



# Debates

# Gobierno

# Urbano

Publicación seriada del Instituto de Estudios Urbanos de la Universidad Nacional de Colombia, sede Bogotá.

**Fragmentación política, volatilidad y avance limitado de las mujeres en la política local: tres características de las elecciones locales**



UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA  
SEDE BOGOTÁ  
INSTITUTO DE ESTUDIOS URBANOS - IEU

## Introducción

Las pasadas elecciones del 25 de octubre de 2015 muestran un panorama de una considerable fragmentación política, una alta volatilidad política y un muy limitado avance de las mujeres en la política local. Aunado a estos fenómenos, la participación en los recientes comicios confirmó la tendencia histórica de mayor participación en las elecciones locales y regionales que en las elecciones nacionales. Comencemos con este punto.

Como lo muestran las tablas 1 y 2, las votaciones para corporaciones de representación popular (Asambleas y Concejos), así como para Gobernadores y Alcaldes, han sido más altas que las votaciones para Congreso y para Presidente. Por distintas razones, la política local y regional motiva más a los ciudadanos que la política nacional. Sin embargo, a más localización no se sigue mayor participación. Las votaciones para Juntas Administradoras Locales acusan una significativa disminución con respecto a las votaciones para Alcaldes y Concejos. Con respecto a las votaciones por Alcalde, la votación por Ediles fue un 5% menor.

Aquí no concluye la historia. El voto en blanco para Alcaldes y Concejos fue del 4% y del 6% del total de votos válidos, respectivamente. En las elecciones para las JAL, la cifra alcanzó el 27%.

**Tabla 1. Elecciones Nacionales 2006-2014**

Tipo de elección	Corporación/Cargo	Participación	Año
Nacional	Senado	40,58%	2006
Nacional	Cámara	40,09%	2006
Nacional	Presidencia-1	45,05%	2006
Nacional	Senado	44,24%	2010
Nacional	Cámara	44,17%	2010
Nacional	Parlamento Andino	34,66%	2010
Nacional	Presidencia-1	49,29%	2010
Nacional	Presidencia-2	44,34%	2010
Nacional	Senado	43,58%	2014
Nacional	Cámara	43,57%	2014
Nacional	Parlamento Andino	30,97%	2014
Nacional	Presidencia-1	40,09%	2014
Nacional	Presidencia-2	47,97%	2014

**Tabla 2. Elecciones Locales 2007-2015**

Tipo de elección	Corporación/Cargo	Participación	Año
Regional	Gobernación	56,93%	2007
Regional	Asamblea	56,38%	2007
Local	Alcaldía	55,73%	2007
Local	Concejo	55,26%	2007
Regional	Gobernación	58,81%	2011
Regional	Asamblea	58,03%	2011
Local	Alcaldía	57,30%	2011
Local	Concejo	56,63%	2011
Local	JAL	52,49%	2011
Regional	Gobernación	60,31%	2015
Regional	Asamblea	58,92%	2015
Local	Alcaldía	59,32%	2015
Local	Concejo	57,60%	2015
Local	JAL	54,44%	2015

Fuente: Elaboración de Daniela Sierra, con base en datos tomados de Colombia. Registraduría Nacional del Estado Civil.

A lo anterior podemos agregar el alto volumen de tarjetas no marcadas. Estas tarjetas, podría uno afirmar, se parecen más a los votos en blanco que a los votos nulos. Sin embargo, la Registraduría los computa como votos no válidos. Mientras que para Alcaldes y Concejos fue de 3% y 4%, para las JAL fue de 11%. Si uno toma como punto de referencia el total de votos emitidos y se suma los votos en blanco con las tarjetas no marcadas, los porcentajes en el caso de las JAL son igualmente alarmantes: mientras que en el caso de Alcaldes y Concejos es de 6% y de 10%, respectivamente, en las JAL es de 33%. Lo anterior muestra la ignorancia que hay entre los ciudadanos acerca de lo que hacen los Ediles, así como la gran desconexión de los partidos con sus electores en el nivel más básico de participación electoral. **DGB**

Este número es escrito por el profesor **Juan Gabriel Gómez Albarello**, *Doctor y Magíster en Ciencia Política (Washington University in San Luois); Abogado (Universidad Externado de Colombia). Profesor Asistente, Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional en Bogotá, Colombia.*

## Fragmentación política

Otro factor que conviene destacar acerca de la política regional y local es su nivel de fragmentación. Este nivel es mucho más pronunciado en el caso de corporaciones públicas que en el de la elección de mandatarios locales. Mientras que el Número Efectivo de Partidos (NEP)<sup>1</sup> en la primera ronda de las elecciones presidenciales en el 2010 y en el 2014 fue de 3,33 y 4,29, respectivamente, en las seis ciudades escogidas por el Observatorio, salvo Bogotá, el NEP ha sido menor al del nivel nacional. Sin embargo, el NEP en las elecciones al Senado de 2010 y 2014, es considerablemente inferior al observado en las ciudades escogidas por el Observatorio. En efecto, el NEP en el Senado ha sido, respectivamente, de 5,78 y 6,95.

