y la Colombia Humana –UP fueron los que más coaliciones realizaron, sumándoseles en diversas

alianzas el MAIS, la Alianza Verde, la ASI, Colombia Renaciente y AICO, así como Comunes, que solo participó de una coalición. En el otro polo se encontraron coincidencias entre el MIRA, el Centro Democrático, el Partido Conservador y Cambio Radical, conformándose agrupaciones que, en ambos casos, corresponden a divisiones de derecha o centro-derecha también presentes en el espectro nacional.

Algunas de estas coincidencias ideológicas se mantuvieron en ciertos municipios sobre todo en el espectro de la izquierda y la centro-izquierda, aunque también se dieron en partidos como el Centro Democrático, Conservador, Cambio Radical, La U y Colombia Justa Libres que solo efectuaron coaliciones con el MIRA. Sin embargo, en el escenario de los concejos municipales fueron mayoritarias las alianzas interpartidistas en las que pareció no importar la afinidad ideológica o programática, siendo MIRA un caso *sui generis* debido a que otorgó avales conjuntamente no solo con partidos que les son cercanos, sino con otros de orillas ideológicas contrarias, excluyendo de sus alianzas únicamente a Comunes, ADA y Colombia Renaciente. Ahora bien, pese a las críticas que se han realizado al mecanismo, el mismo fue mayormente aprovechado por partidos minoritarios, como el PDA, el MIRA y la Colombia Humana –UP.

- **El número de partidos aliados en cada espectro ideológico.** Finalmente, otro asunto a destacar frente a este nuevo competidor en la política colombiana es cómo en la derecha y centroderecha se observa que las alianzas suelen contar con solo dos participantes, mientras que en el lado contrario el número de miembros coaligados tiene a ser mayor. La explicación a esta situación está en las diferencias en materia de votación en uno y otro lado, pues para aquellos partidos con mayor respaldo electoral resultaría inviable aceptar una tercería que los llevaría a superar el 15 % de votación válida exigida por la norma. Ello explicaría también la proliferación de alianzas de los partidos medianos y de más peso únicamente con el MIRA. Por su parte, la tradicional fragmentación y debilidad electoral de la izquierda en el país, que también se expresa en el nivel territorial, haría factible incluir un mayor número de agrupaciones en la coalición sin exceder el porcentaje previsto.
- **Las tendencias en materia de género.** Según la información sistematizada, la cuota de género fijada por la Ley Estatutaria 1475

de 2015 se sobrepasa hasta alcanzar un 37 % en promedio para las dos elecciones y las dos corporaciones estudiadas; sin embargo, el porcentaje de representantes mujeres electas es bajo, lejano al 30 % considerado en la literatura como mínimo necesario para lograr una masa crítica que permita tener una participación realmente incidente y pasar de una representación puramente descriptiva a una sustantiva a través de la cual tramitar agendas de género. Situaciones como esta explican el que Colombia haya sido clasificada como una “experiencia inconclusa” a nivel de América Latina (León, 2022, Freidenberg & Gilas, 2022, p 60.).

La cuota de género, que en el contexto internacional ha mostrado ventajas para avanzar en el logro de la equidad, en Colombia fue adoptada veinte años más tarde que en el primer país de la región y sin los avances que dos olas previas de implementación habían mostrado para ese momento. De estos avances la paridad es la más relevante en tanto permite que no solo se cuente con un 50 % de hombres y un 50 % de mujeres candidatas, sino que se establezca claramente la alternancia en las posiciones designadas. Adicionalmente la cuota en Colombia no cuenta con otros estándares internacionales identificados para aquellos casos considerados exitosos, como son mandatos de posición en las listas para evitar una participación de mujeres puramente simbólica y para garantizar, por el contrario, una posibilidad real de elección. Otras normas en las que el país se encuentra rezagado incluyen aquellas tendientes a asegurar que en ausencia absoluta de una representante electa su reemplazo sea otra mujer, así como disposiciones para evitar válvulas de escape a través de las cuales los partidos puedan, en la práctica, desconocer las normas relacionadas con la cuota de género.

Estas debilidades de diseño se combinan con otras normas del sistema electoral cuyas conclusiones se presentarán más adelante. En todo caso, las limitaciones en materia de régimen político de género dan cuenta una serie de situaciones o tendencias que reflejan gráficamente hallazgos encontrados en el nivel subnacional:

- a. Las candidatas efectivamente electas no superan nunca el 18 % en promedio en las dos corporaciones y en las dos elecciones estudiadas, de tal forma que ni en 2015 ni en 2019 llegaron a ser siquiera la quinta parte del total de concejales y diputados electos.

- b. El tamaño actual de la cuota se constituye en un techo, en tanto pocos partidos muestran una estrategia deliberada para lograr la paridad o niveles cercanos a esta en la inclusión de mujeres en sus listas. Aunque levemente mayores, los porcentajes observados no van notablemente más allá de lo que las leyes matemáticas de redondeo les imponen. Algunas excepciones al respecto se presentan en organizaciones con poco peso dentro del sistema, como el MIRA, Comunes y Colombia Justa y Libre, aunque no necesariamente la estrategia de mayor número de mujeres en sus listas se revierte en un nivel proporcional de mujeres electas, como ocurrió, por ejemplo, en el 2019 con el MIRA en asambleas y con Comunes en concejos, cuando todos los representantes electos provenientes de listas propias de esos dos partidos fueron exclusivamente hombres.
 - c. Además de los ya mencionados, se observan otros casos donde no se eligió ninguna mujer: en la asamblea departamental del Tolima en 2019 y en algunos partidos con diputados electos, como son AICO, PDA y MAIS en 2015 y Justa Libres, PDA, AICO, ADA y Cre en 2019.
 - d. En ambas corporaciones los partidos que más mujeres eligen proporcionalmente dentro del total de sus candidatos electos son aquellos con mayor peso, La U, el Liberal, el Conservador y el Centro Democrático. En 2019, sin embargo, el MIRA y Justa Libres logran posicionar respectivamente un 32 % y un 25 % de sus candidatas en concejos.
 - e. Lo encontrado en materia de género para los partidos políticos no se distancia mayormente de lo señalado cuando se examinan las coaliciones interpartidistas, si bien el porcentaje de electas para concejos muestra rangos superiores. Así, mientras cerca de 14 % de diputadas electas a nombre de una coalición fueron mujeres (cinco mujeres en total), en los concejos esta cifra alcanzó un 23,7 %, correspondiente a 52 candidatas que accedieron a una curules a nombre de cualquiera de las coaliciones ganadoras en las corporaciones municipales.
- **Las tendencias en materia de listas de presentación de candidaturas.** Este aspecto presenta especial relevancia debido a que Colombia permite la convivencia simultánea de la lista cerrada y bloqueada y de la lista de voto preferente a discrecionalidad de cada parti-

do o movimiento político en cada una de las circunscripciones o elecciones a las que inscriba candidatos. La investigación confirma la tendencia ya evidenciada por otros autores (Rodríguez Pico, 2005; Rodríguez Raga, 2006; Rodríguez Pico & Quiroga, 2021a, 2021b) que identifica al voto preferente como la estrategia privilegiada de los partidos políticos para inscribir sus candidatos y, al mismo tiempo, el mecanismo más eficiente en el propósito de elegir curules, tendencia que se reproduce aún con más fuerza en cuanto a las listas de coalición y en la que también se inscribe la participación de género.

