



Debates Gobierno Urbano

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

Número 25, diciembre de 2019, ISSN 2248-7204 Bogotá D.C., Colombia.

**Elecciones locales en Colombia 2019.
El sistema electoral y los mecanismos de acceso al poder público:
¿qué se juega en las elecciones locales?**

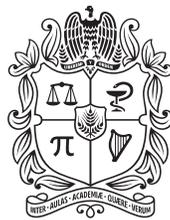


UNIVERSIDAD
NACIONAL
DE COLOMBIA

Debates Gobierno Urbano

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

Número 25, diciembre de 2019, ISSN 2248-7204 Bogotá D.C., Colombia.



UNIVERSIDAD
NACIONAL
DE COLOMBIA

Universidad Nacional de Colombia - Sede Bogotá
Instituto de Estudios Urbanos (IEU)

Debates de Gobierno Urbano

Primera edición: Núm. 1, (2011).

Esta edición: Núm. 25, (2019).

Título abreviado: Debates Gob. Urbano

ISSN-L: 2248-7204

Acceso en línea: <http://ie.u.unal.edu.co/centro-editorial/debates-gobierno-urbano>

Correos electrónicos: observaieu_bog@unal.edu.co

editorieu_bog@unal.edu.co

Teléfono: (571) 3165000 Ext.: 10855

Dirección: Calle 44 n.º 45 – 67. Unidad Camilo Torres
Bloque C. Módulo 6. Oficina 901. Bogotá, Colombia.

Director Instituto de Estudios Urbanos IEU

Carlos Alberto Patiño Villa

Doctor en Filosofía. Profesor e investigador de la Universidad Nacional de Colombia, Instituto de Estudios Urbanos (IEU), Bogotá, Colombia.

Correo electrónico: capatinov@unal.edu.co

Coordinadora Observatorio de Gobierno Urbano IEU

Yency Contreras Ortiz

Doctora en Estudios Urbanos del Colegio de México A.C., profesora e investigadora de la Universidad Nacional de Colombia, Instituto de Estudios Urbanos (IEU), Bogotá, Colombia.

Correo electrónico: ycontreraso@unal.edu.co

Coordinadora Centro Editorial IEU

Ana Patricia Montoya Pino

Doctora en Arte y Arquitectura de la Universidad Nacional de Colombia, profesora e investigadora de la Universidad Nacional de Colombia, Instituto de Estudios Urbanos (IEU), Bogotá, Colombia.

Correo electrónico: apmontoyap@unal.edu.co

Autora del número

Yency Contreras Ortiz

Asistente de investigación

Jaime Orlando Buitrago González

Equipo técnico

Coordinación editorial

Dayán Viviana Cuesta Pinzón

Corrección de estilo

Marcela Garzón Gualteros

Diagramación

Marisol del Rosario Vallejo

Acceso abierto. *Debates de Gobierno Urbano* es una publicación seriada de boletines de acceso abierto resultado de los espacios de discusión presencial o mesas de expertos realizadas por el Observatorio de Gobierno Urbano del IEU. Su publicación está dirigida a la sociedad en general como instrumento de información para un debate público sobre asuntos del Gobierno Urbano.

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



Responsabilidad de los contenidos

El contenido de los artículos publicados en este boletín es responsabilidad de los autores y no compromete la Universidad Nacional de Colombia.

Tabla de contenido

Introducción.....	4
La participación y la abstención electoral: ¿cómo se comportan las ciudades?.....	7
Los problemas de representación vs. el ejercicio del poder.....	18
La discusión en torno a la representatividad	19
¿Y la financiación de campañas?	21
Otros riesgos electorales que afectan la competencia política.....	24
Resultados electorales 2019: participación/abstención y representatividad	28
Participación/abstención	29
Representatividad.....	29
Resultados por partidos.....	33
Reflexiones.....	40
Bibliografía.....	41



ELECCIONES LOCALES EN COLOMBIA 2019. EL SISTEMA ELECTORAL Y LOS MECANISMOS DE ACCESO AL PODER PÚBLICO: ¿qué se juega en las elecciones locales?

Introducción

Las elecciones locales en el país son un momento trascendental para el ejercicio de la democracia representativa en el nivel más próximo a los ciudadanos. Desde la primera elección popular de alcaldes en Colombia en 1988, estos comicios se han constituido en el principal (aunque no único) mecanismo de traducción de preferencias de los ciudadanos a nivel territorial (de-

recho al buen gobierno), así como un importante medio de expresión del derecho a gobernar.

Con la Constitución de 1991 el sistema democrático institucionalizó la descentralización política, a partir de la cual se realizaría la cesión de poder del nivel central a unidades territoriales básicas (entidades territoriales), para que a través de actores elegidos y removidos mediante las mismas reglas electorales se

acercara el Estado al ciudadano y, por ende, sus servicios a nivel local.

La descentralización como principio fundamental del régimen y del sistema político tenía como objetivo no solo elegir localmente a aquellos que tomarían decisiones de provisión de bienes y servicios públicos, sino consolidar comunidades políticas dueñas de sus propios destinos. A nivel territorial, las elecciones locales evidencian los arreglos institucionales establecidos entre los actores que participan de los escenarios de acceso al poder y aquellos que se benefician de las políticas públicas o, de manera general, los ciudadanos.

Han pasado más de treinta años de comicios locales en el país, tiempo importante para evaluar los resultados de la descentralización. Por un lado, las reglas que permiten definir la conformación de las autoridades de gobierno en los territorios; por otro, los circuitos de responsabilidad (ante quién son responsables), que se generan a través de los mecanismos existentes para acceder a los cargos.

Un primer paso en este esfuerzo académico es entender qué se juega en las elecciones locales como principal expresión de las reglas, los incentivos y los resultados del juego político a nivel territorial. En el presente número de *Debates de Gobierno Urbano* se expone el resultado de la mesa de expertos convocada previamente a la contienda electoral local del 2019, en la cual se indagó por las características de las principales variables que explican el desarrollo de dichas elecciones en el país. Se pretendió realizar un debate sobre las condiciones existentes para el desarrollo de dichos comicios y sus implicaciones en algunas ciudades del país.

La mesa de expertos se desarrolló en el marco de las actividades del Observatorio de Gobierno Urbano (ogu) del Instituto de Estudios Urbanos de la Universidad Nacional de Colombia, y contó con la participación de Gustavo Adolfo Tobo Rodríguez, registrador delegado para Cundinamarca de la Registraduría

Nacional del Estado Civil (RNEC); Camilo Vargas, coordinador del Observatorio Político-Electoral de la Democracia de la Misión de Observación Electoral (MOE), y Yann Basset, director del Observatorio de Procesos Electorales de la Universidad del Rosario.

En el documento se presentan las principales conclusiones de dicho espacio de discusión, que giró en torno a cuatro preguntas fundamentales:

- ¿Qué se juega en las elecciones locales del 2019 en el país?
- ¿Cómo se interpretan los datos de abstención y participación en los resultados electorales?
- ¿Qué nivel de representatividad tienen los candidatos ganadores y qué circuitos de responsabilidad generan?
- ¿Cuáles son los principales riesgos a los que se enfrentan las elecciones a nivel territorial?

Estas preguntas fueron respondidas por los invitados y se suman en esta publicación con algunos análisis de los resultados electorales, con el fin de complementar la discusión central de la mesa de expertos.

Dentro de las principales conclusiones se demostró la importancia que tiene para los ciudadanos la contienda electoral en el territorio; al mismo tiempo se evidenció un gran interés por ejercer el “derecho a gobernar”, expresado en el número de candidatos a los cargos de elección popular a nivel local. Asimismo, se mostró la incidencia directa que tiene la financiación de las campañas en la oportunidad de acceder al poder y su relación con los circuitos de responsabilidad que se crean en el momento del ejercicio de gobierno. Por otra parte, se evidenciaron los bajos niveles de representatividad que tienen los ganadores de los comicios en algunas ciudades del país y como hipótesis se plantea su relación con la posibilidad de generar gobernabilidad en el territorio.

Finalmente, se discutió sobre la necesaria reflexión en torno a los riesgos electorales en distintas zonas del país (sobre todo rurales), con el fin de garantizar la condición mínima de la democracia formal, asociada con las elecciones.

Este número de *Debates de Gobierno Urbano* incorpora, además, un conjunto de información de los resultados electorales para diez ciudades del país, producto de las votaciones del 27 de octubre para alcaldes, gobernadores, asambleas departamentales, concejos mu-

nicipales y juntas administradoras locales (JAL). Este no es un ejercicio exhaustivo del proceso electoral, solo pretende dejar sistematizados algunos hallazgos básicos para futuros análisis académicos.

Se espera con este tipo de ejercicios promover discusiones académicas calificadas con respecto al papel que desempeñan los mecanismos de acceso al poder y la relación con su ejercicio, en aras de articular las distintas áreas del saber y fortalecer la construcción de los estudios urbanos interdisciplinarios.



La participación y la abstención electoral: ¿cómo se comportan las ciudades?

La discusión acerca de la democracia representativa y sus alcances en el escenario local en Colombia es importante en términos de los procedimientos para convertir votos en escaños, pero también en relación con ¿quiénes y cuántos ciudadanos de los que están habilitados votan?; ¿quiénes quedan representados?, y ¿qué legitimidad tienen aquellos que llegan al poder? Estas preguntas son determinantes en la explicación de nuestro sistema político.

En este último el sistema electoral es determinante, ya que define de manera diferente en cada país la forma

en que se expresan la oferta y el consumidor político, y establece los mecanismos para canalizar la competencia entre actores políticos o para permitir la representación de preferencias ciudadanas en los cargos de decisión del aparato estatal.

En este análisis entender quién(es) hace(n) parte del censo electoral, el régimen de inscripción de cédulas para ejercer el derecho al voto y quiénes ejercen dicho derecho es fundamental.

El censo electoral es el registro que determina aquellos ciudadanos habilitados para ejercer el derecho de sufragio y para participar en las elecciones (colombianos, residentes en el país y en el exterior) (Ley 1475 del 2011). A su vez, el censo electoral determina el número de electores que se requiere para la validez de las votaciones.

En Colombia dicho censo no es un empadronamiento electoral en sentido estricto. En el acto del registro solo se solicita la cédula de ciudadanía; no se necesita ningún documento de residencia en la localidad ni se inquiriere sustentar condición de residencia. Aunque desde 1988¹ se reglamentó la inclusión automática de las cédulas expedidas por primera vez al cumplir dieciocho años, en los distintos comicios, en general se vota en el lugar en que los ciudadanos “inscriban” su cédula.

¿En qué difieren el censo electoral colombiano y el empadronamiento electoral? Un elemento fundamental para toda democracia representativa es el registro electoral, que corresponde al conteo o inscripción de todas las personas habilitadas para votar. Esto es una base de datos en permanente actualización a partir de las personas que van adquiriendo el derecho, de quienes fallecen y de quienes cambian su domicilio (Urruty, 2007).

No obstante, previo a la realización de las elecciones, es necesario que “ese registro se cierre y quede, de este modo, cristalizado el número de personas habilitadas para participar en el acto comicial y su lugar de residencia, a efecto de determinar el centro de votación en que deben sufragar” (Urruty, 2007, p. 468). Este listado de votantes que participarán en unos comicios concretos es lo que comúnmente se conoce como padrón electoral.

Ahora bien, según Urruty (2007) todo proceso electoral exige la verificación de que las personas allí registradas cumplan con los requisitos para votar y que la persona registrada sea efectivamente quien se presente en los comicios. Esta verificación es el padrón electoral mismo y, como tal, no garantiza la sobrevivencia de la exclusión de la persona para futuras elecciones.

1 Aunque la Ley 1475 del 2011, en su artículo 49, estableció la inscripción automática al momento de expedición de la cédula, existen precedentes que establecen dicha inscripción. Particularmente, la Ley 06 de 1990, que modificó el Decreto-Ley 2241 de 1986 (*Código Electoral*), estableció que las cédulas expedidas después de 1988 se integrarán al censo electoral. Por tanto, la inscripción de cédula solo aplica cuando hay un cambio de domicilio de la persona para cambiar el lugar de votación, para quienes residen en el exterior o aquellos que expidieron su cédula antes de 1988 y nunca han ejercido su derecho al voto.

Es por ello que el censo electoral colombiano comparte más las características de un registro electoral, es decir, un registro de los ciudadanos habilitados para participar en elecciones que acredita el periodo de permanencia en suelo del país/territorio o la residencia del ciudadano en la circunscripción para la cual se va a votar, que aunque se congela antes de la realización de las elecciones, no exige verificaciones previas y presume el ejercicio del derecho al voto en el futuro. Esto genera una identidad de los integrantes de la comunidad política que está eligiendo y es un incentivo que —se supone— impone restricciones a prácticas como el trasteo de votos.

En Colombia, el censo electoral (potencial electoral) en las últimas elecciones locales se ha comportado como se muestra en la tabla 1.

Tabla 1. Censo electoral elecciones para alcaldías (mayores de 18 años). Colombia, 1992-2019

Año	Censo electoral	Variación (%)
2019	36.581.160	8
2015	33.849.909	10
2011	30.656.879	11
2007	27.582.923	11
2003	24.750.192	16
2000*	21.253.222	9
1997*	19.472.929	10
1994*	17.692.636	15
1992*	15.428.123	N/A

* Solamente recoge el potencial electoral que podía votar para alcaldías.

Fuente: elaboración propia con base en MOE (2018) y RNEC (2019).

Estas cifras del potencial electoral muestran que, junto con las altas tasas de urbanización en el país, también se viene dando un fenómeno de aumento de potenciales votantes. Desde 1992 el censo electoral ha aumentado en un 11 % en promedio, con algunas variaciones atípicas en el 2019 y el 2000. Para el 2000 estas variaciones pueden estar explicadas por el cambio del periodo constitucional de las autoridades locales, particularmente para las alcaldías, el cual pasó de dos a cuatro años.

Para el 2019, por el contrario, es importante recordar la labor del CNE y la RNEC en la impugnación y anulación de cédulas inscritas, lo cual depuró de manera importante el censo electoral.

Ahora bien, para los años con información disponible, el censo electoral presenta una diferencia menor al 5 % frente a las proyecciones de población; esta pequeña diferencia no solo demuestra el importante esfuerzo institucional por registrar las personas que entran y salen del potencial de votantes, sino que además puede explicar en gran medida su tendencia a través de las distintas elecciones locales.