**Tabla 3. Número efectivo de partidos, volatilidad electoral y proporción de mujeres en el concejo en las seis ciudades principales de Colombia: 2011 y 2015**

Ciudad	Corporación	Año	Número efectivo de partidos (NEP)	Volatilidad Electoral (Concejo)	Proporción mujeres en el Concejo 2015
Bogotá	Alcaldía	2011	4,37	0,228	0,17
	Concejo	2011	6,75		
	Alcaldía	2015	3,87		
	Concejo	2015	9,20		
Medellín	Alcaldía	2011	3,01	0,3266	0,01
	Concejo	2011	6,71		
	Alcaldía	2015	3,18		
	Concejo	2015	7,48		
Cali	Alcaldía	2011	3,39	0,22895	0,29
	Concejo	2011	8,42		
	Alcaldía	2015	3,48		
	Concejo	2015	6,64		
Barranquilla	Alcaldía	2011	2,03	0,19545	0,05
	Concejo	2011	6,31		
	Alcaldía	2015	1,46		
	Concejo	2015	5,34		
Cartagena	Alcaldía	2011	2,35	0,2452	0,10
	Concejo	2011	8,83		
	Alcaldía	2015	3,35		
	Concejo	2015	8,24		

1. El Número Efectivo de Partidos es un índice de concentración que toma en cuenta el peso relativo de los partidos con respecto a los demás para evaluar la dinámica real de interacción de esos partidos. En vez de contar el número de partidos, independientemente del número de votos o escaños obtenido, el NEP toma en cuenta esta cifra.

Bucaramanga	Alcaldía	2011	1,83	0,3201	0,22
	Concejo	2011	6,46		
	Alcaldía	2015	3,63		
	Concejo	2015	5,19		

Fuente: Elaboración de María Camila Romero, con base en datos tomados de Colombia. Registraduría Nacional del Estado Civil (2015) Elecciones de autoridades locales 25 octubre 2015 y Registraduría Nacional del Estado Civil. (2011). Resultados finales de alcaldía. Elecciones 30 de octubre de 2011.

Una diferencia muy importante entre las elecciones presidenciales y las elecciones a Gobernador y a Alcalde es la existencia de la segunda vuelta. La segunda vuelta le da oportunidades a los partidos más pequeños de concertar alianzas, pero al mismo tiempo fortalece la legitimidad del mandatario escogido mediante ese procedimiento. En las pasadas elecciones locales, la mayoría de los alcaldes fueron elegidos sin la mayoría absoluta de los votos, lo cual podría incidir en una menor capacidad para apoyarse en el respaldo popular frente a concejos que bloqueen sus iniciativas. En efecto, con excepción de los alcaldes de Barranquilla, Riohacha, Santa Marta, Pasto, Mocoa, Armenia y Pereira, los demás alcaldes fueron elegidos sin lograr esa mayoría absoluta. Los alcaldes de Valledupar, Quibdó, Montería, Neiva, Villavicencio, Sincelejo y Mitú superaron el umbral del 45%, lo cual los acerca a la mayoría absoluta. Sin embargo, conviene destacar que más de la mitad de los alcaldes de las capitales de departamento fueron elegidos con una tercera parte de los votos y, en algunos casos, con menos<sup>2</sup>.

Una nota especial merecen los casos de Bogotá, Medellín y Cali. Si nos atuviéramos únicamente al NEP en cada ciudad, se podría decir que en estas tres ciudades parecen haber bloques más o menos estables. No obstante, como lo destacaremos más adelante, la volatilidad electoral en cada una de esas ciudades es lo suficientemente alta como para avanzar hacia una conclusión semejante.

Desde hace varios años, los resultados para Alcaldía han motivado a observadores y comentaristas a proponer que se reforme el procedimiento de elección y se establezca una segunda vuelta. Esos observadores toman nota, desde luego, del alto costo económico de movilizar a los electores y de hacer funcionar la infraestructura electoral, pero creen que los beneficios de la reforma compensarán los costos. Conviene tomar en cuenta que sería posible lograr el mismo efecto en legitimidad y gobernabilidad sin tener que pagar el alto precio de convocar a nuevas elecciones.

