



Konrad
Adenauer
Stiftung

ELECCIONES EN COLOMBIA, 2014

¿Representaciones fragmentadas?

Fredy Barrero y Margarita Batlle

EDITORES

ELECCIONES EN COLOMBIA, 2014

¿Representaciones fragmentadas?

Fredy Barrero y Margarita Batlle

EDITORES



Konrad
Adenauer
Stiftung

Elecciones en Colombia, 2014 ¿Representaciones fragmentadas? / Fundación Konrad Adenaur Stiftung y otros. -- Bogotá : Fundación Konrad Adenaur Stiftung, 2015.
296 páginas : gráficos ; 17 x 24 cm.

ISBN 978-958-58530-4-1

1. Elecciones presidenciales - Colombia - 2014 2. Partidos políticos - Colombia
3. Abstención electoral - Colombia 4. Colombia - Política y Gobierno I. Fundación Konrad Adenaur Stiftung II. Barrero, Fredy III. Batlle, Margarita IV. Acuña, Fabián V. Caicedo Ortiz, Julian Andrés VI. Camargo Toledo, Gabriel Nicolás VII. Gamboa, Laura VIII. Jiménez Catalina IX. Losada, Rodrigo X. Lauren, Virginie Laurent XI. Liendo, Nicolás XII. Milanese, Juan Pablo XIII. Montilla, Paola XIV. Ortega Gómez, Bibiana Astrid V. Valencia, Inge Helena.

324.9861 cd 21 ed.

A1477793

CEP-Banco de la República-Biblioteca Luis Ángel Arango

© 2015, Fundación Konrad Adenauer,
KAS, Colombia
Calle 90 Nro. 19C-74, Piso 2
(+57) 1 743 09 47 Bogotá, Colombia
www.kas.de/kolumbien

Dr. Hubert Gehring
Representante para Colombia

Coordinación editorial:
Margarita Cuervo

Editores:
Fredy Barrero
Margarita Batlle

Autores:
Fabián Acuña
Fredy Barrero
Margarita Batlle
Julián Andrés Caicedo Ortiz
Gabriel Nicolás Camargo Toledo
Laura Gamboa
Catalina Jiménez
Virginie Laurent
Nicolás Liendo
Rodrigo Losada
Juan Pablo Milanese
Paola Montilla
Bibiana Astrid Ortega Gómez
Inge Helena Valencia

Corrección de estilo:
Marcela Manrique Cornejo

Producción gráfica:
Opciones Gráficas Editores Ltda.
Tels: 224 1823 - 430 1962, Bogotá D.C.
www.opcionesgraficas.com

ISBN: 978-958-58530-4-1
Primera edición: febrero de 2015
Bogotá D.C.

Impreso en Colombia
Printed in Colombia

Los textos que aquí se publican son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no expresan necesariamente el pensamiento ni la posición de la Fundación Konrad Adenauer.

Todos los derechos reservados. Prohibida la reproducción y la comunicación pública total o parcial y la distribución, sin la autorización previa y expresa de los titulares.

Contenidos

	Página
Presentación	7
Introducción	9
Elecciones de Congreso y Presidencia de la República	
El Congreso 2014 y las carreras políticas legislativas: ¿renovación o experiencia?	17
<i>Paola Montilla y Margarita Batlle</i>	
Abstención electoral y voto en blanco en la consolidación democrática colombiana	45
<i>Julián Andrés Caicedo Ortiz</i>	
Ley de Cuotas en Colombia: elecciones al Congreso de la República 2014-2018.....	87
<i>Bibiana Astrid Ortega Gómez y Gabriel Nicolás Camargo Toledo</i>	
Partidos y sistema de partidos	
Cuando ganar es perder un poco: selección de candidatos de los partidos políticos colombianos, elecciones presidenciales 2014	117
<i>Fredy Barrero y Fabián Acuña</i>	
Un sistema de partidos que se transforma	143
<i>Rodrigo Losada y Nicolás Liendo</i>	

Elecciones y representación política

Elecciones 2014 y movilización política indígena: apuestas, ajustes y ¿(re)consolidación?.....169
Virginie Laurent

Espejismos de representación especial: análisis de la circunscripción especial afro para la Cámara de Representantes ..207
Juan Pablo Milanese e Inge Helena Valencia

Desde dos flancos: hacia una reconfiguración de la oposición en Colombia233
Laura Gamboa y Juan Pablo Milanese

Movilización social y partidos políticos durante las elecciones 2014: ¿qué relación tienen?257
Catalina Jiménez

Presentación

Las elecciones del año 2014 –especialmente las presidenciales– se desarrollaron en un ambiente altamente polarizado. Y, aunque los comicios resultaron en la reelección del presidente Juan Manuel Santos, se trató de una victoria bastante cerrada que, junto a la llegada nuevas fuerzas opositoras al Congreso, ha supuesto un nuevo escenario de gobernabilidad y representación política.