Aunado al tamaño poblacional, la variación entre periodos electorales es también muy similar entre el censo electoral y el censo poblacional, es decir, que se percibe una concordancia entre la estructura poblacional en Colombia que expresa el censo demográfico y electoral.

Al respecto, Gustavo Adolfo Tobo Rodríguez, registrador delegado para Cundinamarca, precisó algunos aspectos propios de la contienda electoral del 2019 y los cambios que se vienen implementando con miras a resolver algunos de los principales problemas de dichos comicios.

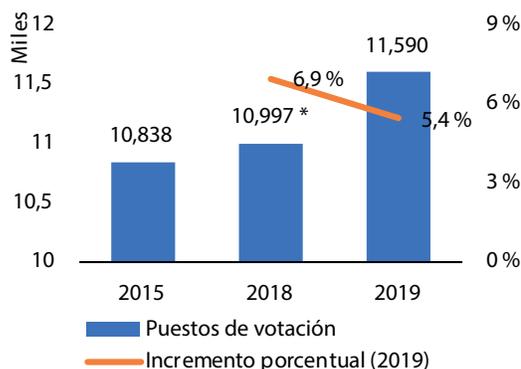
De acuerdo con el funcionario, las cifras de inscripción de cédulas para el 2019 han superado las expectativas institucionales, ya que expresan más claramente los esfuerzos por mejorar los mecanismos de democracia representativa en el país.

Adicional al aumento electoral del censo electoral, el funcionario de la RNEC reporta un total de 4943 puestos instalados en las cabeceras, y un total de 6647 en los corregimientos, para un total de 11.590 puestos de votación (figura 1). Tanto en los municipios como en los corregimientos se señala mayor presencia de puestos de votación en zonas rurales que en zonas urbanas.

De acuerdo con Tobo, estas cifras tienen que ver con la práctica de abrir nuevos puestos de votación a través de la zonificación. Adicionalmente, señala, existen

puestos no zonificados para aquellos territorios que no superan los 20.000 habitantes (360 puestos).

Figura 1. Incremento absoluto y porcentual de los puestos de votación. Colombia, 2015-2019



* No incluye puestos en el exterior.

Fuente: RNEC (2019).

En la tabla 2 se observa que las cifras de las inscripciones de cédulas en el país para el 2015 han incrementado con respecto al 2019. Estas son precisamente las personas que al día de hoy hacen la inscripción de cédula. De acuerdo con el funcionario de la RNEC, existe una evolución de aumento de inscripciones por departamentos del 2015 al 2019, que puede expresar el interés de la ciudadanía por participar de los comicios electorales.

Tabla 2. Censo electoral, puestos y mesas de votación. Autoridades locales, 2019*

Censo electoral	36.547.755
Puestos de votación	11.590
Cabeceras	4943
Corregimientos	6647
Habilitados en inscripción	10.737
Bloqueados	548
Puesto censo (no inscripción)	109
Puesto cárceles	160
Mesas de votación	108.300

* Datos actualizados a 18 de junio del 2019.

Fuente: RNEC (2019).

De acuerdo con el funcionario, esta situación va de la mano de la situación de orden público, de fenómenos sociales y otras situaciones que se dan en los territorios.

Análisis de la participación y abstención electoral

En las elecciones locales en el país, además, se evidencia una participación electoral más alta que en las elecciones para cargos de carácter nacional. Como se observa en la tabla 3, para estas elecciones

el consolidado de la participación a nivel nacional entre 1990 y el 2002 fue del 33 % frente al censo electoral, pero del 26 % si se analiza frente al total de personas que pueden votar (mayores de 18 años). Estos resultados son incluso menores que en países en nuestra condición de voto no obligatorio. Más recientemente, para el periodo 2003-2018, los porcentajes de participación en las elecciones nacionales para la presidencia pasaron al 46,4 % y al 54,2 %, respectivamente.

Tabla 3. Participación electoral en América Latina, 1990-2002

País	Voto obligatorio	Registro censo electoral	Participación* 1990-2002	Participación ajustada** 1990-2002
Uruguay	Sí	No automático	94,8	98,4
Brasil	Sí	No automático	75,9	70,1
Chile	Sí	No automático	74,4	62,2
Perú	Sí	No automático	66,6	57,9
México	Sí	No automático	59,3	53,5
Bolivia	Sí	No automático	55,2	42,4
Paraguay	Sí	No automático	53,9	39,2
Rep. Dominicana	Sí	No automático	53,6	45,6
El Salvador	Sí	No automático	38,7	34,2
Guatemala	Sí	No automático	36,2	28,2
Argentina	Sí	Automático	78	76,7
Panamá	Sí	Automático	72,3	70,9
Costa Rica	Sí	Automático	68,8	62,5
Honduras	Sí	Automático	68,3	69,1
Ecuador	Sí	Automático	65,8	64,5
Nicaragua	No	No automático	77,9	74,6
Venezuela	No	Automático	45,7	37
Colombia	No	Automático	33,3	26
América Latina			62,7	56
Europa Occidental			73,6	70,8
Estados Unidos			43,3	28,4

* Proporción de personas que votaron frente al censo electoral.

** Porcentaje de personas que votaron frente al total de personas que pueden votar.

Fuente: PNUD (2004).

Sin embargo, en el escenario local como se señaló, el panorama es diferente. En las últimas elecciones para mandatarios y corporaciones locales la participación electoral ha sido más alta que lo observado en elecciones nacionales. En promedio, en las últimas tres elecciones la participación ha sido del 59 % para alcaldes, del 60 % para gobernadores, del 56 % para concejos municipales y del 59 % para asambleas departamentales.

Tabla 4. Participación y abstención electoral para alcaldías. Nacional, 2011-2019

Elección	Participación electoral alcaldes (%)	Abstención electoral alcaldes (%)
2011	57,3	42,7
2015	59,4	40,6
2019	60,7	39,3

Fuente: elaboración propia con base en RNEC (s. f.).

Al respecto, el profesor Basset (2019) señala que “la tasa de participación a nivel nacional para las alcaldías en 2015 fue del 60 %, lo que representa una participación bastante buena, para la tradición colombiana”.

También comenta que “una cosa interesante es que Colombia es uno de los pocos países que tiene más participación política (participación electoral), en las elec-

ciones locales que en las nacionales”. En América Latina, indica Basset (2019), suele suceder que la gente participa más en las elecciones nacionales, sobre todo para la presidencia (en regímenes presidenciales). En Colombia sucede lo contrario; ¿por qué? Una explicación, señala el profesor, es que Colombia “es un país de pueblos pequeños, pues tenemos 1100 municipios, tres veces más que Argentina, un país comparable en población”. La elección allí es una elección de cercanía, concluye.

La organización político-administrativa en el país es bastante fragmentada. Para Basset (2019) las elecciones locales son elecciones rurales, pues en estos municipios “todo el mundo conoce a alguien, tiene un pariente, un amigo, un colega que se presenta a alguno de los cargos”.

Por ello, señala el profesor, no es una “gran elección ideológica o política y moviliza a una serie de redes sociales muy fuertes en el ámbito local, es un capital social de cercanía en lo local fuerte”. Dichas elecciones “son un nudo de acción colectiva... es un lugar privilegiado para estudiar la acción colectiva y los movimientos sociales”. Aunque es deseable una mayor participación en lo nacional, en lo local hay altos niveles de participación electoral, concluye (tabla 5).

Tabla 5. Grupos de municipios por participación electoral y tipo de elección

Grupo	Presidente 2018	Presidente 2014	Senado 2018	Senado 2014	Alcaldes 2015	Alcaldes 2011
Resultado nacional	54,22	39,93	48,8	44,19	59,4	57,09
Participación alta general	60,11	47,75	53,18	51,23	74,14	73,76
Participación alta legislativa y local	50,32	40,56	7,81	68,34	78,08	75,8
Participación promedio	51,96	40,4	46,9	45,74	63,96	64,22
Participación solo local y legislativa	43,38	31,2	42,87	41,33	61,02	60,15
Abstención nacional	41,38	31,2	42,87	41,33	61,02	60,15
Abstención generalizada	32,92	23,77	33,15	30,51	50,65	46,23

Fuente: Basset (2019).

La indagación a nivel geográfico realizada por el Observatorio de Procesos Electorales (OPE) de la Universidad del Rosario muestra, a través del análisis de clúster, siete grupos de municipios a partir de las tasas de participación de las últimas elecciones por tipo (las dos últimas presidenciales, legislativas y locales).

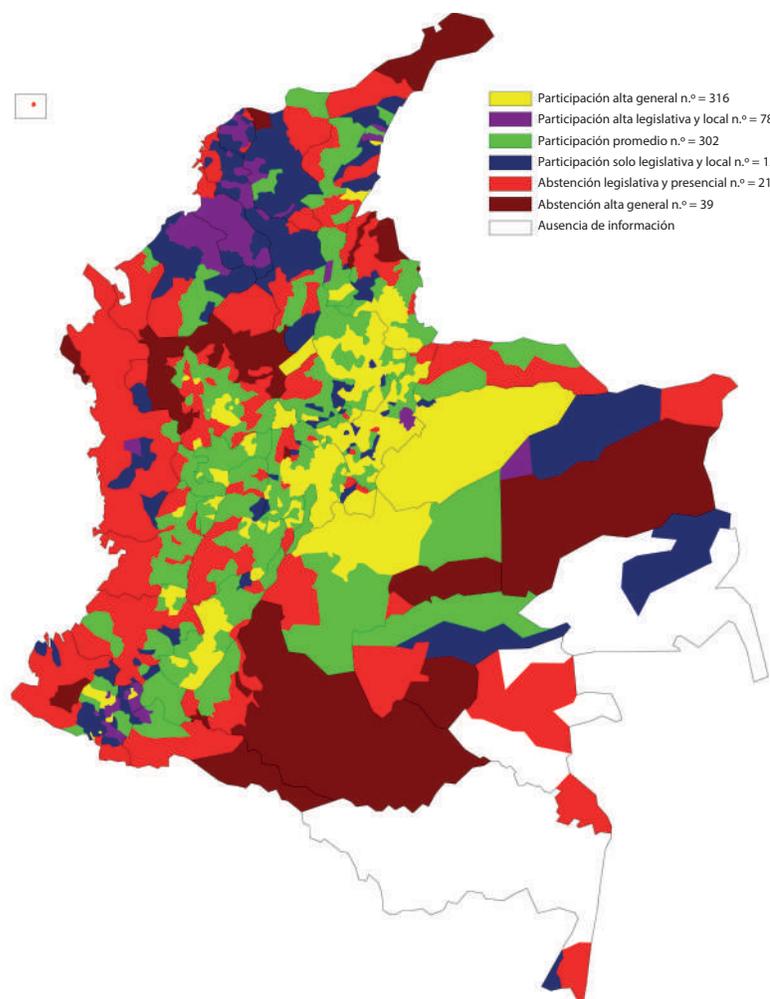
Dicho análisis evidencia comportamientos distintos en el territorio. Las dos categorías resaltadas en rojo muestran los municipios donde los resultados de las elecciones nacionales comparten las mismas características en términos de la alta abstención de las elecciones legislativas y presidenciales en los dos periodos (figura 2). En contraste, los municipios con los colores

amarillo y morado son aquellas entidades territoriales en las que la participación general fue alta, así como la participación legislativa y local respectivamente.

Por otra parte, según los resultados del OPE, los municipios con el color verde fueron los lugares donde la participación y la abstención tuvieron un comportamiento muy similar al promedio nacional, en los periodos y elecciones consideradas.

Finalmente, en la figura 2 las entidades territoriales municipales destacadas en color azul fueron los lugares en los que se reportó una participación electoral alta, pero solo para las elecciones locales y legislativas entre el 2011 y el 2018.

Figura 2. Geografía de la participación electoral



Fuente: Basset (2019).

Si se observa comparativamente, señala Basset (2019), en el análisis pesan de manera importante “la abstención y la idea de que a nivel nacional tenemos poca participación en algunas zonas, que es cierto”. Dichas zonas son los municipios pequeños, pero que cuentan en el imaginario, porque aquí se ve el efecto de la violencia.

De acuerdo con el director del OPE, estos municipios están en las zonas donde históricamente hay presencia de grupos armados, principalmente las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo (FARC-EP), y que pesan mucho sobre el comportamiento de la participación electoral.

Al extremo contrario, señala el profesor Basset, en amarillo y en morado se observan zonas donde el nivel de participación es muy fuerte. En dichos municipios participa más del 70 % del potencial electoral para elecciones a las alcaldías. Son municipios pequeños, en el centro del país, donde no hay esa tradición de violencia y donde se despliega el efecto de conocerse entre todos, una sociabilidad que favorece la participación de manera muy fuerte, concluye.

En el balance del OPE se muestra que los pueblos del interior de la costa (en morado) existe una gran diferencia entre elecciones legislativas y presidenciales. Asimismo, en la costa y en la parte alta de Nariño, las elecciones legislativas movilizan más que las presidenciales, al contrario de lo que ocurre en el centro del país. Sin embargo, para los comicios locales la participación en estos municipios es relativamente similar.

La categoría en verde, que es la más cercana al comportamiento del promedio nacional, muestra a las ciudades grandes como Bogotá, Cali y Medellín. Estas se caracterizan por una menor tasa de participación, particularmente en el nivel local, señala Basset.