A pesar de que el voto preferente da independencia a los candidatos sobre sus partidos yendo en contra del propósito de fortalecer y modernizar organizaciones políticas, la explicación a este fenómeno se encuentra en que permite diferir al elector la toma de decisión sobre quiénes serán los elegidos, resolviendo, de esta forma, el problema de acción colectiva que representa para los partidos político tanto individualmente considerados como en alianzas, asignar o definir el puesto en la lista en contextos de inexistencia de mecanismos democráticos institucionalizados para la promoción del liderazgo y la selección de candidatos y en medio de infinidad de opciones partidistas a las que los aspirantes pueden acudir para la obtención de aval (Botero y Alvira, 2012). Los siguientes son algunos hallazgos clave respecto a la estructuración de las candidaturas en las corporaciones públicas de orden subnacional:

- a. El promedio de listas cerradas y bloqueadas que se inscribieron para las dos elecciones y las dos corporaciones estudiadas fue de tan solo 6 %. Esto explica que mediante el voto preferente se hayan elegido más del 98 % de los concejales y diputados, en ambas elecciones estudiadas.
- b. En el 2019 solamente uno de los 418 diputados provino de listas cerradas y bloqueadas, lo que implica que prácticamente el 100 % de las circunscripciones de asambleas departamentales se conformaron con candidatos presentados en modalidad de voto preferente. El diputado electo fue postulado por Colombia Justa Libres en el Valle del Cauca. En la anterior elección solo ocho diputados del Centro Democrático y dos del Partido Liberal habían sido electos de listas de voto preferente.

- c. La tendencia es similar en los municipios: sólo un 2 % de concejales en 2015 y menos de un uno por ciento del total en 2019 provinieron de voto preferente.
- d. Los partidos políticos aprovechan la posibilidad que les da la normatividad para optar por cualquiera de las dos modalidades de listas, aunque si bien hay partidos que eligieron todos sus diputados y concejales por voto preferente, no existe ninguno que elija todos sus representantes a través de la lista cerrada. En la primera situación se encuentran los partidos Conservador y Alianza Verde en las dos elecciones y Colombia Renaciente y el Partido de Reivindicación Étnica en 2019. Por el contrario, partidos con mayores representantes electos a través de lista cerrada fueron el Centro Democrático en el 2015 y Colombia Justa Libres y el partido Comunes en 2019. En una situación intermedia se encuentran los restantes once partidos examinados, aunque en ellos predominan las curules provenientes de voto preferente.
- e. Se confirma la hipótesis de Rodríguez Pico y Quiroga (2021a y 2021b) en el sentido de que nuevas organizaciones políticas suelen iniciar su participación con listas cerradas y bloqueadas. Sin embargo, no fue este el caso de MAIS, partido que, quizás por derivarse de organizaciones indígenas con amplia experiencia y trayectoria electoral, incursionó en el escenario subnacional en 2015 utilizando mayoritariamente listas de voto preferente. Por su parte, se observa que partidos como el Centro Democrático o el MIRA han cambiado sus estrategias, pasando de favorecer inicialmente las listas cerradas a privilegiar el voto preferente en las elecciones más recientes.
- f. Las tendencias mencionadas se reproducen y magnifican en materia de coaliciones interpartidistas: solamente una lista municipal fue inscrita como cerrada y bloqueada y no obtuvo ninguna curul, con lo cual el 100 % de los 36 diputados y 221 concejales electos en alianzas provenían de listas inscritas en modalidad de voto preferente.
- g. Como ha sido considerado en la literatura, el voto preferente contribuye a explicar los bajos niveles de elección de mujeres en las corporaciones públicas. Sin embargo, por la dinámica que tiene la forma de presentación de candidaturas en

el nivel subnacional colombiano, las representantes elegidas mediante lista cerrada constituyen una minoría dentro del total de electos: solo dos para asambleas (ambas en el 2015), 42 para los concejos municipales en el 2015 y 14 en 2019.

16.3 Competencia política y circunscripciones plurinominales variables del nivel subnacional

Acorde con el enfoque sistémico, el estado del arte y las apuestas teóricas asumidas en la presente investigación es de esperarse que los efectos de los tamaños variables de las circunscripciones electorales existentes en las corporaciones públicas de nivel municipal y departamental en Colombia se relacionen no solo con las posibilidades electorales de los partidos minoritarios y con la proporcionalidad en la representación política sino también con diversos aspectos específicos que atañen a la competencia y a los resultados de los actores políticos enfrentados por la obtención de curules. En efecto, como se precisará en este tercer bloque de conclusiones, en varios capítulos del libro se identificaron comportamientos diferentes derivados de discriminar según el tamaño de la circunscripción determinados fenómenos o desempeños de competidores políticos. En este sentido a continuación se sintetizan, en primer lugar, hallazgos relacionados específicamente con la pregunta y la hipótesis planteadas, desarrollando posteriormente la síntesis relativa a tres temas donde las dimensiones de los distritos mostraron relevancia: las dinámicas de dos actores minoritarios, los GSC y las coaliciones, la representación del género, y el tipo de lista utilizado por los partidos políticos.

16.3.1 Resultados sobre la pregunta de investigación y la hipótesis de trabajo

Cómo fue sustentado en la introducción de este libro, la pregunta inicial que motivó el estudio puede formularse en los siguientes términos: ¿Qué efectos mecánicos tiene la variable “tamaño de la circunscripción electoral” en las circunscripciones plurinominales en que el sistema electoral ha dividido el territorio colombiano a nivel subnacional (específicamente concejos municipales y asambleas departamentales), en los resultados obtenidos por los actores políticos participantes en las elecciones para estas corporaciones y en la proporcionalidad del sistema?

La hipótesis asumida al respecto se ajustó totalmente a lo sostenido por la teoría en cuanto a considerar el tamaño del distrito como la variable del sistema electoral más relevante y al suponer un comportamiento diferenciado según el cual, con proporciones similares de votos, en los distritos más pequeños se presentan más dificultades para que las minorías puedan cumplir sus propósitos de elegir candidatos, mientras que en los distritos de mayor tamaño sus opciones tenderán a incrementarse. Adicionalmente se avaló el postulado que considera que la variable “tamaño de la circunscripción” afecta el grado de proporcionalidad alcanzado, siendo aquellos distritos más grandes, más proclives a mostrar una mayor correlación entre los votos obtenidos y las curules alcanzadas por partidos políticos y otros competidores, versus circunscripciones de menor dimensión donde se observarán patrones de mayor desproporcionalidad entre votos y escaños.

Aplicar estos postulados teóricos a un caso con la complejidad geográfica del colombiano no fue tarea fácil, más aún cuando, en un ejercicio comparado de dos elecciones subnacionales, se analizó el universo de casos existentes tanto en asambleas departamentales como en concejos municipales y el universo de actores participantes, incluyendo no sólo partidos y movimientos políticos, sino también GSC y coaliciones, las cuales para efectos del análisis global fueron consideradas como una unidad. Debido a la complejidad del objeto de estudio, antes de conseguir concretar el abordaje metodológico finalmente adoptado, se realizaron esfuerzos infructuosos para establecer relaciones estadísticas entre las variables involucradas y para contemplar las múltiples dimensiones relacionadas con el problema.