El procedimiento de la segunda vuelta instantánea, mediante el voto alternativo o el voto contingente, permitiría elegir alcaldes con un porcentaje de votos superior al 50%. Sólo sería necesario implementar, por vía legal, una reforma electoral que le permita a los electores expresar una segunda e incluso

2. En efecto, los resultados obtenidos por el candidato vencedor en las elecciones para alcalde en las capitales de departamento donde se obtuvo la mayoría absoluta o un resultado cercano a éste son las siguientes: Barranquilla 73,07%, Valledupar 48,19%, Quibdó 47,39%, Montería 45,35%, Neiva 49,30%, Riohacha 51,32%, Santa Marta 51,81%, Villavicencio 49,15%, Pasto 73,60%, Mocoa 54,05%, Armenia 52,83%, Pereira 62,19%, Sincelejo 45,34% y Mitú 45,75%.

una tercera preferencia. Así, por ejemplo, en el caso del voto contingente, luego de contar los votos, salvo los dos primeros, se eliminan los candidatos que no obtuvieron la más alta votación. Sus votos se sumarán a esos dos primeros, de acuerdo con la segunda preferencia marcada por los votantes. El voto alternativo se diferencia del voto contingente en que permite la expresión de más de una preferencia adicional y, por tanto, da lugar a varias rondas adicionales de conteo, no solamente a una. Estos sistemas son usados en diferentes lugares del mundo para alcanzar el efecto arriba mencionado.

Fortalecer los alcaldes sin fortalecer los concejos podría tener el resultado indeseable de mandatarios muy fuertes de cara a corporaciones públicas con escaso poder para demandarles una efectiva rendición de cuentas. Toda intervención de ingeniería institucional realizada para corregir acusados defectos debe pues tomar en cuenta los efectos adicionales de su implementación. Esa es, a propósito, una de las lecciones de la introducción de la reelección presidencial en Colombia. Así las cosas, no puede sino preocupar el alto nivel de fragmentación de las corporaciones públicas, un nivel en algunos casos más alto que el observado en la escala nacional. En efecto, en las elecciones al Senado en los años 2010 y 2014, el NEP ha sido, respectivamente, de 5,98 y 6,95. El NEP en Bogotá en 2011 y 2015 ha sido, respectivamente, de 6,75 y 9,20. Cartagena también ha tenido un NEP más alto que el observado en la escala nacional: 8,83 y 8,84. Otro tanto sucede en Medellín: 6,71 y 7,48. Cali, Barranquilla y Bucaramanga han experimentado una reducción del NEP.

6

Incluso en el caso de la cifra más baja de NEP en el Concejo, la de Bucaramanga (5,19), la fragmentación política en esta corporación es indicativa de lo inestables que pueden llegar a ser las coaliciones – incluso tomando en cuenta su distancia ideológica en la escala izquierda-derecha, a mayor número de partidos, mayor será el número de coaliciones posibles. La perspectiva de coaliciones alternativas siempre amenaza la estabilidad de las existentes. Además, en los casos en los cuales su formación dependa de algún o algunos partidos, estos podrán extraer ventajas que pueden reflejarse en políticas que no tengan nada que ver con el beneficio común. Así las cosas, los alcaldes siguen teniendo por delante un panorama bastante difícil en lo que concierne a la obtención de mayorías para sus planes y proyectos. **DGB**

# Volatilidad electoral

A la fragmentación política se añade el fenómeno de la alta volatilidad electoral. Por volatilidad electoral se entiende el porcentaje de votos que se desplaza de un partido a otro. Si bien en una democracia hay una circulación más o menos continua de mayorías y minorías, salvo en casos dramáticos, esa circulación no alcanza niveles muy altos. Los miembros y simpatizantes de un partido se mantienen leales a su organización y procuran convencer a otros de adherirse, si no a su programa, por lo menos a su plataforma electoral. La cosa es diferente cuando uno de cada cuatro votantes cambia su voto porque está insatisfecho con el desempeño del partido que apoyó en las anteriores elecciones. Tal es lo que sucede en Colombia tanto a nivel nacional como a nivel local. Aunque Bogotá, Cali, Barranquilla y Cartagena tienen niveles más bajos que los observados en las elecciones al Senado en el 2010 y 2015 (25,15%), se le acercan bastante. Medellín y Bucaramanga tienen un nivel de volatilidad electoral en el cual una de cada tres personas le da su apoyo a un partido distinto del escogido en la anterior elección<sup>3</sup>.