Tenemos efectivamente un problema de participación electoral en las grandes ciudades. ¿Por qué?, es la pregunta que responde afirmativamente Basset y

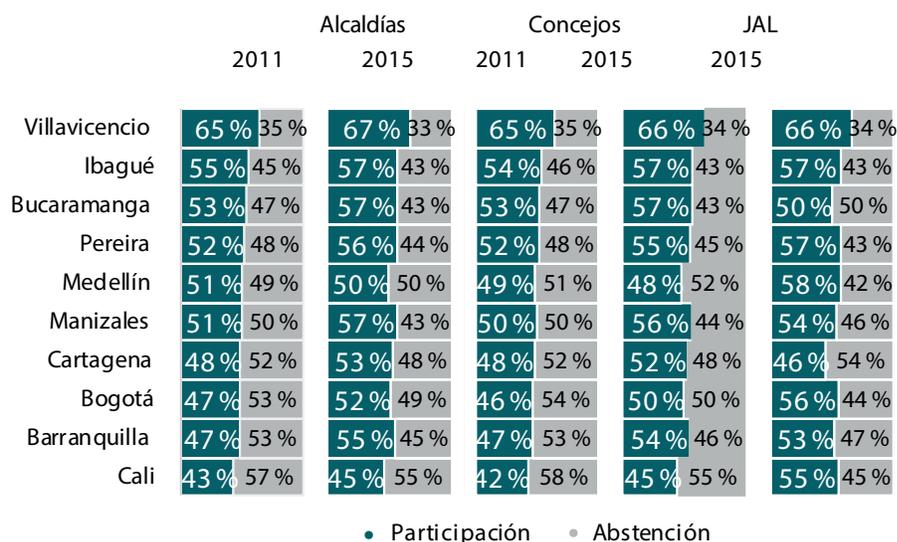
que respalda los datos del OGU del Instituto de Estudios Urbanos (IEU).

Para Basset (2019), esto se debe a que “tenemos probablemente una menor sociabilidad, redes sociales menos fuertes, menos intensas, las ciudades son anónimas y por lo tanto, no hay procesos de capital social que ayudan a movilizar a la gente, porque las elecciones son más lejanas”. Señala asimismo que “en las ciudades no necesariamente conocemos un concejal o un candidato como en los pueblitos”.

Un dato más muestra que en las últimas elecciones (2015) el voto en blanco para el Concejo llegó al 14 % en ciudades como Bogotá y Medellín, porcentaje que es enorme. Según el profesor, “ninguna otra elección, en ninguna otra parte del país, tienen un nivel tan elevado del voto en blanco, salvo si hay una movilización a favor del voto en blanco”. Esto, efectivamente, nos habla de una legitimidad problemática para este tipo de corporación en el ámbito urbano.

Por su parte, el análisis del OGU (figura 3) muestra que los indicadores de participación en elecciones locales para diez de las principales ciudades del país (Medellín, Barranquilla, Bogotá, Cartagena, Manizales, Villavicencio, Pereira, Bucaramanga, Ibagué y Cali), aún se mantienen cercanos al 50 % frente al potencial electoral (alrededor del 52 % en promedio). Las elecciones de alcalde muestran porcentajes promedio del 51 % (para el 2011) y del 54 % (para el 2015), y para Concejo se presentan porcentajes promedio del 50 % (para el 2011) y el 54 % (para el 2015) y para JAL se evidencian porcentajes promedio del 55 % (para el 2015).

Aunque las elecciones para JAL muestran un aumento en la participación electoral, concluye Basset (2019) que para los cuerpos colegiados en el ámbito urbano es bastante problemático el asunto de la abstención, y “ni hablar de las JAL, donde la gente que vota, lo hace al azar, además de que no es una elección que movilice mucho en el ámbito urbano”.

Figura 3. Participación y abstención electoral. Ciudades seleccionadas, 2011-2015

Fuente: elaboración propia con base en RNEC (s. f.).

El análisis para los datos de las elecciones del 2019 muestra un aumento en la participación ciudadana en todos los comicios (tabla 6). En la participación electoral para los concejos, gobernadores y asambleas no fue un aumento tan considerable a nivel nacional. Sin embargo, en el caso de las alcaldías, incluso con el preconteo del 98 % - 99 %² del reporte de las mesas, todavía la participación en el caso de las alcaldías no llegaba al nivel del 2015. No obstante, en números absolutos, efectivamente la participación electoral aumentó.

Es importante anotar que el análisis generalizado que consolida el promedio nacional no evidencia algunas diferencias fundamentales que hay entre las ciudades. Un dato muy importante son aquellas ciudades donde se mantiene o se evidencia un crecimiento destacable de la participación y una disminución en la abstención desde la elección del 2011. Es el caso de Bogotá, Cartagena, Ma-

nizales, Bucaramanga y Cali, que muestran que efectivamente hubo un aumento considerable en relación con la elección del 2015 e incluso JAL con la del 2011. Sin embargo, hay ciudades como Medellín donde la participación disminuyó, igual que en Barranquilla, aunque no fue tan notorio. En otras ciudades como Villavicencio, Pereira e Ibagué la participación en alcaldías mostró una reducción.

Es importante señalar que las votaciones para Concejo tuvieron un aumento muy importante, pasando del 52,8 % de participación en el 2015 a nivel nacional a una participación del 59,2 % en el 2019. Igual sucedió en el caso de gobernador, donde el aumento fue del 1 %, aproximadamente, y en el caso de las asambleas que fue menor al 1 %.

En el caso del Concejo es evidente el aumento permanente en términos de participación electoral en Bogotá, Cartagena, Manizales, Bucaramanga, Cali y el total nacional. Sin embargo, hay ciudades como Ibagué y Pereira donde efectivamente la participación en términos de Concejo no tuvo la misma tendencia que a nivel nacional.

Lo que es significativo en estos análisis es que el censo electoral para el 2019 creció en un 8 % en promedio para

² La información sobre las elecciones locales del 2019 se recolectó de la página web con los resultados del preconteo de votos, ya que los resultados finales de los escrutinios tardaron en consolidarse y se presentaron varias semanas después de la elaboración del presente documento. En todo caso, los resultados que se consolidan aquí muestran el panorama general del país.

alcaldías, concejos, gobernaciones, asambleas departamentales y JAL. Sin embargo, la participación electoral aumentó en aproximadamente un 1 % para los distintos cargos de elección popular que se eligieron en el 2015 y el 2019. Ello quiere decir que por cada persona que en el 2019 decidió ejercer su derecho al voto y no lo había hecho antes, 1,5 personas ingresaron a conformar el censo electoral para las mismas elecciones.

Esto muestra que, aunque hubo un aumento muy importante de personas que podían votar, este no se correspondió con los aumentos en términos porcentuales de la participación para todos los comicios.

Otro tema relevante en términos de la abstención y de la participación electoral en el 2019 fue el voto en blanco. Para todos los comicios, incluso si se mira desde las elecciones del 2007, pasando por las del 2011, el 2015 y el 2019, el voto en blanco ha aumentado de una manera considerable. Si bien aumenta el censo electoral, aumenta un poco la participación y baja la

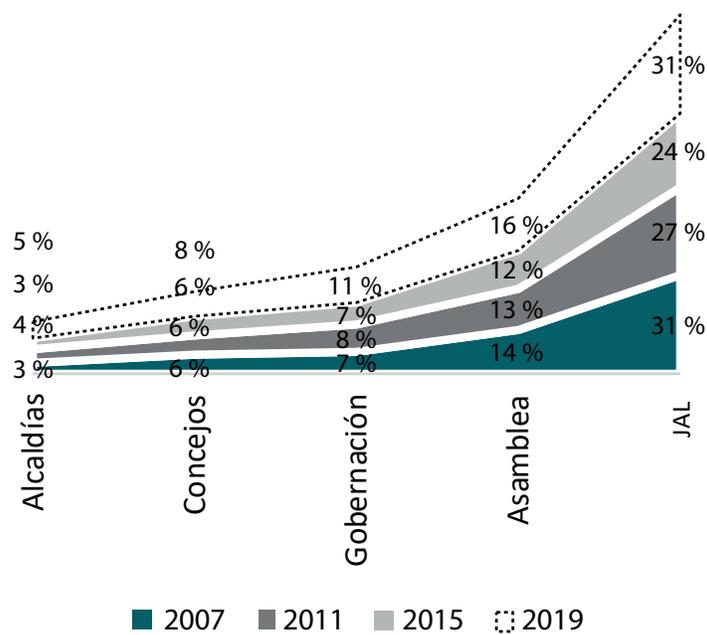
abstención; en todo caso para alcaldías, por ejemplo, el voto en blanco llegó aproximadamente al 5 %.

El voto en blanco pasó en alcaldías de un aproximado del 3,4 % en el 2015 a un 5,1 % en el 2019; para concejos del 6 % en el 2015 aproximadamente un 8 %; para JAL del 24 % al 31 %; para Gobernación del 7 % al 11 %, y para asamblea del 12 % al 16 % (figura 4).

Como se observa, el análisis del voto en blanco es muy importante porque lo que quiere decir es que, pese a que aumenta la participación, lo que manifiestan los votantes en todo caso puede ser una inconformidad o que no se vean reflejados sus intereses en términos electorales en los candidatos que se presentan.

También es importante anotar que, en términos generales, la participación aumentó frente a las elecciones del 2011 y el 2015, pero que ese análisis generalizado tanto por comicios como en todo el país, en todo caso requiere reflexiones particulares en relación con las distintas ciudades (tabla 6).

Figura 4. Voto en blanco elecciones locales. Colombia, 2007-2019



Fuente: elaboración propia con base en RNEC (s. f.).

Tabla 6. Participación y abstención electoral en alcaldías, concejos, gobernaciones y asambleas departamentales. Ciudades y departamentos seleccionados, 2011-2019

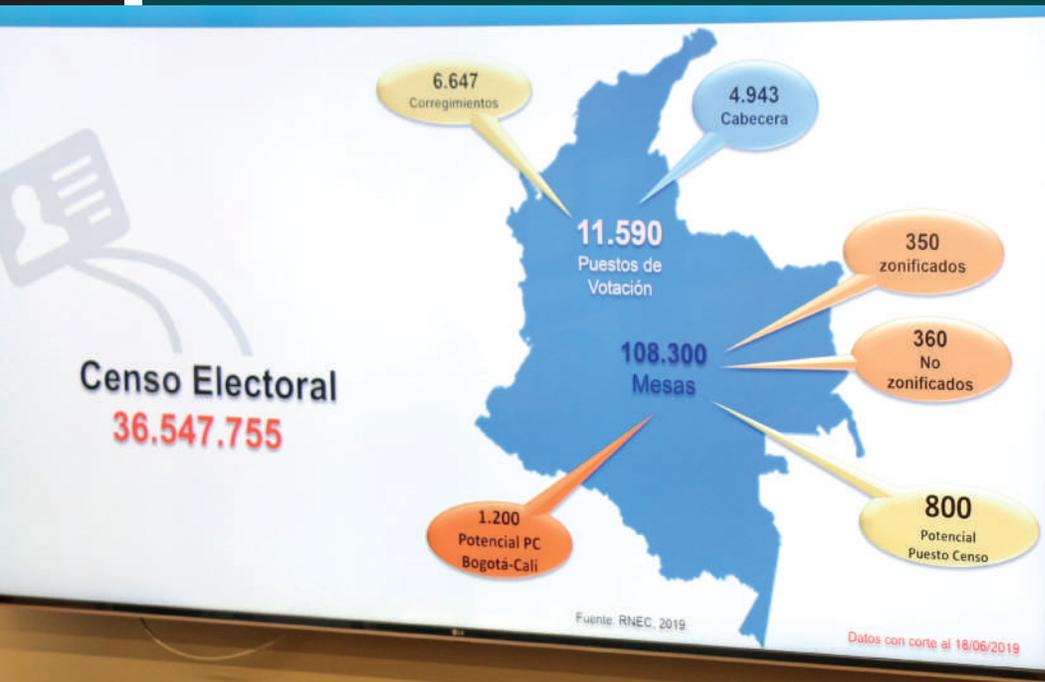
Alcaldías							
Ciudad	2011		2015		2019		Reporte (%)
	Participación (%)	Abstención (%)	Participación (%)	Abstención (%)	Participación (%)	Abstención (%)	
Medellín	50,7	49,3	49,6	50,4	50,1	49,9	100
Barranquilla	47,4	52,6	54,7	45,3	53,2	46,8	100
Bogotá	47,4	52,6	51,5	48,5	55,0	45,0	100
Cartagena	48,4	51,6	52,5	47,5	55,3	44,7	99,5
Manizales	50,5	49,5	56,8	43,2	59,9	40,1	100
Villavicencio	65,0	35,0	66,7	33,3	66,1	33,9	100
Pereira	52,1	47,9	55,8	44,2	53,7	46,3	100
Bucaramanga	53,2	46,8	57,1	42,9	58,8	41,2	100
Ibagué	54,8	45,2	57,2	42,8	54,7	45,3	100
Cali	42,8	57,2	45,4	54,6	48,0	52,0	100
Nacional	57,3	42,7	59,4	40,6	60,7	39,3	99,9

Concejos							
Ciudad	2011		2015		2019		Reporte (%)
	Participación (%)	Abstención (%)	Participación (%)	Abstención (%)	Participación (%)	Abstención (%)	
Medellín	49,0	51,0	48,4	51,6	49,3	50,7	99,6
Barranquilla	46,9	53,1	54,3	45,7	53,4	46,6	99,6
Bogotá	45,8	54,2	49,8	50,2	53,9	46,1	100
Cartagena	47,9	52,1	52,2	47,8	54,2	45,8	96,3
Manizales	50,0	50,0	56,4	43,6	59,7	40,3	100
Villavicencio	64,6	35,4	66,4	33,6	65,9	34,1	100
Pereira	51,6	48,4	55,4	44,6	53,8	46,2	99,7
Bucaramanga	52,8	47,2	56,8	43,2	58,3	41,7	99,9
Ibagué	54,3	45,7	56,9	43,1	54,9	45,1	99,8
Cali	42,4	57,6	44,8	55,2	47,2	52,8	99,1
Nacional	56,6	43,4	52,8	47,2	59,2	40,8	98,0

Gobernaciones							
Departamento	2011		2015		2019		Reporte (%)
	Participación (%)	Abstención (%)	Participación (%)	Abstención (%)	Participación (%)	Abstención (%)	
Cundinamarca	53,4	46,6	53,4	46,6	65,6	34,4	100
Atlántico	53,9	46,1	60,6	39,4	60,8	39,2	99,9
Bolívar	56,2	43,8	60,5	39,5	62,5	37,5	98,8
Valle del Cauca	56,1	43,9	58,5	41,5	53,0	47,0	99,7
Meta	65,3	34,7	65,0	35,0	68,7	31,3	100
Caldas	66,4	33,6	67,5	32,5	60,1	39,9	100
Antioquia	54,9	45,1	58,1	41,9	53,7	46,3	99,9
Tolima	63,1	36,9	65,5	34,5	60,8	39,2	100
Santander	60,6	39,4	60,6	39,4	66,6	33,4	100
Risaralda	50,9	49,1	51,7	48,3	55,5	44,5	100
Nacional	58,8	41,2	60,6	39,4	61,3	38,7	99,8

Asambleas departamentales							
Departamento	2011		2015		2019		Reporte (%)
	Participación (%)	Abstención (%)	Participación (%)	Abstención (%)	Participación (%)	Abstención (%)	
Antioquia	52,0	48,0	52,3	47,7	52,7	47,3	99,1
Atlántico	53,2	46,8	59,9	40,1	59,1	40,9	97,3
Bolívar	55,3	44,7	59,6	40,4	59,7	40,3	94,8
Caldas	55,8	44,2	58,1	41,9	60,0	40,0	100
Cundinamarca	64,8	35,2	64,5	35,5	65,4	34,6	100
Meta	65,8	34,2	66,4	33,6	68,7	31,3	99,9
Risaralda	54,4	45,6	57,7	42,3	55,7	44,3	99,9
Santander	62,7	37,3	64,9	35,1	65,9	34,1	99,4
Tolima	59,3	40,7	60,0	40,0	60,6	39,4	99,8
Valle del Cauca	50,3	49,7	51,1	48,9	52,4	47,6	98,9

Fuente: elaboración propia con base en RNEC (s. f.).