Así, el diseño metodológico por el que se optó -no exento de limitaciones y desventajas resaltadas en el capítulo correspondiente-, se orientó a agregar la información por cada categoría de tamaño de circunscripción en torno a cuatro indicadores de ciencia política diseñados para medir la competitividad y proporcionalidad de un sistema de partidos. En términos generales, dicha agregación consistió en realizar el ejercicio de aplicación del indicador por cada concejo municipal y por cada asamblea departamental, para, posteriormente, promediar los valores obtenidos en cada una de las ocho categorías departamentales y de las nueve municipales de tamaño de distrito existentes.

Antes de detallar los hallazgos alcanzados, es de indicar brevemente el objeto y carácter de los indicadores seleccionados. Inicialmente se buscó confrontar el número de competidores políticos que inscriben candidatos

con el número de aquellos que logran obtener una curul, a través del denominado Efecto Reductor del sistema electoral (ER). El ER se escogió bajo el supuesto de que un número más alto de partidos minoritarios, GSC o coaliciones podrían ser barridos en circunscripciones pequeñas.

Seguidamente se indagó por el número de partidos del mismo peso, a través del indicador de Número Efectivo de Partidos (NEP), con la expectativa de determinar configuraciones disímiles en términos de la morfología o la estructura de los sistemas de partidos en las diferentes categorías de magnitud de distrito, que permitan inferir mejores chances para un número más alto de partidos en las ciudades y los departamentos de mayor población.

Aclarado el efecto reductor y el número real de partidos en cada categoría de tamaño de circunscripción, un tercer ejercicio permitió indagar sobre la proporcionalidad del sistema, uno de los componentes de la fórmula electoral que motivó este estudio, para lo cual se acudió al índice de Gallagher (PGA). Finalmente, y partiendo del supuesto de que el tamaño de la circunscripción condiciona un porcentaje mínimo de votación sin el cual no es posible acceder a escaños, el denominado índice de Costo Votos-Escaño (CVE) posibilitó analizar el porcentaje promedio de votos requeridos para obtener una curul en cada una de las categorías de tamaño de circunscripción previamente precisadas. La agregación de estos indicadores permitió derivar las siguientes conclusiones principales:

- Ante todo, no puede dejar de ser resaltada la diferencia encontrada entre circunscripciones de concejos municipales y circunscripciones de asambleas departamentales, pues mientras en el primer caso hay tendencias y patrones definidos, para las asambleas estos son mucho menos marcados, presentes en ocasiones en los dos extremos, pero sin regularidades claras en el resto de categorías. Esta situación, que ya ha sido puntualizada en otras conclusiones presentadas previamente, se debe, sin duda, a los rangos de tamaños existentes en cada corporación. Si bien no existen en el nivel subnacional colombiano magnitudes de tamaño pequeño (de entre 2 y 5 escaños) donde la regla electoral asumida como hipótesis es matemáticamente más estricta, los distritos de concejos municipales que eligen desde siete concejales, se encuentran más cercanos a ese rango y con mayor distancia a las categorías superiores (de 21 y 45 escaños). Mientras tanto, al contar con más de 10 diputados, todas las asambleas departamentales son de tamaños grande, con lo cual se elimina el efecto de desproporcionalidad

previsto (Nohlen, 1995) y otras afectaciones derivadas del tamaño de las circunscripciones.

- Acorde con lo anterior, fue posible comprobar la correlación vigente entre el tamaño de los distritos plurinominales variables de concejos municipales y las posibilidades electorales de los actores en competencia, lo que muestra que efectivamente existen características y dinámicas diferentes en materia de competencia electoral dependiendo de dichas variaciones. Así, es, en general, menor el número de listas inscritas y el número de listas que logran posicionar sus candidatos en concejos de municipios pequeños que en las ciudades intermedias y grandes. Igual correlación se verifica en relación con el NEPA y la proporcionalidad, que efectivamente son mayores en circunscripciones más grandes, a la vez que se comprobó que el porcentaje de votos requerido para posicionar candidatos indudablemente aumenta en cada categoría de tamaño de circunscripción.
- Tanto en departamentos como en municipios se hicieron evidentes algunas categorías de tamaños de circunscripción que, sin modificar el patrón general, se apartan de las tendencias identificadas y que requerirían estudios detallados sobre su comportamiento específico. En el caso de las asambleas departamentales destacan particularmente las de tamaño 15 (Tolima) y 14 (Atlántico, Bolívar, Caldas y Nariño), mientras que en las circunscripciones municipales las desviaciones se concentran en los 32 municipios de tamaño 17, las 20 ciudades intermedias de magnitud 19 y las tres grandes ciudades.
- También sin que se dieran grandes modificaciones en las tendencias globales mencionadas, sí se detectaron dinámicas diferentes entre una elección y otra, en el sentido de que en 2019 se aumentó el número de listas inscritas y ganadoras en todos los tamaños de circunscripción, pero se disminuyó el número efectivo de partidos, a la vez que se mejoró la proporcionalidad y se disminuyó el porcentaje promedio de votos requeridos para obtener una curul en las diferentes categorías consideradas. Sin que fuera posible ahondar en el análisis, la constante de estas modificaciones en los cuatro indicadores estudiados se atribuye a los dos cambios normativos que empezaron a ser implementados en las elecciones del 2019: las coaliciones y el otorgamiento de la curul del Estatuto de la Oposición al segundo en votación en alcaldías y concejos. Implicaciones que también requerirán ser abordadas en estudios adicionales.

16.3.2 Relación circunscripciones plurinominales variables con GSC y coaliciones

Parcialmente, la hipótesis asumida por el estudio fue verificada también en análisis efectuados a lo largo del texto sobre los candidatos independientes y las alianzas interpartidistas. Acorde con la postura asumida por el equipo de investigación, estos actores, -que por su carácter pueden ser considerados minoritarios-, cuentan con dinámicas diferentes a las de los partidos políticos y, por tanto, merecen una consideración particular. Sin embargo, respecto a la pregunta de investigación formulada, los resultados muestran cómo, para ambos competidores, se mantienen los patrones generales ya identificados para asambleas y para concejos. Especialmente en el nivel más local es posible soportar con suficiencia que, cuando se miran de manera individualizada, estos competidores tuvieron menores opciones de presentarse y de resultar exitosos en las circunscripciones de menor tamaño, mientras que sus posibilidades se incrementaron en distritos más grandes¹¹¹.

En las asambleas departamentales ambos actores tienen dinámicas diferentes ya que mientras los GSC son prácticamente inexistentes, las coaliciones tuvieron su mejor desempeño en el nivel subnacional. En efecto, las pocas listas de GSC que lograron elegir uno o dos diputados solamente cubrieron dos circunscripciones de tamaño 11 (San Andrés en 2015 y 2019 y La Guajira en 2019) y uno de magnitud 16 (Santander, en 2019), situación que hace irrelevante cualquier análisis al respecto.