Indudablemente, la situación actual es mejor que la que teníamos recién promulgada la Constitución de 1991.

Con el régimen anterior, los costos de entrada a la competencia electoral eran muy bajos, la dispersión de votos muy alta y, por tanto, muy alta también la proporción de votos desperdiciados, esto es, los votos emitidos por candidatos que no obtenían ninguna representación. Con el régimen actual, el desperdicio de votos se redujo considerablemente, pero seguimos con una relativamente alta dispersión de votos. ¿Hasta qué punto esta dispersión es el reflejo de diferencias significativas entre los electores y hasta qué punto son reflejo de maquinarias electorales que no tienen diferencias programáticas sustanciales entre sí? Las diferencias que tienen entre sí Cambio Radical, el Partido de la U y el Partido Liberal quizá sean mucho menores que las diferencias que los separan del Partido Conservador y del Centro Democrático. A su turno, las diferencias entre estos dos partidos entre sí parecen menores que las diferencias que tienen con los otros partidos aquí mencionados.

Estas diferencias se diluyen en contextos en los cuales los incentivos para el cultivo del voto personalizado, como los que surgen del voto preferente, hacen que cada candidato esté interesado en destacar la diferencia que existe entre sí mismo y los demás miembros de su lista tanto o más que la diferencia que existe entre su partido y los demás. El mejor testimonio de este fenómeno son las vallas de publicidad de los candidatos en los cuales el mensaje se reducía a resaltar la figura del

3. Conviene destacar que el nivel reportado aquí es el de las elecciones al Concejo. En las elecciones a la Alcaldía han participado coaliciones diversas que dificultan hacer la comparación respectiva.

candidato, soslayando completamente cualquier referencia a la plataforma electoral o el programa del partido al que ese candidato pertenecía. Así las cosas, a pesar de las diferencias existentes entre los diferentes candidatos, el mensaje de todas las vallas publicitarias era casi idéntico: "vote por mí". En un panorama como éste, es muy probable que la volatilidad no se reduzca sino que se mantenga en niveles que hagan que la competencia electoral siga siendo feroz y, por tanto, en la que seguirán siendo altos los incentivos para desviarse de la ley con el fin de movilizar recursos con los cuales un candidato pueda vencer. Todo esto tiene un efecto directo en el funcionamiento de las corporaciones públicas: mientras los concejales, y no el partido, sean los "dueños" de su curul, las bancadas van a tener menos coherencia a la hora de votar. El caso de la bancada del Centro Democrático, la cual fue el resultado de una lista cerrada, esto es, sin voto preferente, será la de mayor coherencia, pero al precio de una gran rigidez, la impuesta por el líder de ese partido. **DGB**

## **A** vance limitado de las mujeres en la política

Otro aspecto a destacar con relación a los resultados de las elecciones del 25 de octubre de 2015 es el escaso avance de las mujeres en el campo de la representación política. Solamente en 5 departamentos (La Guajira, Magdalena, Meta, Putumayo y Valle) fueron elegidas mujeres como gobernadoras. En las capitales de departamento, ninguna mujer fue elegida como alcaldesa. De las 6 ciudades escogidas por el Observatorio, sólo en una de ellas el porcentaje de mujeres en el Concejo supera el porcentaje en el Senado de la República. Mientras que en esta corporación nacional ese porcentaje es del 22,5%, en Cali es del 29%. Barranquilla y Medellín tienen porcentajes que contradicen de forma excesiva la igualdad de oportunidades que hombres y mujeres habrían de tener para representar a sus conciudadanos: 5% y 1%. Estas cifras son testimonio de la ineficacia de

la reforma política de 2011, la cual ordena a los partidos inscribir por lo menos un tercio de candidatos de ambos géneros. Este hallazgo ratifica la idea de que el avance de la mujer en el área de la representación política se logrará con un sistema de cuotas, tal y como ha ocurrido en la mayor parte del mundo. **DGB**

## Reflexiones finales

Algunos de los problemas enunciados aquí pueden ser resueltos mediante reformas al sistema electoral. No obstante, la gran deficiencia de la política moderna continuará inalterada. Esta deficiencia es la que resulta de un sistema en el cual se agregan preferencia e intereses, no conocimiento. Aunque no es posible agregar conocimiento sin agregar intereses – desde una perspectiva antropológico-filosófica como la de Hannah Arendt, es el interés lo que nos conecta con el mundo y por lo tanto hace que el conocimiento adquiera sentido, sí es posible para efectos analíticos contraponer el tipo ideal de una democracia de agregación de conocimiento al tipo ideal de una democracia de agregación de intereses. La primera es la de los antiguos, mientras que la segunda es la de los modernos.