Lo anterior, sumado a otras variables, nos llevó a promover junto con un grupo de expertos, un estudio acerca de las posibles implicaciones que dichos cambios podrían tener para el futuro escenario político del país y, en especial, para dilucidar si se está gestando una especie de reconfiguración del sistema político colombiano.

Así, bajo el liderazgo académico de los profesores Fredy Barrero y Margarita Batlle, editores de la obra que aquí presentamos, convocamos a un grupo de reconocidos expertos para que abordaran dichas inquietudes desde una perspectiva académica, pero también teniendo en cuenta puntos de interés y recomendaciones para ciudadanos y tomadores de decisión.

El libro *Elecciones en Colombia, 2014. ¿Representaciones fragmentadas?* es precisamente una invitación a la reflexión y, además de dar a conocer hechos y antecedentes relevantes sobre las distintas temáticas, los análisis arrojan inquietudes como:

¿Cuál es el balance adecuado entre la necesidad de renovación generacional y la experiencia que conlleva una larga trayectoria política?

¿Qué deberíamos interpretar de los niveles de voto en blanco y abstención en Colombia? ¿Indiferencia, un rol pasivo frente al ejercicio democrático o una clara y activa decisión racional que quiere hacerse sentir inconforme frente a las opciones existentes?

¿Los distintos movimientos y partidos políticos están representando adecuadamente a los sectores de la sociedad que los han elegido y sus demandas?

¿Qué posibles nuevos espacios de participación política podría suponer, para partidos que no estén en la coalición de gobierno, la eventual aprobación de un estatuto de oposición?

Ahora bien, desde luego, hay muchos temas aún por abordar en este campo, los cuales desbordan el alcance de esta publicación. Y seguramente con los nuevos desarrollos de la política nacional que se avistan este año se abrirán más perspectivas de análisis. Pero quisimos en esta oportunidad hacer una aproximación inicial y, sobre todo, con la participación de autores de distintos perfiles y posturas frente a temas clave para la democracia en Colombia.

Más allá de dar una visión unificada frente a los acontecimientos y desafíos políticos, nuestro interés es promover y facilitar reflexiones y análisis plurales que proporcionen insumos a los ciudadanos y líderes, para formarse una propia posición fundamentada respecto a asuntos clave de la política. Lo anterior sin que el resultado de los análisis o las conclusiones aquí consignadas por los autores comprometan o representen necesariamente la posición de la KAS. Nuestro interés fundamental en este tipo de aportes se basa en que son acciones tendientes al fortalecimiento del Estado de derecho en Colombia, de la democracia y de un país que está en el camino hacia su consolidación.

Esperamos que este trabajo constituya una herramienta útil tanto para académicos como para tomadores de decisión y que sea un incentivo para profundizar la reflexión en torno a esta temática.

Por último, queremos agradecer de manera muy especial a los editores y autores de la publicación, por sus aportes, esfuerzo y compromiso con este proyecto.

Dr. Hubert Gehring
Representante de la KAS en Colombia

Introducción

El libro *Elecciones en Colombia, 2014. ¿Representaciones fragmentadas?* es resultado del trabajo de un grupo de académicos cuyos aportes desde diversas universidades¹ contribuyen a analizar las elecciones legislativas y presidenciales de 2014 en Colombia con la mirada sobre actores, procesos e instituciones y con una clara vocación propositiva.

El libro se divide en tres partes. En la primera, *Elecciones de Congreso y Presidencia de la República*, se analizan estos procesos electorales desde tres aspectos: las carreras políticas de los senadores colombianos, la evolución del voto en blanco y de la abstención en Colombia, y los avances de la implementación de la ley de cuotas.