Las listas de coaliciones, por el contrario, tuvieron una cobertura territorial de un 75 % de los departamentos, lo que significó que hubo al menos una alianza interpartidista en todos los tamaños de circunscripción de asambleas, a excepción de la del Valle (de magnitud 21) y que, incluso, en distritos de magnitud 13, 14 y 16, se inscribió más de una lista de este tipo. Como resultado de este interés partidista en la nueva figura que les proporcionó el ordenamiento jurídico, listas de coaliciones resultaron ganadoras en más de la mitad de las asambleas departamentales del país y cubrieron todos los tamaños de distrito en que se presentaron.

111 Como se explicó anteriormente, para poder comprobar estadísticamente la hipótesis se sumaron todos los casos existentes en materia de competidores diferentes a los partidos políticos y cada uno de estos actores se consideró una sola categoría de análisis. Por el contrario, en este apartado se habla de que estos dos competidores se analizan de manera “individualizada” porque las conclusiones presentadas toman el conjunto de GSC participantes en las dos elecciones y de las coaliciones inscritas en 2019 a la vez que examinan su comportamiento en las diferentes circunscripciones donde hicieron presencia.

Al discriminar resultados territorializados en los departamentos, se encuentra que, al igual que se planteó en el numeral anterior, aunque se evidencian comportamientos acordes a los planteado en la hipótesis en los dos extremos, estos muestran irregularidades en las otras categorías. Así, mientras las coaliciones lograron posicionar sus candidatos en un 62 % de corporaciones departamentales de tamaño 11 (el extremo inferior), las dos listas inscritas en la circunscripción más grande, Antioquia, resultaron ganadoras. Este último comportamiento se observó también en Tolima, el único departamento que elige 15 diputados: dos listas se inscribieron y las dos lograron elegir representantes. Por su parte en las circunscripciones de tamaño 12, Huila y Risaralda, las coaliciones también fueron bastante exitosas en tanto seis de siete listas resultaron ganadoras, mientras que no lo fueron tanto en los distritos de tamaño 14 y 16, donde sólo la mitad o menos de las listas inscritas en coalición eligieron diputados.

Sintetizando lo anterior se puede mencionar que las asambleas departamentales son más proclives a la presencia de partidos individualmente considerados o en coalición que a los grupos significativos de ciudadanos y que, por su poca presencia en esa corporación, estos últimos no ostentan ningún interés para resolver el problema de estudio. De forma opuesta, es posible constatar una tendencia similar a la observada con los indicadores que pretendieron medir la hipótesis en cuanto a la relación entre tamaño de circunscripción y los resultados obtenidos por las listas de coaliciones: las probabilidades de que estos grupos resulten electos fueron mayores en la asamblea de mayor tamaño que en los departamentos que menos diputados eligen. Ahora bien, junto a esta evidencia se observan variaciones en las posibilidades de que las minorías partidistas a la cuales la norma les permitió desde 2019 coaligarse para aumentar su representación, ingresen a las categorías intermedias de tamaño de distrito, lo cual implica que no hay una tendencia creciente continua. Esto se explica, porque, como ya ha sido señalado, los umbrales implícitos en el tamaño de las circunscripciones prácticamente desaparecen cuando estas son, como ocurre con las asambleas departamentales colombianas, de dimensiones consideradas como grandes. En este marco, otros fenómenos de orden contextual y político deben contar con mayor peso explicativo.

La situación en los municipios es diferente, aunque es de resaltar que en ellos no solo los GSC sino también las coaliciones tienen una baja participación. En el primer caso solo fueron elegidos 114 concejales provenientes de candidaturas independientes en 2015 y 155 en 2019 del total de 12.063 cargos previstos para esta corporación. Esta irrelevancia frente al

conjunto de electos hizo que no se asumiera como necesario contrastar el número de listas inscritas y ganadoras por circunscripción, sino que se utilizara como indicador el porcentaje de electos en relación al total de concejales existente en cada tamaño de circunscripción. El resultado obtenido da cuenta de una dinámica similar a las tendencias ya descritas: la mayor parte de concejales elegidos a nombre de GSC se encuentran en las ciudades mayores de 100.000 habitantes, mientras que en los 988 municipios menores de 50.00 habitantes (magnitud de distritos 7, 9, 11 y 13) el porcentaje de estos no alcanza siquiera el uno por ciento en ninguna de las dos elecciones consideradas. Mientras tanto en las circunscripciones más grandes, que incluyen el menor número de municipios, estas candidaturas independientes de los partidos tienen una representación mayor. De nuevo, al igual que se mencionó previamente, en las ciudades intermedias y grandes se presentan dinámicas particulares que hacen que, en ocasiones, los porcentajes tomados como referencia sean incluso mayores en ellas que en Bogotá.

En relación con las coaliciones en concejos municipales se encuentra que solo estuvieron presentes en 137 municipios de los 1.101 existentes en el país. Si bien cubrieron todos los tamaños de circunscripción existentes, se observa, de entrada, la dificultad de tener presencia en los municipios más pequeños. Así, en los 156 municipios menores de 5.000 habitantes, solamente se inscribieron dos listas de coalición y aunque en las categorías siguientes menores a 50.000 habitantes (9, 11 y 13) la tendencia es creciente, el número de coaliciones inscritas también fue considerablemente menor al número de municipios existentes en cada categoría. A partir de allí, donde el número de entidades territoriales municipales empieza a decrecer, hay un incremento notable en la cobertura, siendo del 87 % en las ciudades de 50.000 a 100.000 habitantes. Por su parte, en el extremo donde se ubican las ciudades intermedias y grandes y Bogotá, el número de listas de coalición partidista que inscriben listas de candidatos es igual o incluso mayor al número de circunscripciones existentes (recuérdese que en un municipio pueden inscribirse varias coaliciones).

Así sea por razones ligadas al acceso a la información o a la capacidad organizativa que tienen las expresiones minoritarias en estas municipalidades para establecer alianzas, esta diferencia en el punto de partida muestra de entrada cómo el tamaño de la circunscripción tuvo efectos diferenciales en la aplicación de una nueva medida teóricamente pensada para favorecer la oposición. Al mismo tiempo el bajo número de coaliciones en las categorías de menor magnitud, distorsiona el análisis que se

pueda realizar sobre la relación examinada. Aun así, lo cierto es que en cerca del 90 % de los municipios más pequeños (menores a 50.000 habitantes, de magnitud 7, 9, 11 y 13), que constituyen el mayor número en el país, la representación de las coaliciones fue insignificante, en tanto las listas que eligieron al menos un candidato estuvieron presente en solo 89 concejos municipales de los 997 que componen esas categorías. Mientras tanto, en las restantes categorías, la de las ciudades, la presencia y representación de las coaliciones resultó importante, destacándose los casos de tamaño 19, las 20 ciudades de entre 250.001 y un millón de habitantes, donde hubo igual número de coaliciones ganadoras (19). En Bogotá, por su parte, la Colombia Humana presentó una lista en coalición que logró obtener cuatro curules. Es decir que a nivel de las ciudades la posibilidad de sumar fuerzas con otras organizaciones que no contaban con el 15 % de la votación válida tornó exitosas las aspiraciones de organizaciones políticas que individualmente no contaban con la votación para acceder a escaños en las respectivas corporaciones públicas, pero que conjuntamente pudieron ‘pagar’ el Costo Voto-Escaño requerido para posicionar sus candidatos.