De acuerdo con el planteamiento de Josiah Ober (2008), la primera es un sistema en el cual la estructura de la formación de la voluntad política está atada a la recolección, coordinación y codificación del conocimiento disperso en la sociedad. Gracias a las reformas de Clístenes, la adhesión primordial a las tribus que formaban Atenas fue disuelta gracias a la creación de 10 distritos políticos (demes) que incluían el área costera, el área rural y el área rural de la polis. Los ciudadanos agrupados de este modo elegían por sorteo a 500 miembros del Consejo de la Ciudad (Boulé), el cual a su turno elegía también por sorteo un consejo mucho menor de 50 miembros (los prítanos), de un mes de duración, encargado de preparar la agenda de la asamblea (ecclesia) y de lidiar con los asuntos de la ciudad que diariamente requerían su atención. Como puede advertirse a simple vista, el sistema de sorteos impedía que un partido monopolizara el control de la agenda de la asamblea. El sistema de agregación escalonado de representación aseguraba que la información dispersa entre todos los miembros de la polis fuera transmitida a los centros de decisión. Estos, a su vez, operaban sobre la base de tomar en cuenta la información transmitida por todos y, por tanto, los intereses de todos.

En el sistema moderno, una clase que vive para y sobre todo de la política procura establecer y mantener organizaciones que, idealmente, responden a los intereses de sectores de ciudadanos. Hacerse con el poder para tomar decisiones mediante esas organizaciones políticas tiene el fin declarado de servir a esos sectores específicos. En realidad, la puesta en marcha de políticas favorables a esos sectores está mediada por la necesidad primordial de esa clase política de elegirse o hacerse reelegir. Para tal fin, esta clase política recurre al uso de los recursos del estado, especialmente donde el servicio civil es débil y la contratación pública no es transparente. Recurre además a los recursos de aquellos que pueden financiar

sus campañas electorales, con lo cual el resultado neto es que la agregación de conocimiento será siempre sesgada, torcida. Así las cosas, será imposible que haya un sistema que de manera eficiente recolecte, coordine y codifique el conocimiento disperso en la sociedad y que lo traduzca en decisiones efectivas en beneficio de los diferentes grupos que la componen. Con el fin de sacudirse del yugo de semejante sistema ineficiente y poco representativo: ¿Por qué las ciudades del mundo contemporáneo no extraen las lecciones exitosas del modelo de la ciudad-estado ateniense? **DGB**

## Referencias bibliográficas

Laakso, Markku y Taagepera, Rein. 1979. "Effective Number of Parties: A Measure with Application to West Europe." *Comparative Political Studies* 12: 3-27.

Ober, Josiah. 2008. *Democracy and Knowledge: Innovation and Learning in Classical Athens*. Princeton: Princeton University Press.

Pedersen, Mogens. 1979. "The Dynamics of European Party Systems: Changing Patterns of Electoral Volatility." *European Journal of Political Research* 7 (1): 1-26.



UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA  
SEDE BOGOTÁ  
INSTITUTO DE ESTUDIOS URBANOS - IEU

Debates de Gobierno Urbano es una publicación  
seriada del Instituto de Estudios Urbanos de la  
Universidad Nacional de Colombia, sede Bogotá.

**Producción**

Instituto de Estudios Urbanos, IEU.

**ISSN**

2248-7204

**Impresión**

Imágenes y Texto Ltda.

Bogotá D.C., Colombia  
Diciembre de 2015, Número 5.

**Observatorio Electoral Urbano  
Observatorio de Gobierno Urbano**

Carlos Alberto Patiño Villa  
*Profesor UN, Investigador*

Fabio Zambrano  
*Profesor UN, Investigador*

María Camila Romero  
*Asistentes de Investigación*

ISSN 2248-7204



9 772248 720002 >



**Licencia de publicación**

En los casos que sea usada la presente obra se  
deben respetar los términos señalados en la  
siguiente licencia.

Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 4.0  
Internacional (CC BY-NC-SA 4.0)

Texto legal de la licencia completa en:  
[http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/  
deed.es\\_ES](http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/deed.es_ES)

Universidad Nacional de Colombia  
Instituto de Estudios Urbanos  
Calle 44 # 55-67, Unidad Camilo Torres, Bloque C,  
Módulo 6, Oficina 801  
(57+) 3165000 exts 10855, 10854, 10858  
ieu\_bog@unal.edu.co  
www.ieu.unal.edu.co  
@IEU\_UN