Los problemas de representación vs. el ejercicio del poder

Más allá del análisis de la participación y la abstención electoral, es fundamental preguntarse por la “representatividad”³ de los actores elegidos, entendida esta como

La relación representativa —el mandato— no consiste, por tanto, en una representación de voluntades sino en una relación de confianza. Por una parte, el ciudadano, al depositar su voto, otorga su

confianza a un determinado partido; por otra, en el seno de la cámara, una determinada mayoría otorga su confianza a uno de sus miembros para que forme gobierno. (de Carrera, 2004, p. 114)

La representación en las democracias liberales, y en especial en la colombiana, parte de la idea de que no solamente son los electores quienes deben obtener atención por parte del Estado, ya que los actores políticos representan al conjunto de la ciudadanía.

Las ideas de “representación” se han transformado, así como los “modelos democráticos” también lo han hecho. Se ha entendido esto como mandato cuando a quienes se elige se les trasfiere la responsabilidad de decidir, considerando el interés general de los electores. También se ha interpretado

³ Una exploración de las formas que ha adquirido la representatividad en la democracia liberal en occidente se puede consultar con mayor detalle en Manin (2006).

como la representación de los intereses de grupos, colectivos, sectores o facciones, donde el representante actúa en nombre del representado. Otra forma de entenderla hace alusión a la representación de proyectos políticos o visiones de sociedad a través de los partidos políticos.

Al respecto, la Carta Política de 1991 señala en su artículo 3 que una forma del ejercicio directo de la soberanía a través de sus representantes, de allí que más adelante, en su artículo 40, establezca que todo ciudadano tiene el derecho a elegir, ser elegido y participar en la conformación, ejercicio y control del poder político, y dentro de otros medios, a través la constitución de partidos, movimientos y agrupaciones políticas. De esta manera, la Carta Política establece la representación como un derecho fundamental y asigna un rol central a las organizaciones políticas en el ejercicio del poder político.

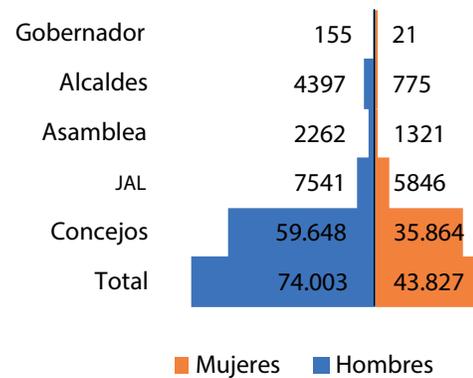
En la práctica, es importante preguntarse por el tipo de representación que incentivan las reglas electorales; es decir, cuál es el mapa político que se ha venido generando en el territorio, en términos de representatividad, no solo de los partidos sino de los “ganadores” en nombre de estos o de coaliciones. En ese sentido, el espacio de *Debates de Gobierno Urbano* discutió con los expertos invitados las siguientes preguntas centrales:

- ¿Cuál es el nivel de representación que se ha logrado en las elecciones locales?
- ¿Es posible que los resultados electorales tengan incidencia en la forma de ejercer las competencias una vez asumidos los cargos?
- ¿Qué papel desempeña la financiación de campañas en los mecanismos de responsabilidad de los actores elegidos por votación popular?

¿Cuáles son otros riesgos a los que se enfrentan los comicios locales que pueden afectar el tipo de representación de nuestro sistema democrático?

Para iniciar esta discusión es relevante retomar lo señalado por el funcionario de la RNEC invitado al conversatorio, quien señaló que las estadísticas en la inscripción de candidatos muestran un “incremento de candidatos por grupos significativos de ciudadanos, distinto de lo que sucede con las inscripciones por partidos”. Como se observa en la figura 5, también se evidencia un aumento de inscripciones de mujeres en las contiendas electorales locales.

Figura 5. Candidatos inscritos por género. Colombia, 2019



Fuente: RNEC (2019).

La discusión en torno a la representatividad

La discusión inicia con una pregunta básica: ¿qué motiva a la gente a votar en Colombia? Al respecto, Camilo Vargas, coordinador del Observatorio Político-Electoral de la Democracia de la Misión de Observación Electoral (MOE)⁴, señala que es “muy difícil hacer salir a votar al electorado colombiano y es una práctica común de las campañas buscar las formas de hacer votar a la gente y la frontera entre lo legal y lo fraudulento es difusa”. Incluso, señala Vargas, en las elecciones locales pesan mucho las estrategias informales, en algunos

⁴ La MOE es una organización no gubernamental independiente en la que participan distintas organizaciones de la sociedad civil que se encuentra en funcionamiento desde el 2006. La MOE vigila el cumplimiento de las normas electorales con voluntarios ciudadanos sin filiación partidista. También realiza investigaciones sobre los resultados electorales, los patrones de criminalidad que afectan los procesos electorales y seguimiento a los medios de comunicación sobre temas políticos y electorales (MOE, s. f.).

casos ilegales para fomentar la participación de los ciudadanos; en las que no necesariamente prima la calidad de las propuestas de los candidatos.

De acuerdo con las cifras de la RNEC presentadas para el debate (tabla 7), en total se inscribieron 117.830 candidatos para 20.572 cargos a proveer.

Tabla 7. Candidatos inscritos y proporción no elegida. Elecciones locales en Colombia, 2019

Corporación	Cargos a proveer	Candidatos sin curul (%)
Gobernación	32	81,8
Asamblea	2018	43,7
Alcaldía	1019	80,3
Concejos	11.271	88,2
JAL	6232	53,4
Total	20.572	82,5

Fuente: RNEC (2019).

Es importante destacar, en este aspecto, que se presenta un número importante de aspirantes a los cargos públicos, los cuales no van a ser elegidos. Esto básicamente lo que muestra es que el 83 % de los candidatos que se presentan no obtienen ninguna curul en términos de representación. Esto es relevante en lo que respecta al sistema político, porque evidencia que es un sistema que “produce muchos perdedores”.

Con la reforma política que se aplica por primera vez en las elecciones del 2019, el segundo en las elecciones de alcalde puede aplicar a una curul en el Concejo. Sin embargo, es un sistema que genera bastantes aspirantes, pero pocos ganadores, lo que también se expresa en los resultados en términos de representatividad, específicamente para alcaldías y gobernaciones de algunas ciudades, donde el ganador lo hace con muy pocos votos frente al total de votos válidos.

En el caso de Bogotá se ganó en el 2019 con el 35 %; en Cartagena con el 28 %; en Villavicencio con el 21 %, y en Ibagué con el 21 %. Si se revisan estos porcentajes frente al total del censo electoral, se tiene que la representatividad de los candidatos que ganan disminuye de manera importante: Bogotá pasa del 35 % al 18 %; Cartagena del 28 % al 14 %; Villavicencio del 21 % al 13 %, e Ibagué del 21 % al 11 %.

Estas cifras también se evidencian solamente en las pasadas elecciones. Durante el 2011, en el mejor de los casos, la ciudad con mayor votación para alcaldía fue Bucaramanga con el 26 % de los votos frente al censo electoral, contrastando con el 52 % frente a los votos válidos. Por su parte, para el 2015 Pereira fue la ciudad con mayor representatividad, con el 32 % de los votos del censo electoral, ante el 62 % de los votos válidos (tabla 8).

Tabla 8. Resultados electorales del candidato ganador. Entidades territoriales seleccionadas, 2011-2015

Ciudad	2011			2015		
	Potencial electoral (%)	Total sufragantes (%)	Votos válidos (%)	Potencial electoral (%)	Total sufragantes (%)	Votos válidos (%)
Medellín	17,9	35,3	37,7	16,6	33,4	35,8
Barranquilla	24,8	52,4	58,1	35,2	64,4	73,3
Bogotá	14,7	31,1	32,2	16,6	32,2	33,2
Cartagena	24,5	50,6	55,0	17,7	33,6	37,5
Manizales	13,3	26,4	30,7	15,4	27,1	29,3
Villavicencio	20,8	32,0	33,5	31,2	46,8	49,2
Pereira	19,4	37,2	40,5	32,6	58,5	62,6
Bucaramanga	26,5	49,8	52,8	15,6	27,4	28,8
Ibagué	22,5	41,0	44,2	16,4	28,6	30,7
Cali	16,6	38,8	42,3	16,5	36,3	38,2

Fuente: elaboración propia con base en RNEC (s. f.).

Los casos opuestos fueron las elecciones de alcalde en Manizales en el 2011 y el 2015, en los que fueron electos con el 13 % y 15 % del potencial electoral, contrastado con el 30 % y el 29 % de los votos válidos respectivamente.

Ahora bien, la ciudad que más llama la atención fue Barranquilla para las elecciones a la Alcaldía. Aunque es posible afirmar que, entre las 10 ciudades seleccionadas, en el 2011 y el 2015 Barranquilla fue la ciudad con mayor legitimidad, pues el 58 % y el 73 % de los votantes escogieron a la autoridad local respectivamente, lo cierto es que tan solo el 24 % de los potenciales votantes escogieron a la alcaldesa en el primer año y el 35 % en el segundo.

Esto lo que muestra es que definitivamente el sistema electoral va generando unos ganadores con poca legitimidad de entrada. El cual es un tema sobre el que hay que reflexionar en términos de márgenes de acción de los gobiernos locales y la gobernabilidad de estos actores políticos en el momento de ejercer sus competencias.

Al respecto, el profesor Basset señala que en la discusión de los sistemas electorales es importante concentrarse en la legitimidad de los cuerpos colegiados en el ámbito urbano. En ese contexto, el problema “es quizá el modo de elección que aleja a los concejales de sus bases sociales”.

Se ha hablado, continúa, de “cambiar del modo de elección, de pasar de un modo de elección proporcional a uno uninominal que puede ayudar a que los concejales se puedan elegir por localidad y se pueda conseguir que los concejales se puedan unir a sus bases sociales”. Lo anterior, concluye, “ayudaría a que se hicieran las campañas más cercanas, en los barrios”.

También señala que la segunda vuelta podría ser una reforma importante en Bogotá o en grandes ciudades, ya que permitiría solucionar el “débil margen entre el ganador y el segundo”. La segunda vuelta es un meca-

nismo pensado en términos de gobernabilidad, ya que se sustenta en evitar que alguien llegue a ser alcalde con bajos niveles de votación y fomenta las alianzas políticas. Basset enfatiza en que los candidatos que hagan una alianza con los otros para formar una administración con una base política más amplia y un gobierno más representativo podrían permitir tener una mayor legitimidad.

¿Y la financiación de campañas?

De acuerdo con los análisis realizados por la MOE, los problemas de financiación de campañas son uno de los mayores riesgos en las actuales elecciones. Al respecto, Camilo Vargas (2019) señala que “es muy difícil saber cuánto cuesta una campaña electoral, ya que se habla de miles de millones, pero no hay datos con que trabajar”. En el 2011, comenta, Transparencia por Colombia, a través del Programa Cuentas Claras, inició con la posibilidad de sistematizar los ingresos y gastos de las campañas en línea, y que se reportan desde el 2014.

Sin embargo, continúa, el CNE como la máxima autoridad electoral, no ha tenido la capacidad de hacer obligatorio en la práctica que las candidaturas reporten sus gastos. Es decir, no se están cumpliendo las normas que el mismo CNE estableció en relación con el reporte semanal. Lo único que se cumple, indica Vargas, es lo que dice la Ley, en relación con el reporte consolidado de ingresos y gastos que debe hacerse dos meses después de finalización de las elecciones. En todo caso, concluye, “dos meses después no se puede comprobar si efectivamente se gastó ese dinero, si entró más o en qué se gastó... por lo que es un problema de arquitectura institucional del CNE”.

En su presentación para el debate la MOE muestra que los datos son poco confiables, ya que se sustentan en lo que los candidatos “quisieron” reportar. Hoy en día, el 95 % de los candidatos no ha reportado y hay que esperar a que pasen las elecciones (Vargas, 2019).

En el 2015 para las alcaldías, según los reportes de la MOE, todos los candidatos gastaron poco más de 209.000 millones de pesos. ¿De dónde salió este dinero? El Estado no puso nada.

De acuerdo con Camilo Vargas, es muy difícil acceder a anticipos, por la dificultad del trámite (abrir una cuenta bancaria, firmar una póliza que tiene pocas posibilidades de ser expedida a los candidatos, entre otros). Adicionalmente, señala: “¿Quién más puede dar la plata? Los partidos políticos, pero son estructuras políticas débiles sin plata”. También se puede con crédito bancario, pero el candidato debe solicitarlo con su historial crediticio a los bancos comer-

ciales. Solo si el candidato tiene ingresos altos y un buen historial crediticio, el banco le prestará para la campaña electoral, pues no hay una garantía de que devuelva el dinero.