16.3.3 Relación circunscripciones plurinominales variables y equidad de género

La literatura identifica varios efectos derivados del tamaño de las circunscripciones en las aspiraciones de las candidatas mujeres y en el logro de la equidad de género, si bien no se plantea una postura única al respecto, sino que los estudios muestran evidencias con resultados disímiles. Dos hallazgos específicos derivados del presente estudio pueden contribuir a estos debates.

En primer lugar, es posible afirmar que un factor explicativo importante del incremento en el porcentaje de inscripción de mujeres en las listas se deriva no tanto de la acción intencionada de los partidos, como del hecho de que sea necesario ajustar la cuota para incluir un número entero de candidatas mujeres en las listas. Al revisar este tema acorde a la magnitud de la circunscripción se comprobó que en todos los tamaños tanto de concejos como de asambleas debe aumentarse la cuota en al menos un punto, pero que es en aquellos situados en los extremos inferiores, donde este incremento es mayor. Así, en los concejos municipales de siete escaños, la cuota real es de 43 %, mientras que en las asambleas de magnitud 11 es de 36 % y no del 30 % previsto en la norma. En los otros

dos extremos, por su parte, las corporaciones de Bogotá y Antioquia, este aumento es de un punto porcentual al tener que incluir mínimo 14 y ocho candidatas respectivamente, redondeando el valor correspondiente al porcentaje definido en la cuota del 30 % que sería de 13,5 y 7,8.

Esta situación se encuentra relacionada con el segundo hallazgo, y es la comprobación que en los concejos municipales el mayor número de mujeres electas se encuentra tanto en los tamaños de circunscripción más pequeños (los 156 municipios de magnitud 7) como en Bogotá, el más grande. Mientras esto último no es una novedad, pues la teoría y diversos estudios previos suponen que son las circunscripciones de mayor tamaño las que generan mayores oportunidades a la representación femenina (Bernal Olarte, 2011; Granara, 2014; Ortega y Camargo, 2012; Ramírez González y López Carmona, 2015; Thames, 2017; Jaramillo y Valenzuela, 2019), la situación de los distritos más pequeños incluidos en el presente estudio, tendría explicación en el mayor número de mujeres inscritas en esa categoría de circunscripciones, que como se dijo fue de 43 %, muy por encima de la cuota prevista y del promedio agregado. Un nuevo argumento para plantear la paridad como referente en las reformas normativas requeridas en el país.

Ahora bien, es de señalar que en las asambleas departamentales estas tendencias se cumplen parcialmente pues, aunque se mantienen los porcentajes más altos de participación de mujeres en el extremo inferior (tamaños 11 y 12) no ocurre lo mismo en todas las corporaciones ubicadas en el extremo superior. Así, mientras la asamblea del Valle logra con creces mostrar porcentajes de elección de mujeres muy superiores al promedio, en la de Antioquia, la más grande, la situación es crítica, de tal forma que, en cada una de las dos elecciones examinadas, sólo fueron electas dos mujeres para los 26 escaños con que cuenta la corporación, lo que representa solo un 7,6 % del total de diputados electos. En este caso indudablemente se presentan factores culturales y relacionados con el contexto que impiden una equitativa representación de género y que desbordan las relaciones mecánicas que pueden establecerse con el tamaño de las circunscripciones.

16.3.4 La forma de presentación de candidaturas y las circunscripciones electorales

Las tendencias señaladas líneas arriba en materia de presentación de candidaturas tienen también una expresión particular cuando se examinan de manera desagregada según el tamaño de las circunscripciones. En los concejos municipales la primera evidencia encontrada es un cambio considerable entre una elección y otra tendiente a favorecer los candidatos provenientes de listas inscritas en modalidad de voto preferente.

En 2015 se observa un patrón según el cual existen muy pocas curules electas provenientes de listas cerradas y bloqueadas en todos los tamaños de municipios a excepción de las tres grandes ciudades, Medellín, Cali, Barranquilla y el distrito capital. En Bogotá la participación de las listas cerradas en esa elección alcanzó un 13 % sobre el total de candidatos electos, mientras que en las tres grandes ciudades la cifra fue de un 11 %. En el 2019, por su parte, el peso de estas listas disminuye en todos los nueve tamaños de circunscripción municipales, con lo cual las curules obtenidas mediante listas cerradas solo alcanzan un 4 % como máximo en Bogotá. A su vez, en los 300 municipios ubicados en los tamaños de distrito 9 y 17 todas las listas ganadoras fueron de voto preferente y en otras tres categorías (tamaños de circunscripción 7, 11, 13 y 15), las listas cerradas solo alcanzaron un 1 %.

Aunque en las asambleas departamentales no parece existir un patrón tan claro debido a que se presentan porcentajes similares de listas cerradas en diferentes tamaños de circunscripciones, comparten con los concejos municipales el hecho de que los diputados elegidos a través de listas de voto preferente se incrementan de una elección a otra, manteniéndose en un 100 % en las dos elecciones en todos los 16 departamentos de la circunscripción más pequeña, en Cauca, Córdoba, Magdalena y Norte de Santander (tamaño de distrito 13) y en Antioquia, la circunscripción más grande, e incrementándose en el 2019 en Huila y Risaralda (tamaño 12), en Atlántico, Bolívar, Caldas, Nariño (tamaño 14) y en Tolima, el único departamento ubicado en el tamaño 15. Lo anterior implica que la lista cerrada y bloqueada como mecanismo para elegir candidatos es la excepción en las asambleas departamentales.

Si se cruza esta información sobre el tipo de listas con las tendencias de género a las que ya se ha hecho alusión, se observa que, en los concejos municipales, el mayor número de mujeres concejales electas provenientes de listas de voto preferente se concentran en los dos extremos, las

circunscripciones más pequeñas, de tamaño 7 y la circunscripción más grande, Bogotá, lo que puede estar ligado a factores ya mencionados: la mayor postulación de mujeres, por el efecto del ajuste en el porcentaje de la cuota en el primer caso y las ventajas del tamaño de la circunscripción, que, entre otras, permiten movilizar mayor apoyo del voto de opinión, en el segundo. En las asambleas por su parte, se destacan en un polo, las corporaciones de Tolima en 2015 (porque en 2019 no se eligió ninguna mujer) y Antioquia en ambas elecciones, donde las dos diputadas electas provenían de listas de voto preferente. Por su parte, el otro polo, donde se encuentra el mayor porcentaje de mujeres elegidas mediante voto preferente, corresponde a la circunscripción de tamaño, 21, el Valle del Cauca. Allí el porcentaje de mujeres elegidas con voto preferente alcanzó un 43 y un 26 % del total de electos con esa modalidad de lista en 2015 y 2019 respectivamente.