En *El Congreso 2014 y las carreras políticas legislativas: ¿renovación o experiencia?*, Margarita Batlle y Paola Montilla abordan la relación entre las carreras políticas y la calidad de la democracia, en un contexto de desafección por los políticos. Las autoras desarrollan su argumentación a partir de la relación entre el profesionalismo institucional y el *careerism* en el Congreso colombiano. Al respecto, analizan las trayectorias de los congresistas elegidos en 2014 y sus implicaciones en la renovación del Congreso colombiano. Teniendo en cuenta lo anterior, identifican la importancia de la coexistencia entre nuevos congresistas y aquellos que cuentan con una gran experiencia en las dinámicas propias del Legislativo.

¹ Este proyecto da continuidad al proyecto realizado por un grupo de expertos en partidos políticos y elecciones, investigadores y docentes universitarios, iniciado en 2009 y concretado en 2011 gracias al apoyo de PNUD. En esta oportunidad los autores agradecen a la Konrad Adenauer Stiftung por el apoyo decidido para analizar los resultados de los diversos procesos y de los actores intervinientes en las elecciones de 2014. Se resaltan la participación y los aportes de académicos pertenecientes a: Universidad del Cauca, Universidad ICESI, Universidad de los Andes, Pontificia Universidad Javeriana, Universidad Externado de Colombia y Universidad Sergio Arboleda; así como a los estudiantes que adelantan estudios doctorales en: *University of Notre Dame, Vanderbilt University y University of Arizona.*

Con base en este análisis, las autoras realizan un llamado de atención a los partidos políticos para que se fomenten espacios de renovación generacional, sin obviar la importancia de que ésta sea acompañada por los aportes de aquellos congresistas experimentados.

En *Abstención electoral y voto en blanco en la consolidación democrática colombiana*, Julián Caicedo analiza los significados para la democracia colombiana del voto en blanco y la abstención electoral. Para tal efecto, el autor propone de forma novedosa para los estudios de la participación/abstención colombiana, analizar el voto en blanco y la abstención desde la abstención activa y la racional, respectivamente. Para realizar los análisis, recurre a los datos electorales por departamento, tanto para las elecciones presidenciales como las de Congreso. Uno de los aportes que realiza el autor es un acercamiento a la relación entre pobreza y abstención electoral. Finalmente, revisa algunas propuestas que se plantean para fortalecer la participación política.

La cuestión del diseño del sistema electoral y la representación femenina es analizada por Bibiana Ortega y Gabriel Camargo en el capítulo *Ley de Cuotas en Colombia: elecciones al Congreso de la República 2014-2018*. Los autores realizan una descripción comparada de la normativa tendiente a promover mayores posibilidades de participación en política de las mujeres, concretamente las leyes de cuotas de género, en América Latina, seguida de una reflexión sobre los objetivos de este tipo de legislación. Los resultados de las elecciones legislativas de 2014 son analizados a partir de considerar la incidencia de la ley de cuotas sobre los mismos, para así mismo avanzar en una reflexión sobre la relación entre la cuota y el diseño del sistema electoral colombiano. Siguiendo uno de los objetivos centrales de esta publicación, el capítulo en mención no solo reflexiona sobre los cambios en la representación de la mujer en el país y la normativa en ese sentido, sino que también realiza recomendaciones a partidos políticos, Gobierno y organizaciones no gubernamentales respecto de su responsabilidad en un aspecto central para la democracia colombiana como lo es el de la igualdad de oportunidades en el ámbito político electoral.

En la segunda parte del libro, *Partidos y sistema de partidos*, los autores analizan el sistema de partidos político colombiano a la luz de los nuevos partidos, así como las dinámicas internas de los partidos políticos colombianos a partir del proceso de selección de candidatos.

El capítulo *Cuando ganar es perder un poco: selección de candidatos de los partidos políticos colombianos, elecciones presidenciales 2014*,

escrito por Fredy Barrero y Fabián Acuña, analiza los procesos de selección de candidatos que tuvieron lugar previo a las elecciones de 2014, centrándose en las tensiones que emergieron a partir de la utilización de los diferentes mecanismos escogidos por los partidos y el modo en que estas tensiones fueron abordadas por los mismos. Los autores buscan establecer una relación entre los procesos de selección de candidatos que llevan a cabo los partidos políticos y diferentes escenarios de consolidación o debilitamiento de dichas organizaciones. Una vez desarrollado el argumento principal del texto, se procede a plantear unas reflexiones específicamente encaminadas a problematizar sobre tres aspectos del sistema electoral colombiano: la reelección inmediata, el calendario electoral separado y la existencia de segunda vuelta.