El origen del dinero de las campañas electorales es privado (tabla 9). La MOE muestra que una tercera parte la constituyen aportes de particulares o empresas que donan el dinero. Sin embargo, lo preocupante, señala Vargas, es “que los candidatos dicen que el 62 % del dinero sale de su bolsillo o el de sus familiares, es decir, que hay personas muy adineradas haciendo campaña, pues 128.000 millones salen del bolsillo propio o el de sus familiares”.

Tabla 9. Financiación de campañas a las alcaldías, 2015

Tipo de recurso	Origen del recurso	Monto (millones de pesos)	Porcentaje
Recursos privados 94 %	Dinero propio, aportes y préstamos de familiares	128.000	62,0
	Aportes y préstamos de particulares	62.000	30,3
	Dinero privado de los partidos	3000	1,5
Recursos públicos, bancarios y de los partidos 6 %	Anticipos	93.000	0,1
	Créditos bancarios	8000	3,9
	Ingresos del partido	4000	2,3
Total financiación candidatos Alcaldía		207.000	100

Fuente: MOE (2019).

De acuerdo con las reglas formales de financiación de campañas, el Estado repone los recursos invertidos con la “Reposición de gastos por votos”, siempre y cuando se obtenga el 4 % de la elección. Con base en ello, en el 2015 el CNE estableció como tarifa por cada voto 1815 pesos. En un análisis simple, comenta Vargas, “si los más de 3000 candidatos sacaron más de 18 millones de votos, el resultado de la reposición es de 32.000 millones que pagó el Estado”.

En ese escenario, la reposición de votos podría cubrir 32.000 millones de 209.000 millones calculados en gastos. En dicho cálculo 128.000 millones de pesos serían atribuibles a los propios candidatos, es decir, “que solo del bolsillo de los candidatos se perdieron 100.000 millones de pesos aproximadamente, lo que no es racional en términos económicos”, comenta Vargas.

¿Cómo los candidatos van a botar dinero ganen o pierdan en las elecciones? La respuesta, señala el coordinador de la MOE, tiene que ver con que nadie, ni

la Fiscalía, ni el CNE, ni la Contraloría, están examinando el flujo de caja de las elecciones. No se le está exigiendo a las campañas que reporten sus ingresos y gastos, lo que representa un alto riesgo electoral. Ni siquiera los partidos políticos incentivan a que sus candidatos reporten los ingresos y gastos. Se concluye, por tanto, que el CNE tiene limitada capacidad institucional, lo que constituye un problema de reforma política que no se ha resuelto desde el mismo Congreso.

Como se puede observar, la discusión sobre el tipo de representatividad que se está produciendo en el país

en las grandes ciudades, así como los incentivos que generan las reglas electorales son centrales para entender el ejercicio de gobierno. Por ende, se requieren reflexiones en detalle de la relación entre los actores políticos elegidos y sus electores a nivel territorial, con el fin de entender los alcances y retos de las reformas políticas aprobadas y necesarias para mejorar la democracia local, al menos en cuanto a representación política. En todo caso, el papel de los partidos políticos es determinante como trasfondo de la discusión sobre reglas y prácticas democráticas en el país.

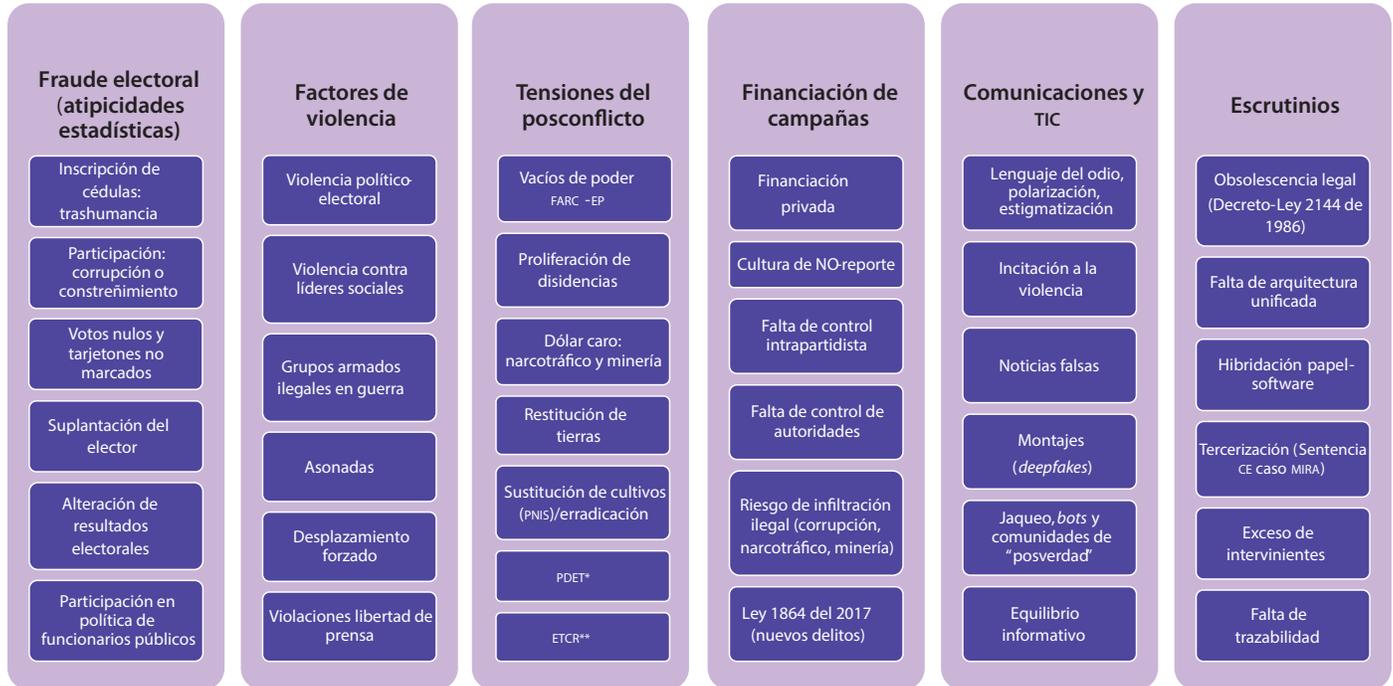


Otros riesgos electorales que afectan la competencia política

En el debate realizado la MOE presentó los avances en materia de observación electoral. La MOE realiza el mapa de riesgo electoral para cada elección de alcance nacional desde el 2007, junto con los otros mapas de análisis de riesgo electoral. La figura 6 muestra la matriz general con los temas prioritarios para las elecciones del 2019; los dos primeros factores son los que el mapa de riesgo electoral ha analizado históricamente desde el 2007.

Los mapas de riesgo electoral buscan señalar los factores importantes, las principales amenazas y las vulnerabilidades del sistema electoral, que pueden afectar el derecho fundamental a la participación política. Es de anotar que el mapa de riesgo electoral y la MOE surgieron en el contexto de la finalización del acuerdo de paz con los paramilitares. La MOE nació observando cómo en las elecciones posteriores a este suceso hubo factores de violencia, como la presencia de grupos armados ilegales, que se cruzaron con factores de fraude. En el 2006, el 2007 y el 2010 era evidente la presencia de dichos grupos. De acuerdo con Camilo Vargas de la MOE, "las guerrillas disuadían, impedían o saboteaban el voto; al mismo tiempo que los paramilitares forzaban el voto, manipulaban y alteraban las elecciones".

Figura 6. Matriz de riesgos electorales. Colombia, 2019



* Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial.
 ** Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación.

Fuente: Vargas (2019).

Hoy en día el panorama es mucho más complejo. Según la MOE hay factores de riesgo y fraude que tienen que ver con distintos tipos de delitos electorales: trasteo de votos que inicia un año antes del periodo electoral, así como cambios de puestos de votación; corrupción al sufragante y compra de votos, y constreñimiento al sufragante, expresado en la presión para que consigan votos, para que voten por un candidato para la renovación de un contrato, la continuidad de un subsidio u otro tipo de presiones.

Asimismo, se señala en el debate que se invierten altas sumas de dinero en el fraude: en pagar a la gente, en infiltrar jurados de votación, pagar testigos para ver por quien se está votando y para que la gente vote por un candidato. A pesar de que la RNEC hace innovaciones tecnológicas, señala Vargas, las campañas siempre están innovando en formas para que los electores voten "por las buenas o por las malas".

La MOE se enfoca en los municipios rurales, teniendo en cuenta que en Colombia las entidades territoriales en términos demográficos son asimétricas. Atendiendo a las categorías de municipios de la Contaduría General de la Nación, la MOE se concentra en 960 municipios, ya que allí es donde más afectan los factores de violencia.

Una conclusión de los mapas de riesgo de los últimos años es que se creía que el acuerdo de paz iba a generar una caída abrupta de los factores de violencia. De acuerdo con los datos presentados en el debate, efectivamente entre el 2015 y el 2018 hubo una caída significativa del riesgo, pues se pasó de 400 municipios a 300 en riesgo de violencia aproximadamente. Sin embargo, se estancó el nivel de riesgo, pues en el 2019 los municipios fueron 305 (tabla 10). Lo anterior tiene que ver con que las elecciones están asociadas a factores de violencia, independientemente de la participación de las FARC-EP; la violencia contra líderes

sociales o contra candidatos no solo se deriva de la presencia de grupos armados ilegales.

Tabla 10. Municipios por niveles de riesgo electoral, 2015-2019

Nivel de riesgo	Locales 2015	Nacionales 2018	Locales 2019
Medio	56	43	46
Alto	89	67	66
Extremo	59	56	40
Total	204	166	152

Fuente: Vargas (2019).

Las dinámicas de violencia se mezclan de manera compleja con el tema electoral tanto en las áreas rurales como urbanas. Por ejemplo, según Vargas (2019),

las organizaciones delincuenciales del área metropolitana del Valle de Aburrá cumplen un rol que impide la participación de candidatos o el ejercicio al voto, ya que es inseguro salir a votar y hacer campaña. Las organizaciones armadas tienen que ver con las elecciones, por las relaciones que entablan con las campañas políticas.

Para las elecciones del 2019 es relevante como factor la reactivación de la guerra en muchas partes del país, las cuales están relacionadas con las tensiones del posconflicto. En el territorio se evidencian vacíos de poder por la desmovilización de las FARC-EP que no se ocuparon por el Estado en la implementación del acuerdo de paz.

De acuerdo con la MOE, el narcotráfico y la minería ilegal están aprovechando la devaluación competitiva del peso, a partir de los vacíos de poder que no llenó el Estado. Nuevos grupos armados ilegales, el Ejército de Liberación Nacional (ELN) y el Ejército Popular de Liberación (EPL) en expansión, así como las disidencias de las FARC-EP, están en una permanente lucha por el control de esas actividades ilegales, propiciando riesgos de violencia sobre todo en los municipios rurales. Esa situación también genera flujos de dineros ilegales que se relacionan con la financiación de las campañas electorales.

Asimismo, señala, se evidencian “muchos casos de violencia que terminan en el asesinato de candidatos o la amenaza a candidatos que se presentan en contiendas políticas, se dan en el campo, pero también en lugares como las grandes ciudades o ciudades intermedias, muchos tienen que ver con la financiación de campañas” (Vargas, 2019). Lo anterior ya que existe un riesgo de infiltración de dinero ilegal en las campañas, que hoy en día tiene que ver con quienes hacen fraude y quienes ejercen violencia en las elecciones.

La MOE concluye que el riesgo electoral ha evolucionado. Aún se ejerce violencia para constreñir el voto o amenazar y asesinar candidatos; pero cada vez más se evidencia en la infiltración de dineros a las campañas.

En el espacio de preguntas, la MOE señala que, en términos de las reformas políticas, el Congreso de la República no ha incorporado este tipo de riesgos electorales. El Código Electoral es de 1986 y solamente define procedimientos asociados a cómo se cuentan los votos, cómo se vota, etc. En este contexto, la RNEC ha tenido que actuar con algunos obstáculos derivados de esta condición.

Sin embargo, comenta Vargas, existen grandes vacíos y brechas de seguridad en el procedimiento de escrutinios, por ejemplo. El escrutinio es una simple sumatoria de las votaciones, de lo que los jurados cuentan en las mesas de votación. La muestra de que un escrutinio se puede hacer de manera muy eficiente es el preconteo, que es un método de cómputo de votos. Sin embargo, señala el representante de la MOE: “seguimos teniendo el Código del 86 que nos lleva a unos procedimientos que hacen que, por ejemplo, el escrutinio el 11 de marzo del 2018 a las legislativas finalizara el 19 de julio, un día antes de la posesión del Congreso”.

Otra reforma importante que no se ha logrado es la relacionada con el CNE y su modernización, desde su origen político, pasando por su autonomía financiera y administrativa. También es importante reflexionar

sobre su presencia territorial, ya que el CNE no tiene oficinas en el resto del país.

Finalmente, se señala que la Fiscalía es un ejemplo de cómo un impulso normativo que dio el Congreso llevó a un proceso interno de fortalecimiento institucional para los asuntos electorales. En menor medida, añade, la Procuraduría también se ha fortalecido.

Al respecto, el profesor Basset indica que después de las elecciones de octubre del 2019 se debe abrir un gran debate asociado a la reforma al Código Electoral, pues hay procesos que es necesario modernizar urgentemente.

Otro de los problemas que está en mora de estudio, señala Basset, es el de una reforma electoral que acerque a los concejos a sus bases electorales en las grandes ciudades. Sin esto, comenta, se van a mantener

unas tasas de participación relativamente menores en el ámbito urbano, unas bases sociales lejanas a sus candidatos y un ámbito desfavorable para tejer relaciones de confianza entre los políticos que representan a la ciudad y los ciudadanos que viven en ella.

En relación con lo anterior, el representante de la RNEC señala que se adelantan procesos de automatización. Sin embargo, los preconteos —que son las cifras que se ven en los medios la noche de las elecciones— no son definitivos, por ende, no tienen fuerza legal; los que sí la tienen son los escrutinios, que son con los que se entregan las credenciales. La diferencia entre preconteo y escrutinio varía en un 1 %, lo que se debe en parte a dicha automatización. Concluye el funcionario que a nivel latinoamericano Colombia es el único país que cuenta con certificación que le otorga un índice de calidad y credibilidad de la institucionalidad.