16.4 Perspectivas, recomendaciones y agenda futura

Este estudio buscó escudriñar desde una perspectiva novedosa, ligada al territorio, las dinámicas político electorales de las asambleas departamentales y los concejos municipales, tema que ha recibido poca atención de los estudiosos, a pesar de la importancia que representa de cara a la configuración del poder político en Colombia. Aunque se parte de reconocer las circunscripciones electorales como uno de los múltiples factores que determinan el éxito o el fracaso de los actores en competencia por el poder político, no se pretendió, de ningún modo, presentar relaciones de tipo determinísticas o unicasales. Por el contrario, se reconoce que el poder político en cualquiera de sus niveles es un fenómeno complejo que desborda las variables institucionales y que requiere del análisis de otras dimensiones de diverso tipo para su comprensión cabal. Se ofrecen así miradas complementarias a las ya existentes, reconociendo que factores de orden contextual no abordados acá, son clave en el intento de explicar la realidad política en el nivel subnacional.

Pese a responder a un esfuerzo de carácter investigativo, el propósito del ejercicio consignado en este tomo no fue puramente académico; los hallazgos y resultados brevemente sintetizados en este capítulo ofrecen reflexiones que no solo abren posibilidades de nuevos estudios, sino que pretenden tanto interpelar a actores preocupados por la representación política subnacional y la institucionalidad democrática, como contribuir a la reflexión sobre las reformas políticas u otro tipo de acciones requeridas para solucionar los problemas detectados.

Innumerables son los asuntos que ameritarían profundización académica y que, de una u otra forma, han sido mencionados ya en las páginas anteriores. En términos generales, y después de haber apostado por un estudio estadístico que consideró el universo de casos existentes, la falta de explicaciones sobre algunas problemáticas, la necesidad de profundizar en otras o la emergencia de ciertos fenómenos dejan planteada la necesidad de examinar dinámicas que merecen atención adicional y que se relacionan con varios aspectos, a saber:

- La indagación particular sobre diversas categorías de tamaños de circunscripción, por ejemplo, la comparación entre municipios pequeños vs. ciudades o la profundización sobre categorías de concejos municipales o de asambleas departamentales que se salen de los patrones detectados, entre otras.
- La baja representación de género, profundizando en otros elementos, más allá de las normas electorales, como factores explicativos a este fenómeno en municipios y departamentos. Así mismo convendría identificar condiciones específicas que favorecieron la elección de mujeres en ciertos municipios y departamentos, con porcentajes por encima de los promedios generales y aquellas que prevalecen en los casos en que se da la situación inversa.
- Frente a propuestas normativas de nivel nacional que van en la dirección contraria a la predominancia del voto preferente como forma de estructurar las candidaturas, sería importante contar con estudios de caso que identifiquen y analicen aquellas condiciones donde las listas cerradas lograron concretarse y ser exitosas, por un lado, y la valoración en terreno de lo que opinan los propios dirigentes de los partidos respecto al tipo de lista que vienen utilizando y a las transformaciones en la materia, por otro.
- Casos específicos en donde se observan ciertas dinámicas partidistas (de agrupaciones indígenas, religiosas, etc.), de coaliciones o excepcionalmente de GSC que ameritarían ser revisadas. Si bien los GSC se consideraron irrelevantes en este estudio, sería importante documentar casos excepcionales que podrían ser la base para la creación de partidos territoriales o mostrar la posibilidad de proyectarse hacia el nivel nacional.
- Estudios detallados de las implicaciones que tuvieron las 261 listas de coalición interpartidista inscritas para las elecciones de concejos municipales y de las 42 para las asambleas departamentales.

- Valoración sobre el efecto que tuvo el que en un 67,7 % de las circunscripciones de concejos municipales y en un 87,5 % de las de asambleas departamentales fuera asignada una curul como resultado de la normatividad prevista en el Estatuto de la Oposición y por fuera de la competencia política. En la práctica esto generó la disminución de una curul en el tamaño de las correspondientes circunscripciones, variable cuyo impacto en la hipótesis formulada debería también examinarse.
- Explorada la influencia del tamaño de circunscripción sobre los competidores políticos, sería interesante ampliar los análisis hacia sus efectos en los niveles de participación de los votantes, involucrando otras variables de orden contextual que pueden tener un peso relevante como la densidad poblacional, el nivel de escolaridad o el Índice de Desarrollo Humano (IDH), entre otros.

El esfuerzo comparado permitió también precisar modificaciones en el sistema de partidos entre los dos períodos electorales estudiados a las que habría que hacer seguimiento, sobre todo porque la evidencia parece demostrar que cambios normativos o decisiones judiciales recientes están reconfigurando la presencia y el peso partidista y de otros actores en el nivel subnacional. Indudablemente continuar los análisis efectuados, involucrando otras elecciones regionales como las del 2023 y mejorando las herramientas metodológicas utilizadas, debe ser otro de los propósitos de continuidad de este ejercicio a considerar. Al respecto resulta relevante la definición de indicadores específicos del nivel subnacional, enmarcándolos en comparaciones que involucren la dimensión internacional.

Ahora bien, pese a que las temáticas enumeradas pueden ser la base para una agenda que permita dar continuidad al estudio efectuado, los resultados presentados proporcionan también material para incentivar la reflexión por parte de los actores que hacen la política en municipios y departamentos y de las entidades del orden nacional o internacional que se encargan de fortalecer dichos actores. Al respecto las posibilidades son diversas. Para los competidores políticos es posible pensar que el material acá proporcionado, así como el incluido en el tomo 2, donde se presenta el análisis partido por partido, puede contribuir a entender sus propias dinámicas de conjunto en cuanto a su presencia territorial y sus orientaciones y tendencias en materia de competencia y resultados. Ello podría contribuir a reorientar estrategias políticas de cara a mejorar no solo sus resultados electorales sino el ejercicio de representación política que ejercen en corporaciones públicas subnacionales. La investigación puede

proporcionar también claves para minorías políticas de diversa índole (incluso actores desmovilizados) que quieran ingresar con éxito al escenario territorial.

En cuanto a los interesados en fortalecer la institucionalidad democrática subnacional, el escudriñar el comportamiento electoral en términos de tamaño de los distritos electorales saca a la luz fenómenos específicos que ameritarían ser modificados y que no están presentes cuando se asume el denominado ‘sesgo nacionalista’ (*whole-nation bias*) (Rokkan, 1970). Esta descomposición analítica de diversos componentes expresados en categorías constitutivas de lo subnacional contribuye también a evitar asimilar las dinámicas territoriales a los resultados globales o agregados de las elecciones de octubre cada cuatro años o a lo acontecido en relación exclusivamente con los cargos de alcaldes y gobernadores o en unas ciudades o regiones específicas. El análisis por circunscripciones plurinominales variables muestra así la complejidad del nivel subnacional colombiano e invita a pensar soluciones más abarcadoras.

En este sentido se considera que es importante empezar a poner en la agenda pública estos temas a pesar de que el “cómo” materializarlos constituya una dificultad enorme. En efecto, no solo en Colombia sino en América Latina, el balance respecto a las reformas políticas no es del todo positivo, como diversos estudios han manifestado (Freidenberg & Došek, 2016; Casas-Zamora, 2016; Londoño, 2016; Rodríguez Pico, 2018; Freidenberg & Uribe, 2018; Rodríguez Pico & Cajamarca, 2022). Además, abrir la reflexión sobre las reformas específicas requeridas en el nivel subnacional puede estar muy alejado de las preocupaciones del gobierno y de los legisladores. En el particular caso colombiano, las transformaciones requeridas en materia de democratización y apertura política han mostrado poco o ningún avance en el Congreso en los últimos periodos, siendo más bien adoptadas medidas derivadas del litigio jurídico o de decisiones de altas cortes que, en no pocas ocasiones, son incoherentes con otras normas del sistema electoral. Se observan, a su vez, pobres resultados en cuanto a algunas disposiciones, lo cual se deriva, entre otros, de no haber considerado lo subnacional como tema central, sino de esperar que la norma general se aplique de igual manera en municipios y departamentos a pesar de que las dinámicas partidistas son diferentes en el nivel nacional.

Sin soslayar estas dificultades que enfrentan los proyectos de reforma política, en el intento de aplicar el conocimiento producido a la transformación de la realidad se sugiere considerar al menos los siguientes temas, los cuales son ideas iniciales para la discusión:

- La reflexión sobre las circunscripciones electorales vigentes y su concordancia con las realidades poblacionales actuales (el denominado *malapportionment*), lo que plantea examinar la dificultad jurídica que ha impedido adoptar los censos oficiales posteriores a 1985 como referente para la designación del número de concejales y diputados y la consecuente proyección de información derivada de este como referencia para la definición vigente de los tamaños actuales. Así mismo implicaría la revisión de la distribución de escaños correspondiente a cada circunscripción, a la luz del censo electoral de 2018 y la correspondiente formulación de propuestas en el sentido de en qué municipios o departamentos deberían disminuir o aumentar el número de escaños previstos para viabilizar la representación política, con todas las resistencias que ello seguramente generará. Al respecto es de señalar que la Constitución de 1991 establece un techo para un eventual aumento de las circunscripciones departamentales de 31 escaños, mientras que las de orden municipales no podrían crecer más allá de lo establecido en la Carta.
- En la literatura se identificó una iniciativa ya planteada en alguna reforma política discutida en el pasado que generó reacciones adversas pero que bien valdría la pena volver a explorar para conocer la distancia entre el tamaño poblacional y la dinámica de participación electoral en departamentos y municipios. Se trata de utilizar el listado nominal de electores como uno de los insumos para la división de distritos, pues como lo sostiene Alarcón Olguín (2016) este es un “universo certificado de ciudadanos (as) mayores de 18 años claramente localizados en distritos y municipios” (p.164) que podría reemplazar el censo de población considerado por el autor como una estimación.
- La búsqueda de soluciones a los problemas de representación geográfica existentes en las asambleas departamentales y los concejos municipales de las ciudades de mayor tamaño a través de la incorporación de una representación de carácter territorial, combinada con la representación de electos provenientes del conjunto del distrito.
- La adecuación del régimen político de género a los estándares internacionales, la formación de los partidos y sectores clave de la sociedad civil en la materia y la aplicación de medidas diferenciadas de acuerdo a las realidades observadas en categorías variables de tamaños de circunscripción.

- La revaloración de la visión normativa existente desde el nivel nacional sobre la eliminación de las listas de voto preferente y la adopción exclusiva de listas cerradas y bloqueadas, teniendo en cuenta que esta visión se encuentra en contravía de lo que ha ocurrido en la práctica política.
- La reglamentación de las coaliciones de tal manera que se deje de considerar un criterio puramente electoral al que puede acudir cualquier tipo de colectividad política, sin consideraciones de otra índole. Se deberían buscar medidas que beneficien realmente a los partidos minoritarios y que consideren diversos aspectos relacionados con la alianza interpartidista (financiación, responsabilidad política, definiciones programáticas, actuación en bancadas, etc.).
- La revisión de las bondades planteadas por la medida de asignación de un escaño al segundo en la contienda por cargos uninominales derivada del Estatuto de la Oposición en el nivel subnacional, pues ni se conoce quiénes han sido beneficiados o perjudicados por esta, ni si realmente cumplen una labor de oposición.
- La posibilidad de creación de partidos regionales y el diseño de un estatuto de adquisición de derechos políticos conforme se planteó en el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera. Este estatuto implicaría reflexionar sobre el papel de los GSC en el nivel subnacional y buscaría dar posibilidades de supervivencia a partidos municipales, departamentales o regionales, así como permitirles actuar en diversos niveles del ordenamiento territorial y proyectarse al escenario nacional si así lo desean y cuentan con las capacidades para ello.

En síntesis, los resultados y hallazgos de la presente investigación dejan abierta una agenda importante de reflexiones y rutas a seguir derivadas de introducir la variable territorial en el análisis de las corporaciones públicas subnacionales, a la vez que plantean una serie de retos y posibilidades tanto para los competidores políticos activos en el sistema, como para aquellas organizaciones de la sociedad civil, organismos de gobierno, autoridades públicas y entidades de cooperación internacional interesadas en mejorar la representación política y la democracia subnacional en Colombia.

Referencias

- Alarcón Olguín, V. (2016). Las Circunscripciones Electorales en México, 1979-2015. Balance y Perspectivas. *Estudios Políticos*, 39, 149-196. <https://doi.org/10.1016/j.espol.2016.10.006>
- Bernal Olarte, A. (2011). Elecciones Parlamentarias de 2010: Análisis de la Inclusión de Mujeres. *Colombia Internacional*, 74, 89-118.
- Bosh G. (2014). Las consecuencias de los sistemas electorales. Memoria I Congreso Peruano de Estudios Electorales, octubre 2012. Lima, Jurado Nacional de Elecciones, Escuela Electoral y de Gobernabilidad, pp. 317-332.
- Botero, F., & Alvira, D. (2012). Fulano de tal va por su aval. Desconexión entre los niveles nacionales y locales de los partidos políticos en Colombia. En *Política y territorio. Análisis de las elecciones subnacionales en Colombia* (1a ed.), pp. 131-161. <https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/migration/co/undp-co-politicayterritorio-2013.pdf>
- Casas- Zamora, K. et al. (2016) *Reformas políticas en América Latina: tendencias y casos*. OEA.
- Duverger, M. (1954). *Political Parties*. Nueva York: Wiley.
- Duverger, M. (2001). Influencia de los sistemas electorales en la vida política. En Albert Battle (editor). *Diez textos básicos de ciencia política*. España: Ariel, pp. 37-76.
- Freidenberg, F. y Došek, T. (2016). Las reformas electorales en América Latina (1978-2015). *Reformas políticas en América Latina: tendencias y casos*, 25, 25-92.
- Freidenberg F. & Gilas K. (editores), (2022). *La construcción de democracias paritarias en América Latina. Régimen electoral de género, actores críticos y representación descriptiva de las mujeres (1990-2022)*. México. Universidad Autónoma de México.
- Freidenberg, F. & Uribe, C. (2018). Documento de Trabajo No. 13. Las reformas político-electorales en América Latina (2015-2018). Viejos problemas y nuevos desafíos democráticos para los países de la región. Observatorio de Reformas Políticas en América Latina - Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM.
- Granara, A. (2014). Representación Legislativa de las Mujeres en las provincias argentinas 1989-2011. *América Latina Hoy*, 66, 115-143. <http://dx.doi.org/10.14201/alh201466115143>