Resultados electorales 2019: participación/abstención y representatividad

En el presente número de *Debates de Gobierno Urbano* se incluirán algunos datos electorales de los comicios del 2019, pues solamente se pretende sistematizar algunos de los principales indicadores trabajados en la mesa de expertos. Es de anotar que se trabajó con base en los preconteos, debido al momento de elaboración del presente documento (diciembre del 2019).

Antes de presentar el comportamiento electoral, la representatividad de los candidatos electos y los cam-

bios en la conformación de los mapas políticos, cabe recordar algunas precisiones sobre el alcance de la información recolectada y analizada. En primer lugar, se seleccionaron diez ciudades y diez departamentos cuya población es mayoritariamente urbana. Los resultados acá contenidos no se hacen extensibles a toda Colombia sino exclusivamente a las entidades territoriales seleccionadas.

Segundo, se recolectaron los datos electorales del preconteo de votos para alcaldías, concejos, gobernaciones y asambleas departamentales, con un porcentaje de reporte del 100 % en la mayoría de los casos y, en algunas ocasiones, de no menos del 99 %. Es por ello que algunos datos pueden variar con respecto a

los datos de los escrutinios (los cuales constituyen los datos definitivos), en una proporción muy baja.

Tercero, se realizaron los cálculos de los diferentes indicadores que a lo largo del documento se han venido presentando, de tal manera que se tuviese información comparable con las elecciones de autoridades locales de los años anteriores (2015, 2011 y en algunos casos 2007).

Participación/abstención

En términos de la participación y abstención de las diez ciudades analizadas (Medellín, Barranquilla, Bogotá, Cartagena, Manizales, Villavicencio, Pereira, Bucaramanga, Ibagué y Cali) (tabla 6), para los diferentes cargos a elegir por voto popular en 2019 los resultados indican menores valores que el agregado nacional, con algunas excepciones.

Siendo la participación nacional para alcaldías del 60 %, para concejos del 59 %, para gobernaciones del 61 % y para asambleas del 60 %, tan solo Villavicencio alcanzó a movilizar proporcionalmente una mayor cantidad de votantes para los dos primeros (66 % en la Alcaldía y 65 % al Concejo) y Meta (68 %), Santander (66 %), Cundinamarca (65 %) y Bolívar (62 %) para gobernaciones y asambleas. Concomitantes son las cifras de abstención, pues en estas mismas entidades territoriales la proporción de personas que no ejercieron su derecho al voto fue menor al agregado nacional (39 % para alcaldías, 40 % para concejos, 38 % para gobernaciones y 39 % para asambleas). Villavicencio con el 33 % en la Alcaldía y el 34 % para Concejo; Meta con el 31 %; Cundinamarca con el 34 %; Bolívar con el 37 % para Gobernación y Cundinamarca y Santander con el 34 % para la Asamblea Departamental.

No obstante, es importante considerar ciudades como Medellín y Cali, donde la abstención fue mayor al 50 % de los potenciales votantes para los concejos locales. Claro está, el comportamiento electoral de los ciudadanos en estas ciudades demuestra un mayor interés

por participar en las elecciones del 2019, ya que ha disminuido la abstención para la primera en un 1 % y para la segunda en un 5 % entre el 2011 y este último año.

Por otro lado, la abstención ha disminuido en mayor medida en Manizales y Bogotá, ciudades en las que la proporción de personas que no ejercieron su derecho al voto ha disminuido en un 9 % y un 8 % entre el 2011 y el 2019 respectivamente. Por su parte, Manizales pasó del 50 % al 40,3 %, y Bogotá del 54 % al 46 % entre los años considerados.

Claro está, no se puede desconocer que, en una perspectiva comparada de tiempo, como se mencionó en la primera sección del documento, la participación aumentó en comparación con las pasadas elecciones locales, aunque en menor proporción al potencial de votantes. De allí que a pesar del aumento de la participación electoral en términos absolutos esta no se vea reflejada en el porcentaje de personas que participan.

Representatividad

En términos de representatividad, la legitimidad de los candidatos que ejercen el gobierno por mandato popular puede ser medida por el porcentaje total de votos obtenidos. Particularmente, la representatividad arroja resultados similares a las elecciones del 2015.

En el caso de Villavicencio, por ejemplo, a pesar de ser la ciudad con mayor participación electoral en el 2019, el candidato electo para alcalde obtuvo una representatividad media, pues ganó con un 21 % de los votos válidos. Sin embargo, si se contrasta esta cifra con el total de potenciales votantes, esta representatividad llega solo al 13 % (tabla 11). Este es un resultado menor si se compara con las elecciones del 2011, cuando el ganador lo hizo con el 20 % del censo electoral y para el 2015 con el 32 %.

En la perspectiva temporal comparada, Barranquilla tuvo el mismo desempeño que se mencionó en la segunda parte de este documento. Si se toma en cuenta

la votación del ganador con respecto a los votos válidos, se puede afirmar una representatividad superior del 62 %, pero en contraste con el potencial de votantes se reduce la representatividad de la autoridad local electa al 28 %.

Como se observa en la tabla 11, en contraste con las elecciones del 2011 y el 2015, la representatividad disminuyó para el 2019. En el primer año, en promedio las alcaldías fueron ocupadas por candidatos que obtuvieron el 20 % de los votos del potencial electoral; en 2015 el 21 %, mientras en el 2019 este promedio fue del 18 %.

Tabla 11. Proporción de la votación del candidato ganador frente al total de votos válidos y censo electoral. Alcaldías ciudades seleccionadas, 2011-2019

Ciudad	Votos válidos				Censo electoral			
	2011	2015	2019	Reporte	2011	2015	2019	Reporte
	%	%	%		%	%	%	
Medellín	37,7	35,8	38,6	100	17,9	16,6	18,2	100
Barranquilla	58,1	73,3	62,4	100	24,8	35,2	28,3	100
Bogotá	32,2	33,2	35,2	100	14,7	16,6	18,9	100
Cartagena	55,0	37,5	28,9	99,5	24,5	17,7	14,3	99,5
Manizales	30,7	29,3	41,2	100	13,3	15,4	22,8	100
Villavicencio	33,5	49,2	21,3	100	20,8	31,2	13,4	100
Pereira	40,5	62,6	28,8	100	19,4	32,6	14,4	100
Bucaramanga	52,8	28,8	48,4	100	26,5	15,6	27,7	100
Ibagué	44,2	30,7	21,8	100	22,5	16,4	11,2	100
Cali	42,3	38,2	37,9	100	16,6	16,5	17,3	100
Promedio ciudades	42,7	41,9	36,5		20,1	21,4	18,6	

Fuente: elaboración propia con base en RNEC (s. f.).

Al observar el caso de las gobernaciones, la representatividad no es muy diferente. Aunque Antioquia fue el único departamento donde la votación en el 2019 fue inferior a una quinta parte del potencial electoral (17 %), si se toma como un punto de comparación el total de votos válidos, la representatividad promedio para los departamentos es del 45 %; pero si se toma el censo electoral, esta es del 24 %. Esto quiere decir que para los 10 departamentos analizados la representatividad promedio se reduce en un 17 % o en algunos, casi la mitad (tabla 12).

En el mejor de los casos, Atlántico fue el departamento donde la campaña a la Gobernación consiguió el respaldo de un poco más de la tercera parte de la ciudadanía

que puede ejercer su derecho al voto. Para todos los demás departamentos, los futuros gobernadores ejercerán su cargo con la consideración de que solo un poco más de la quinta parte de los potenciales votantes (censo electoral) respaldaron con su voto sus candidaturas.

En términos comparativos entre los años de elecciones, las gobernaciones se eligieron con un porcentaje menor de votantes que en el 2011. Tomando como punto de referencia los votos válidos, en promedio, los gobernadores fueron electos con el 46 % en el 2011, el 42 % en el 2015 y el 45 % en el 2019. Si bien en el 2019 se puede afirmar que aumentó la representatividad, entre el 2015 y el 2019 para las últimas elecciones locales no se alcanzó el mismo nivel de hace ocho años.

Tabla 12. Proporción de la votación del candidato ganador frente al total de votos válidos y censo electoral. Gobernaciones departamentos seleccionados, 2011-2019

Departamento	Votos válidos				Censo electoral			
	2011	2015	2019		2011	2015	2019	
	%	%	%	Reporte	%	%	%	Reporte
Antioquia	49,5	39,5	36,1	99,9	23,1	18,3	17,1	99,9
Atlántico	46,6	38,2	66,7	99,9	21,2	19,9	35,5	99,9
Bolívar	43,5	54,6	46,8	98,8	20,3	28,3	23,6	98,8
Caldas	42,8	49,7	49,8	100	20,5	25,5	26,3	100
Cundinamarca	67,7	53,3	55,7	100	38,6	31,2	32,1	100
Meta	41,9	29,9	32,4	100	26,4	19,0	20,6	100
Risaralda	38,5	47,7	41,3	100	18,4	24,7	20,1	100
Santander	56,2	31,6	35,6	100	32,5	19,3	22,1	100
Tolima	49,3	42,0	38,7	100	25,5	22,0	20,4	100
Valle del Cauca	33,1	34,8	56,2	99,7	14,7	15,2	26,3	99,7
Promedio departamentos	46,9	42,1	45,9		24,1	22,3	24,4	

Fuente: elaboración propia con base en RNEC (s. f.).

Ahora bien, para las gobernaciones la representatividad más baja se presentó en el 2015. Valdría la pena profundizar con mayor información sobre este cambio en el comportamiento electoral de la ciudadanía para ese año.

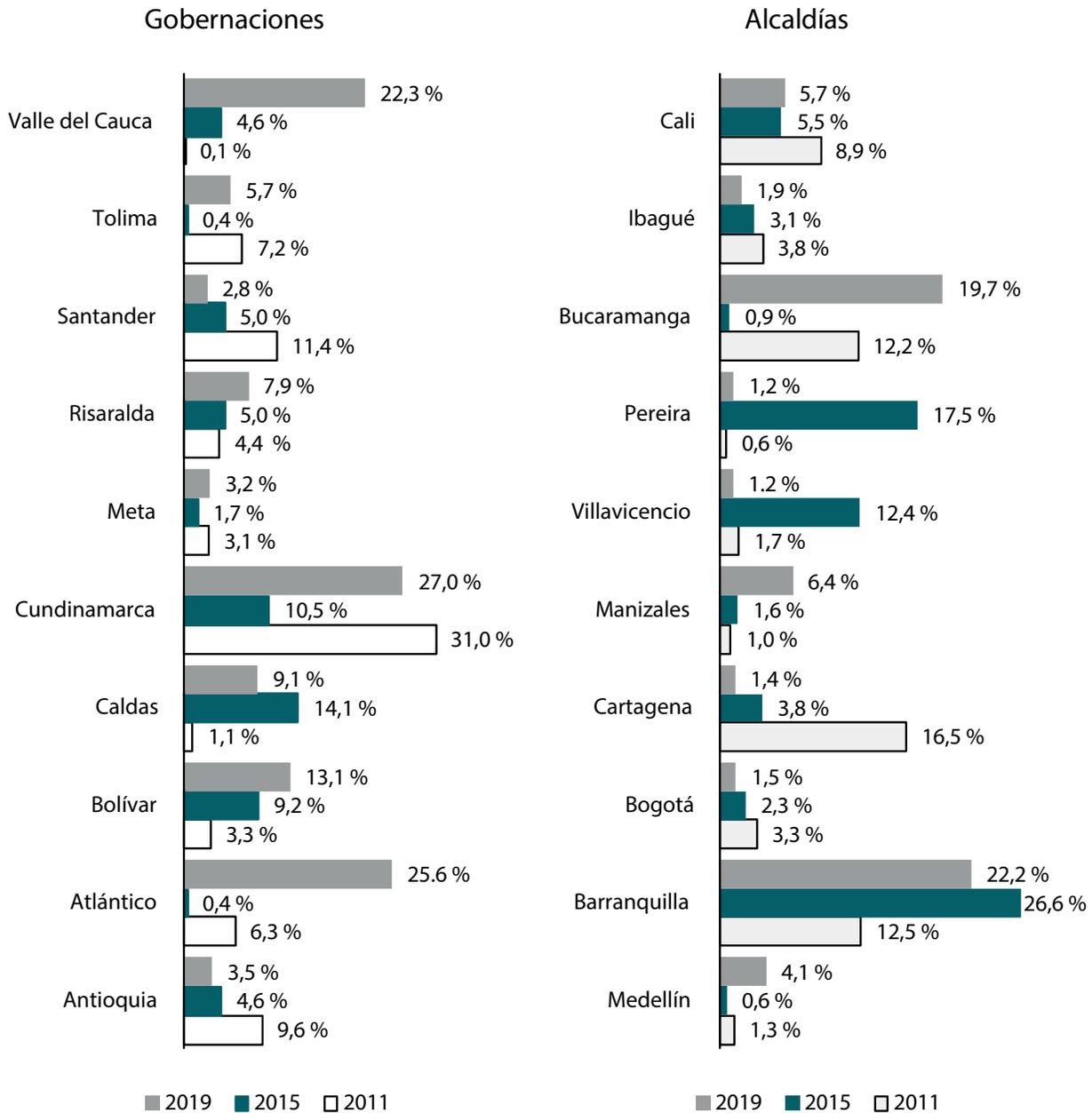
Finalmente, es importante considerar el margen con el que se ganaron las elecciones para los dos cargos de elección popular. Las diferencias entre el candidato ganador y el segundo con mayor votación, tanto para las alcaldías como para las gobernaciones, en la mayoría de los casos es inferior al 10 %.

En lo que respecta a las gobernaciones, Cundinamarca es un caso atípico en el que el candidato ganador en los tres periodos electorales ha superado al segundo por más del 10 %, siendo el 2011 el año en que mayor ventaja se ha obtenido, con un 31 %.

En el Valle del Cauca y Atlántico solo en las elecciones del 2019 los gobernadores electos ganaron con más del 20 % frente a su contendor. Solamente el gobernador del Caldas en el 2015 logró superar al segundo candidato con mayor votación con poco más del 10 % (figura 7).

En las elecciones para Alcaldía, Barranquilla es un caso atípico en el que en los tres años el candidato ganador superó con más del 10 % la votación al segundo, siendo el margen más alto en el 2015 con el 26 %. En el 2019 el alcalde de Bucaramanga fue el único que tuvo una diferencia del 19 % con la segunda mayor votación, siendo a su vez en el 2011 con Cartagena las únicas ciudades en las que los candidatos superaron con más del 10 % a sus principales contendientes.