- Jaramillo, C. y Valenzuela, M. (2019). Las cuotas electorales. Un análisis multinivel de los efectos de su aplicación. Lima: ONPE. Serie documento de trabajo No. 46.
- León, X. (2022). Colombia: régimen electoral de género débil, resistencias partidistas y baja representación descriptiva de las mujeres. En F. Freidenberg & K. Gilas (editores.). *La construcción de democracias paritarias en América Latina. Régimen electoral de género, actores críticos y representación descriptiva de las mujeres (1990-2022)*. México: Universidad Autónoma de México, pp. 369-390.
- Londoño, J. F. (2016). La travesía de una democracia incompleta: reformas políticas en Colombia (1991-2015). En *Reformas políticas en América Latina: tendencias y casos (183-226)*. OEA.
- Nohlen, D. (1995). *Elecciones y Sistemas Electorales*. Caracas: Fundación Friedrich Ebert, Nueva Sociedad.
- Nohlen, D. (2014). *Gramática de los sistemas electorales: una introducción a la ingeniería de la representación* (2da. edición actualizada y aumentada). Jurado Nacional de Elecciones, Escuela Electoral y de Gobernabilidad.
- Ortega, B., & Camargo, G. (2012). La nueva Ley de Cuotas en Colombia. El caso de las Asambleas Departamentales, 2007-2011. En Laura Wills Otero y Margarita Batlle (editoras). *Política y Territorio. Análisis de las Elecciones Subnacionales en Colombia, 2011*, pp. 197-220. Bogotá: PNUD-IDEA-NIMD.
- Ramírez González, V. y López Carmona, A. (2015). Mejora de la paridad de género en el Congreso de los Diputados. *RES Revista Española de Sociología*, 23, 95-116.
- República de Colombia. Congreso de la República (1994). Ley 136 de 1994, (junio 3). *Diario Oficial* No. 41.377. http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0136_1994.html
- República de Colombia. Congreso de la República (2011). Ley Estatutaria 1475 de 2011. "Por la cual se adoptan reglas de organización y funcionamiento de los partidos y movimientos políticos, de los procesos electorales y se dictan otras disposiciones". http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1475_2011.html

- República de Colombia. Congreso de la República (2018). Ley 1909 de 2018 (julio 09). “Por medio de la cual se adoptan el Estatuto de la Oposición Política y algunos derechos a las organizaciones políticas independientes”. <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/30035429>
- República de Colombia. Congreso de la República (2003). Acto Legislativo 01 de 2003, (julio 7). “Por el cual se adopta una Reforma Política Constitucional y se dictan otras disposiciones”. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=8620>
- República de Colombia. Congreso de la República (2007). Acto Legislativo 01 de 2007 (junio 27). Congreso de la República de Colombia. Diario Oficial No. 46.672. http://www.secretariassenado.gov.co/senado/base-doc/acto_legislativo_01_2007.html
- Restrepo, D. I., y Peña, C. A. (2018). *Documento de Política Descentralización para la equidad en el pos conflicto*. Red de Iniciativas para la Gobernabilidad, la Democracia y el Desarrollo Territorial RINDE; Agencia para el Desarrollo Internacional —USAID.
- Rodríguez Pico, C. R. (2005). La reforma política de 2003: motivaciones, definiciones y contenido. En E. Pizarro & C. R. Rodríguez (editores). *Los retos de la democracia. Viejas y nuevas formas de la política en Colombia y América Latina*, pp. 211-247. Foro Nacional por Colombia, IEPRI, Fundación Henrich Böll.
- Rodríguez Pico, C. R. (2018). Reformas políticas, reformas a la política y consolidación de la paz. En Mauricio García Villegas, *25 ideas para reparar el futuro*. Bogotá: IEPRI.
- Rodríguez Pico y Cajamarca, L. (2022). Reformas políticas y electorales. En C.M. Perea Restrepo y S. Ramírez (coordinadores académicos). *Construir la paz y cuidar la vida, recomendaciones para el plan nacional de desarrollo 2022-2026*. Bogota: IEPRI 2022, pp. 76-80. http://iepri.unal.edu.co/fileadmin/user_upload/iepri_content/Centro_de_Pensamiento_Region_Nacion/2022/Construir_la_paz_y_cuidar_la_vida_2.pdf
- Rodríguez Pico, C. R. y Quiroga, M (2021a). El hundimiento de la lista cerrada y bloqueada en las propuestas de reforma política en Colombia. Aspiraciones vs. prácticas políticas. *Opera*, (2021) 29, pp. 47-68. doi: <https://doi.org/10.18601/16578651.n29.04>

- Rodríguez Pico, C. R. y Quiroga, M. (2021b). La (fracasada) eliminación del voto preferente en Colombia: entre las aspiraciones normativas y la práctica política. Documento de Trabajo no 22. México: Observatorio de Reformas Políticas en América Latina, IIJ-UNAM y Organización de los Estados Americanos (OEA). <https://doi.org/10.6084/m9.figshare.15157140.v2>
- Rodríguez- Raga, J. C. (2006). Voto preferente y cohesión partidista: entre el voto personal y el voto de partido. En G. Hoskin & M. García (2006). *La reforma política de 2003: ¿La salvación de los partidos políticos colombianos?* Universidad de los Andes, Facultad de Ciencias Sociales-CESO, pp. 161-189.
- Rokkan, S. (1970). *Citizens, Elections, Parties: Approaches to the Comparative Study of the Processes of Development*. Nueva York: McKay.
- Sartori, G. (2009). *Partidos y Sistema de partidos*. Madrid: Alianza Editorial.
- Thames, F. C. (2017). Understanding the Impact of Electoral Systems on Women's Representation. *Politics and Gender*, 13(3), 379-404. <https://doi.org/10.1017/S1743923X16000325>

Concejos municipales y asambleas departamentales son los escenarios de representación democrática desde donde empieza a conformarse el poder político en Colombia. Sin embargo, no han merecido suficiente análisis académico o político. Para suplir ese vacío, los dos tomos de esta publicación examinan la forma en que se ha organizado el territorio para elecciones a corporaciones públicas, indagando sobre la incidencia que esta configuración tiene en las aspiraciones de partidos y movimientos políticos, grupos significativos de ciudadanos y coaliciones, y en la representación política misma.

- ¿Son similares las posibilidades de quienes inscriben listas de candidatos en alguno de los 156 municipios menores de 5.000 habitantes y con derecho a siete curules, que quienes lo hacen en una ciudad intermedia o grande, donde el concejo está compuesto por 17, 19 o 21 concejales, o en Bogotá, con 45?
- ¿Qué diferencias se derivan de la participación en una de las asambleas más grandes, Antioquia o el Valle, vs. alguno de los 11 departamentos de menor población?
- ¿Qué pasa en las circunscripciones o distritos electorales de tamaño intermedio?
- ¿Cómo cambian dinámicas en materias tales como tipo de listas, género, coberturas territoriales o representación política cuando se analizan a la luz de la geografía del país?

Una vez precisados los fundamentos conceptuales que dan soporte al problema estudiado y analizada la configuración colombiana en materia de los distritos electorales departamentales y municipales, este tomo se concentra en presentar los hallazgos y resultados del ejercicio y en formular propuestas que contribuyan a repensar el diseño de la representación política subnacional.

ISBN: 978-628-01-7429-7



9 786280 174297