Figura 7. Diferencia entre el candidato ganador y el segundo en términos del potencial electoral. Alcaldías y gobernaciones seleccionadas, 2011-2019



Fuente: elaboración propia con base en RNEC (s. f.).

Resultados por partidos

Con respecto a las fuerzas políticas y las preferencias de los electores en los comicios del 2019, para gobernaciones en Colombia se evidencia que los partidos políticos siguen teniendo relevancia en la preferencia ciudadana. En todo caso, las coaliciones de distintas fuerzas han ganado ventaja y han captado mayor aceptación del electorado.

De 32 departamentos en estos años señalados, los grupos significativos de ciudadanos solamente alcanzaron la votación suficiente para ocupar el cargo de gobernador en Magdalena en el 2019 y en Nariño en el 2015 (tabla 13).

Tabla 13. Candidatos de grupos significativos elegidos en gobernaciones, 2015-2019

Departamento	2015		2019	
	Gobernaciones	Votación	Gobernaciones	Votación
Magdalena			1	343.786
Nariño	1	331.394		
Total	1		1	

Fuente: elaboración propia con base en RNEC (s. f.).

El número de candidatos con avales de partidos políticos (no coaliciones), que obtuvieron gobernaciones, se redujo de 14 en el 2015 a 6 en el 2019. En las dos ocasiones, el Partido Liberal Colombiano fue el partido con mayor votación en los distintos departamentos: en el primer año obtuvo 1,2 millones de votos, es decir, 281.000 votos promedio por departamento; mientras en el 2019 contó con 662.000 votos, o 333.000 votos promedio (tabla 14).

A pesar de ello, el Partido Liberal Colombiano fue la fuerza política que mayor votación perdió en el 2019, reduciéndose en un 59 % los votos entre los dos años. Le sigue el Partido Conservador Colombiano, el cual perdió el 36 % entre el 2015 y el 2019. El Centro Democrático, por su parte, para las elecciones del 2019 aumentó en un 6 % los votos para la gobernación donde ganó.

Un asunto interesante de las elecciones del 2019 fueron las coaliciones de partidos. Como se observa en la tabla 15, las coaliciones se han posicionado como la fuerza política que prefieren quienes ejercen su derecho al voto: de 17 gobernaciones que se obtuvieron por coaliciones en el 2011 se pasó a 25 en el 2019.

Tabla 14. Candidatos de partidos políticos elegidos en gobernaciones, 2015-2019

Partido político	2015		2019	
	Gobernaciones	Votación	Gobernaciones	Votación
Partido Liberal Colombiano	4	1.124.042	2	667.521
Centro Democrático	1	86.530	2	91.536
Partido Conservador Colombiano	1	185.138	1	66.050
Partido de la U	2	754.431	1	9965
AICO	1	12.972		
Cambio Radical	5	702.459		
Total	14		6	

Fuente: elaboración propia con base en RNEC (s. f.).

Tabla 15. Candidatos por fuerzas políticas agrupadas elegidos en gobernaciones, 2015-2019

Fuerzas políticas* en coalición	2015		2019	
	Gobernaciones	Votación	Gobernaciones	Votación
2 partidos	8	1.632.373	7	1.243.372
3 partidos	7	944.428	4	1.458.832
4 partidos	2	672.004	7	1.389.617
5 partidos			4	1.699.564
6 partidos			2	787.067
7 o más partidos			1	235.953
Total	17		25	

*Incluye partidos políticos y grupos significativos de ciudadanos.

Fuente: elaboración propia con base en RNEC (s. f.).

Pero no solo ha aumentado el número de coaliciones para acceder a las gobernaciones sino también más fuerzas políticas decidieron unirse para lograr posicionar a un candidato. En el 2019 hasta siete fuerzas políticas lograron un acuerdo para lanzar un solo candidato que ganara las elecciones.

En particular, para los diez departamentos seleccionados, en cada uno de ellos los gobernadores que inician su periodo en el 2020 fueron electos por coaliciones conformadas por al menos dos fuerzas políticas y hasta ocho fuerzas políticas (tabla 16).

Sin embargo, en el caso de las asambleas departamentales los partidos políticos sí se caracterizaron por consolidar las mayores votaciones (tabla 16). De los diez departamentos analizados, el Centro Democrático logró ser la mayor fuerza electoral en un (1) departamento, seguido por el Partido de la U (1), el Partido Conservador Colombiano (2), Cambio Radical (3) y Partido Liberal Colombiano (3).

Ahora bien, para los departamentos seleccionados, una coalición de fuerzas políticas no necesariamente implicará un ejercicio de gobierno más fácil. En Antioquia, Caldas, Risaralda, Santander y Valle del Cauca, a pesar de haber congregado partidos políticos y grupos significativos de ciudadanos, en las asambleas de-

partamentales el partido político con mayor votación no estuvo allí incluido (tabla 16).

En términos muy similares, las fuerzas políticas que ocuparán las alcaldías en los siguientes cuatro años estarán representadas en mayor medida por coaliciones. Para el 2019 fueron elegidas 506 coaliciones, de las cuales fue posible identificar de manera precisa las fuerzas políticas para 98 entidades territoriales. Estos resultados muestran un aumento de 248 coaliciones entre 2015 y 2019. Sin embargo, existe una necesidad de separar y analizar individualmente las 408 restantes, cuyos nombres no permiten identificar los partidos y grupos significativos asociados (tablas 17 y 18).

De las 98 coaliciones, se puede observar que predomina la unión de dos fuerzas políticas en 46 municipios, seguida por las coaliciones con las tres fuerzas políticas que fueron en total 37 entidades territoriales.

Desde luego, una identificación minuciosa de las fuerzas políticas en coalición de los restantes 408 municipios puede tal vez aumentar el conteo de aquellas coaliciones con más de cuatro fuerzas políticas. También se debe considerar que el aunar esfuerzos entre partidos y grupos significativos de ciudadanos al parecer tuvo resultados positivos para obtener una mayor aceptabilidad de los votantes, traducéndose en más votos y mayores oportunidades de ganar.

Tabla 16. Resultados electorales: principales fuerzas políticas en Gobernación y asambleas departamentales. Departamentos seleccionados, 2019

Departamento	Gobernación		Asamblea
	Fuerza política ganadora (coaliciones)	Partidos políticos	Fuerza política mayor votación
Antioquia	Es el Momento de Antioquia	Es el Momento de Antioquia, Partido Liberal Colombiano, Partido de la U, Alianza Verde y Cambio Radical	Centro Democrático
Atlántico	La Clave es la Gente	Cambio Radical, Partido Liberal Colombiano, Partido Conservador Colombiano y Centro Democrático	Cambio Radical
Bolívar	Partido Conservador Colombiano, Partido Liberal Colombiano, ASI, Partido de la U y Centro Democrático	Partido Conservador Colombiano, Partido Liberal Colombiano, ASI, Partido de la U y Centro Democrático	Partido Liberal Colombiano
Caldas	Unidos por Caldas	Unidos por Caldas, Alianza Verde, Cambio Radical, MAIS y Partido de la U	Partido Liberal Colombiano
Cundinamarca	Gran Cundinamarca	Partido de la U, Cambio Radical, Partido Liberal Colombiano, Partido Conservador Colombiano, ASI y MAIS	Cambio Radical
Meta	Hagamos Grande al Meta	Partido Liberal Colombiano, Partido de la U, Cambio Radical, Partido Conservador Colombiano, ASI, Colombia Renaciente, AICO y MAIS	Partido Liberal Colombiano
Risaralda	ASI y Partido Colombia Justa Libres	ASI y Partido Colombia Justa Libres	Partido Conservador Colombiano
Santander	Grupo Significativo Ciudadano (GSC), Siempre Santander, Partido Conservador Colombiano	Siempre Santander y Partido Conservador Colombiano	Cambio Radical
Tolima	Partido Conservador Colombiano, Partido de la U y ASI	Partido Conservador Colombiano, Partido de la U y ASI	Partido Conservador Colombiano
Valle del Cauca	Todos por el Valle del Cauca	Partido de la U, Cambio Radical y Partido Liberal Colombiano	Partido de la U

Fuente: elaboración propia con base en RNEC (s. f.).

Tabla 17. Candidatos por fuerzas políticas agrupadas elegidos en alcaldías, 2015-2019

Fuerzas políticas en coalición	2015		2019*	
	Alcaldías	Votación	Alcaldías	Votación
2 partidos	170	1.794.990	46	163.965
3 partidos	69	629.305	37	206.809
4 partidos	11	168.715	11	32.868
5 partidos	5	87.864	3	12.258
6 partidos	3	66.733		
7 partidos			1	21.401
Total general	258		98	

Fuente: elaboración propia con base en RNEC (s. f.).

Tabla 18. Candidatos de coaliciones* elegidos en Alcaldía, 2019

Departamento	Alcaldías	Votación	Total del departamento (%)
Cundinamarca	64	326.887	55,2
Boyacá	57	151.199	46,3
Antioquia	48	316.836	38,4
Santander	44	245.775	50,6
Nariño	22	166.355	34,4
Meta	18	102.954	62,1
Norte de Santander	16	75.179	40,0
Tolima	14	45.893	29,8
Huila	13	124.695	35,1
Cauca	12	86.337	28,6
Valle del Cauca	10	390.429	23,8
Chocó	9	18.949	30,0
Caldas	8	52.340	29,6
Cesar	7	42.761	28,0
Córdoba	7	197.285	23,3
Quindío	7	26.131	58,3
Sucre	7	92.393	26,9
Bolívar	6	35.020	13,0
La Guajira	6	103.893	40,0
Atlántico	5	105.697	21,7
Caquetá	5	23.883	31,3
Magdalena	5	35.022	16,7
Putumayo	5	27.423	38,5
Risaralda	3	68.695	21,4
Vichada	3	9901	75,0
Arauca	2	12.996	28,6
Casanare	2	11.526	10,5
Amazonas	1	1858	50,0
Guainía	1	5606	50,0
Guaviare	1	3245	25,0
Total		408	

* Coaliciones creadas con nombres sin partidos identificables (p. ej. Coalición Avancemos Juntos).

Fuente: elaboración propia con base en RNEC (s. f.).

Ahora bien, de las 408 coaliciones para alcaldías cuyos nombres no hacen referencia a las denominaciones partidistas (p. ej. Coalición Avancemos Juntos), estas alianzas se desarrollaron en mayor medida en los departamentos de Cundinamarca, Boyacá, Antioquia y

Santander. Estas coaliciones ganadoras de las alcaldías representan respectivamente el 55 %, el 46 %, el 38 % y el 51 % de los municipios en los departamentos.

Por otro lado, para el 2019 los candidatos avalados por partidos políticos ganadores en alcaldías son aproximadamente 567, es decir, tan solo 61 municipios más que las coaliciones (tabla 19). Ahora bien, la diferencia numérica entre los tipos de fuerzas políticas entre los periodos electorales puede estar explicando un cambio en las preferencias de los electores y una reorientación de la estrategia de los partidos políticos.

Entre el 2015 y el 2019 los partidos políticos (no en coaliciones) perdieron 263 para las alcaldías, lo cual comparado con el aumento de las coaliciones (243) puede estar expresando una respuesta positiva del electorado ante la unión de fuerzas políticas, pues es casi equivalente la reducción en el primer caso con respecto al aumento de las segundas.

De un periodo electoral a otro los partidos políticos que perdieron una mayor cantidad de alcaldías fueron el Partido de la U, Cambio Radical, el Partido Liberal Colombiano y el Partido Conservador Colombiano, con 91, 73, 59 y 37 municipios menos, donde sus candidatos no alcanzaron la votación suficiente para ser electos. En contraste, la Alianza Verde y el Centro Democrático tuvieron una mayor respuesta por parte de los electores, pasando el primero de 24 a 42 alcaldías y el segundo de 56 a 72 alcaldías. Finalmente, los resultados electorales para el nivel nacional evidencian que las votaciones para los grupos significativos de ciudadanos les permitieron pasar de 13 alcaldías en 2015 a 27 en el 2019.

Sin embargo, un mayor número de alcaldías no significa mayor votación. Como se observa en la tabla 20, en los periodos considerados la votación total por grupos significativos fue de 757.000 votos, lo que significa que estas fuerzas políticas perdieron casi la mitad de la votación de unas elecciones a otras.

Tabla 19. Candidatos de partidos políticos elegidos en Alcaldías, 2015-2019

Partido político	2015		2019	
	Alcaldías	Votación	Alcaldías	Votación
Partido Conservador Colombiano	156	559.058	119	539.888
Partido Liberal Colombiano	156	904.673	97	525.869
Partido de la U	181	938.864	90	518.031
Centro Democrático	56	204.527	72	330.963
Cambio Radical	134	1.139.531	61	588.992
Alianza Verde	24	140.852	42	410.364
ASI	35	152.913	27	155.351
MAIS	21	228.185	20	164.219
AICO	11	67.467	16	92.952
Colombia Renaciente			10	97.565
ADA			4	7353
Partido Colombia Justa Libres			4	20.503
PDA	5	13.598	3	36.310
Colombia Humana, UP			1	21.466
PRE			1	4414
Opción Ciudadana	50	284.553		
Total general	830		567	

Fuente: elaboración propia con base en RNEC (s. f.).

Tabla 20. Candidatos de movimientos ciudadanos elegidos en Alcaldías, 2015-2019

Departamento	2015		2019	
	Alcaldías	Votación	Alcaldías	Votación
Antioquia	1	785.162	8	328.773
Magdalena	1	92.175	3	156.897
Santander	2	128.960	3	150.799
Bolívar	1	127.440	2	116.527
La Guajira			2	10.802
Norte de Santander			2	4062
Putumayo			2	8254
Caldas			1	4309
Cesar			1	10.372
Huila	1	1582	1	1694
Tolima	1	3122	1	9720
Valle			1	5056
San Andrés	1	1464		
Casanare	1	24.829		
Nariño	1	124.097		
Risaralda	1	7315		
Valle del Cauca	2	268.467		
Total general	13	1.564.613	27	807.265

Fuente: elaboración propia con base en RNEC (s. f.).

Todo ello indica que para las elecciones locales los partidos políticos aún tienen una relevancia significativa, pues como partido independiente o bajo la forma de la coalición (asociación de partidos) mantienen la mayoría de las alcaldías en los distintos municipios. Claro está, la coalición supone un cambio en su estrategia electoral, la cual ha aumentado sus posibilidades de posicionar un candidato en estos cargos de elección popular.

Para las diez ciudades seleccionadas las alcaldías ganadoras con coaliciones fueron cuatro; los grupos significativos de ciudadanos fueron tres, y los partidos políticos lograron tres (tabla 21). De esta heterogénea conformación para el ejercicio del gobierno en los próximos cuatro años para estas diez ciudades, al igual que para las gobernaciones, será necesario plantear una estrategia de articulación con los concejos, ya que no necesariamente concuerdan las fuerzas políticas que ganaron una mayor participación allí.

Tabla 21. Votación y curules por partido político al Concejo. Bogotá, Pereira y Cali, 2019

Ciudad	Partido	Votos		Curules	
		freq	%	freq	%
Bogotá	Alianza Verde	570.627	19,8	12	26,7
	Partido Liberal Colombiano	333.021	11,5	7	15,6
	Centro Democrático	263.014	9,1	5	11,1
	Cambio Radical	237.628	8,2	5	11,1
	Polo Democrático Alternativo (PDA)	192.449	6,7	4	8,9
	Coalición Colombia Humana	182.867	6,3	3	6,7
	Grupo Significativo Ciudadano (GSC), Bogotá Para la Gente	108.372	3,8	3	6,7
	Partido Conservador Colombiano	102.710	3,6	2	4,4
	Partido Colombia Justa Libres	101.016	3,5	2	4,4
	Partido Político MIRA	91.587	3,2	1	2,2
Partido de la U	80.895	2,8	1	2,2	
Pereira	Partido Liberal Colombiano	47.226	23,2	6	31,6
	Partido Conservador Colombiano	22.205	10,9	3	15,8
	Alianza Verde	15.702	7,7	2	10,5
	Centro Democrático	14.587	7,2	2	10,5
	Grupo Significativo Ciudadano (GSC), Primero Pereira	12.659	6,2	2	10,5
	Partido Político MIRA	12.258	6,0	1	5,3
	Partido de la U	12.107	5,9	1	5,3
	Partido Colombia Renaciente	11.562	5,7	1	5,3
Cambio Radical	9668	4,7	1	5,3	
Cali	Partido Liberal Colombiano	111.389	14,9	4	20,0
	Partido de la U	107.158	14,4	4	20,0
	Alianza Verde	99.153	13,3	3	15,0
	Partido Conservador Colombiano	78.682	10,5	3	15,0
	Cambio Radical	55.823	7,5	2	10,0
	Partido Colombia Renaciente	39.322	5,3	1	5,0
	Centro Democrático	35.453	4,7	1	5,0
	Partido Colombia Justa Libres	33.129	4,4	1	5,0
Polo Democrático Alternativo (PDA)	29.310	3,9	1	5,0	

Fuente: elaboración propia con base en RNEC (s. f.).

Por ejemplo, Barranquilla, Manizales y Bucaramanga fueron las ciudades en las que los candidatos ganadores obtuvieron una mayor votación con respecto al potencial electoral, indicando un mayor respaldo por parte de la ciudadanía; pero en los concejos de Manizales y Bucaramanga se posesionarán en mayor medida personas que pueden no respaldar las decisiones que sus alcaldes tomen, limitando así el ejercicio de gobierno. Tal vez Barranquilla no experimente esta situación, teniendo el mismo partido político tanto en la Alcaldía como en el Concejo.

En Ibagué, Villavicencio, Cartagena y Pereira, los candidatos fueron elegidos con menos del 14 % del potencial electoral, siendo Ibagué la ciudad con menor representatividad, con el 11 %. Estos son lugares en los que se pueden encontrar grupos significativos, partidos políticos y coaliciones que no quedaron con una participación mayoritaria en los concejos municipales. Este escenario puede indicar para el ejercicio de gobierno una mayor dificultad, pues no solo existe una baja representatividad ciudadana, sino también política en el cuerpo colegiado que realiza control al poder ejecutivo en lo local. Villavicencio, en este sentido, es la única ciudad que con cinco fuerzas políticas en la coalición no logró que ninguna de ellas se posicionara mayoritariamente en el Concejo Municipal.

La gobernabilidad con la que los nuevos alcaldes ejerzan su gobierno también dependerá de la confianza que respalda la representatividad de los gobernantes locales, pues distintas situaciones pueden afectar negativamente la gobernabilidad; este es el caso de Cartagena, donde se dio la destitución y renuncia de los once alcaldes entre el 2012 y el 2018. Sin embargo, no es la misma situación para todas las ciudades: en Bogotá, Cali y Pereira los partidos con mayor votación en los concejos hicieron parte de la coalición ganadora.

Como se observa en la tabla 22, la coalición de la Alianza Verde y el Polo Democrático Alternativo (PDA) en Bogotá obtuvo el 36 % de las curules, dejándole a la futura alcaldesa un margen muy pequeño para alcanzar la mayoría mínima para articular sus propuestas. Un escenario muy similar encontrará el nuevo alcalde de Cali quien, a raíz de la coalición entre el Partido Liberal Colombiano y la Alianza Verde, contará con el 35 % de los votos a favor en el Concejo Municipal, mientras que en Pereira los partidos Liberal y Conservador ambos representan el 47 % de las curules en el Concejo. Estos partidos, como respuesta a la coalición que ganó la Alcaldía, tendrán la posibilidad de imponerse como mayoría para adelantar las decisiones del alcalde que requieran la aprobación del Concejo.

Tabla 22. Resultados electorales: principales fuerzas políticas en la Alcaldía y el Concejo. Ciudades seleccionadas, 2019

Ciudad	Alcaldía		Concejo
	Fuerza política ganadora	Partidos políticos	Fuerza política mayor votación
Medellín	Grupo Significativo Ciudadano (gsc) Independientes		Centro Democrático
Barranquilla	Cambio Radical		Cambio Radical
Bogotá	Coalición Claudia Alcaldesa	PDA y Alianza Verde	Alianza Verde
Cartagena	Grupo Significativo Ciudadano (gsc) Salvemos a Cartagena		Partido Conservador Colombiano
Manizales	Alianza Verde		Partido Liberal Colombiano
Villavicencio	Coalición Somos la Alternativa	PDA, MAIS, Colombia Renaciente, UP y Colombia Humana	Cambio Radical
Pereira	Coalición Más Cambio	Partido Liberal Colombiano y Partido Conservador Colombiano	Partido Liberal Colombiano
Bucaramanga	Grupo Significativo Ciudadano (gsc) Ciudadanos Libres		Grupo Significativo Ciudadano (gsc) "Liga" de Gobernantes Anticorrupción
Ibagué	Partido Conservador Colombiano		Coalición Partido de la U y Partido Político MIRA
Cali	Coalición Puro Corazón por Cali	Alianza Verde y Partido Liberal Colombiano	Partido Liberal Colombiano

Fuente: elaboración propia con base en RNEC (s. f.).



Reflexiones

Estudiar y entender las reglas y las prácticas electorales en el país no solamente es relevante al momento de los comicios. Se requieren reflexiones desde la comunidad académica, la ciudadanía organizada y las autoridades gubernamentales, pero sobre todo desde los partidos políticos. Lo anterior, ya que son estos los responsables de liderar proyectos políticos en un sistema político democrático como el nuestro.

El debate desarrollado en el marco del OGU mostró algunas discusiones relevantes asociadas con cómo el régimen y el sistema electoral es determinante para el funcionamiento de nuestra democracia local. En este sentido, por sistema electoral se entiende

el modo según el cual el elector manifiesta a través del voto el partido o el candidato de su preferencia, y según el cual esos votos se convierten en escaños. Los sistemas electorales regulan ese proceso mediante el establecimiento de la dis-

tribución de circunscripciones, de la forma de la candidatura, de los procesos de votación y de los métodos de conversión de votos a escaños. (Nohlen, 1994, p. 34)

En la base de los análisis se encuentra que los mecanismos de acceso al poder determinan cómo los actores ejercerán sus competencias en el gobierno. Como se observó, no solo son importantes los datos de participación y abstención electoral sino las prácticas que hay en torno al ejercicio democrático del voto. Actualmente existen riesgos asociados a la violencia, al narcotráfico, a los grupos ilegales, etc. Sin embargo, también existen riesgos asociados a qué o quién se representa y cómo esto afecta o incide en el ejercicio de gobierno.

En relación con las reformas a futuro, más allá de los contenidos, que son relevantes y que en alguna medida se trabajaron en el debate, es prioritario medir el alcance de los actores políticos en los cuales está el compromiso de aprobarlas. La correlación de fuerzas en el Congreso de la República es una expresión de la

“democracia” colombiana; por ende, las reformas políticas y electorales deben contemplar que son los actores que ganan elecciones a dicha corporación pública los encargados de la transformación de las reglas. Este es un proceso en el que participan actores políticos y debe involucrar a los actores cívicos, desde la discusión hasta su aplicación. En este aspecto, es necesario avanzar también en la transformación de las prácticas, es decir, de la cultura política.

La cultura política no es otra cosa sino la

orientación psicológica hacia objetos sociales. Cuando hablamos de la cultura política de una sociedad, nos referimos al sistema político que informa los conocimientos, sentimientos y valoraciones de su población. Las personas son inducidas a dicho sistema político que informa los conocimientos, sentimientos y valoraciones de su población. (Almond y Verba, 1970, p. 30)

En relación con el acuerdo de paz es un reto implementar todas las acciones de seguridad, pero sobre todo las de acercar el Estado a los ciudadanos a nivel territorial. Es un escenario muy importante para la democracia colombiana, en el que se puedan tener candidatos que se presentaron por las nuevas fuerzas políticas, producto del acuerdo. Esto nos brinda en el país grandes oportunidades como sociedad para el fortalecimiento de la democracia local y territorial.

Referencias

- Almond, G. y Verba, S. (1970). *La cultura cívica* (J. Belloch trad.). Madrid: Euramerica, La Editorial Católica.
- Basset, Y. (2019). *La tradición republicana*. Ponencia presentada en la sesión Debates de Gobierno Urbano “Elecciones locales en Colombia 2019. El sistema electoral y los mecanismos de acceso al poder público: ¿Qué se juega en las elecciones locales?”, Bogotá, Colombia.
- Carrera, F. de (2004). Los partidos en nuestra democracia de partidos. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 24(70), 91-126.
- Constitución Política de Colombia de 1991 (20 de julio). *Gaceta Constitucional* n.º 116.
- Decreto-Ley 2241 de 1986 (15 de julio). “Por el cual se adopta el Código Electoral”. *Diario Oficial* n.º 37.571.
- Ley 06 de 1990 (5 de enero). “Por la cual se reforma el Decreto 2241 de 1986 (Código Electoral) y se dictan otras disposiciones”. *Diario Oficial* n.º 39.132.
- Ley 1475 del 2011 (14 de julio), 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. *Diario Oficial* n.º 48.130.
- Manin, B. (2006). *Los principios del gobierno representativo* (1.a reimpression). Madrid: Alianza.
- Misión de Observación Electoral (MOE). (2018). *Resultados electorales. Elecciones legislativas: Senado de la República y Cámara de Representantes 11 de marzo 2018*. Bogotá: Autor.
- Misión de Observación Electoral (MOE). (2019). *Panorama Político. Elecciones de Autoridades Locales 2019*. Ponencia presentada en la sesión Debates de Gobierno Urbano “Elecciones locales en Colombia 2019. El sistema electoral y los mecanismos de acceso al poder público: ¿Qué se juega en las elecciones locales?”, Bogotá, Colombia.
- Misión de Observación Electoral (MOE). (s. f.). *Qué hacemos*. Recuperado de <https://moe.org.co/observacion-electoral/>
- Nohlen, D. (1994). *Sistemas electorales y partidos políticos*. Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México, Fondo de Cultura Económica.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2004). *La democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos* (2.ª ed.). Buenos Aires: Aguilar, Altea, Taurus, Alfaguara.

- Registraduría Nacional del Estado Civil (RNEC). (2019). *Elecciones 2019. Autoridades territoriales*. Ponencia presentada en la sesión Debates de Gobierno Urbano "Elecciones locales en Colombia 2019. El sistema electoral y los mecanismos de acceso al poder público: ¿Qué se juega en las elecciones locales?", Bogotá, Colombia.
- Registraduría Nacional del Estado Civil (RNEC). (s. f.). *Histórico de resultados*. Recuperado de <https://www.registraduria.gov.co/-Historico-de-Resultados,3635-.html>
- Urruty, C. (2007). Los registros electorales. En D. Nohlen, D. Zovatto, J. Orozco y J. Thompson (comps.). *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina* (2.ª ed., pp. 463-486). Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Universidad de Heidelberg, International IDEA, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Instituto Federal Electoral.
- Vargas, C. (2019). *Mapas y factores de riesgo electoral. Elecciones de autoridades locales en Colombia 2019*. Ponencia presentada en la sesión Debates de Gobierno Urbano "Elecciones locales en Colombia 2019. El sistema electoral y los mecanismos de acceso al poder público: ¿Qué se juega en las elecciones locales?", Bogotá, Colombia.

Instituto de Estudios Urbanos - IEU



 ieu_bog@unal.edu.co

 www.institutodeestudiosurbanos.com

 @IEU_UN
@ObservatorioGU

  Instituto de Estudios Urbanos

Ciudad Universitaria
Calle 44 n.º 45 - 67, Unidad Camilo Torres,
bloque C, módulo 6, oficina 901
Bogotá D.C. - Colombia
Tel: (571) 316 5000
Ext.: 10855 - 10849 - 10854 - 10858

© Universidad / Oficina de Proyectos Estratégicos / Área que respaldamos



Universidad Nacional de Colombia
Instituto de Estudios Urbanos.
Calle 44 n.º 55-67, Unidad Camilo Torres. Bloque C.
Módulo 6. Oficina 901
(57+) 3165000 Ext.: 10849, 10855, 10854, 10858
ieu_bog@unal.edu.co
www.ieu.unal.edu.co
@IEU_UN



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)