El capítulo *Un sistema de partidos que se transforma*, de Rodrigo Losada y Nicolás Liendo, explica cómo ha sido el periplo de transformaciones que se han dado en el sistema de partidos colombiano en los últimos 30 años y cuáles son las perspectivas para los próximos cuatro años. En primer lugar, muestran evidencia empírica de la constante mutación partidaria que resulta en la reducción de supremacía de los partidos tradicionales, aunque no desaparecen, mientras nuevos actores se han ido incorporando y consolidando en el panorama político. En segundo lugar, abordan prospectivamente los escenarios partidarios posibles a partir de las propuestas de reforma conocidas como “equilibrio de poderes” por parte del Gobierno nacional, y los acuerdos de la Habana entre el Gobierno y la guerrilla de las FARC. En ambos casos se conjeturan cuáles podrían ser los impactos de las modificaciones propuestas sobre el actual sistema de partidos.

En la tercera parte del libro, *Elecciones y representación política*, los autores analizan la representación política desde la movilización electoral de las comunidades indígenas y afrocolombianas, la oposición política, así como la movilización de diversos actores sociales.

El capítulo *Elecciones 2014 y movilización política indígena: apuestas, ajustes y ¿(re)consolidación?*, escrito por Virginie Laurent, busca dar cuenta de las características de la movilización indígena en las últimas dos décadas en Colombia, observando el modo en que han funcionado las circunscripciones electorales especiales para este grupo étnico así como las características y dinámicas de la representación que entablan las organizaciones que presentan candidatos a este tipo de puestos en nombre de la población indígena. Tomando el contexto de las elecciones

presidenciales y legislativas de 2014, la autora analiza la posición de estos partidos/movimientos. El artículo avanza en un análisis de prospectiva respecto del futuro de la movilización indígena en el país. Finalmente, plantea unas recomendaciones para diferentes actores cuya labor es clave en la cuestión de la representación indígena.

En el capítulo *Espejismos de representación especial: análisis de la circunscripción especial afro para la Cámara de Representantes*, escrito por Juan Pablo Milanese e Inge Valencia, los autores abordan la evolución de la representación política desde la circunscripción especial afro; para tal efecto, recurren a un análisis de las trayectorias históricas de la representación política afro desde el inicio de la circunscripción hasta 2014. En especial, analizan la institucionalización de las fuerzas políticas afro así como la de la circunscripción, resaltando la importancia de la fragmentación social del movimiento afrocolombiano y sus efectos en la representación político electoral del mismo. Finalmente, examinan los resultados de la circunscripción afro de 2014, resaltan sus fragilidades y las implicaciones que para la representación política tienen las estrategias político electorales de algunos partidos que presentan candidatos a esta circunscripción.

El capítulo *Desde dos flancos: hacia una reconfiguración de la oposición en Colombia*, escrito por Laura Gamboa y Juan Pablo Milanese, desarrolla un tema prácticamente ausente de la literatura sobre partidos y relación Ejecutivo-Legislativo en Colombia. Los autores describen en un primer momento las teorías sobre oposición aplicándolas a la realidad política del país, a partir de una revisión sobre el modo en que se ha desarrollado la oposición a lo largo del tiempo, para centrarse en un último momento en un análisis sobre el comportamiento tanto legislativo como electoral de la oposición en el gobierno de Juan Manuel Santos. Por último, y en el mismo sentido que las otras contribuciones presentes en el libro, el capítulo reflexiona sobre los cambios que podrían suponer el proceso de paz y el establecimiento de un nuevo estatuto de la oposición en clave de propuesta de política para diferentes actores.

En el capítulo *Movilización social y partidos políticos durante las elecciones 2014: ¿qué relación tienen?*, escrito por Catalina Jiménez, se revisa la relación entre las movilizaciones sociales que se han desarrollado en el país en los últimos años y los procesos electorales. Dicha relación estará marcada, según la autora, por un aprovechamiento mutuo

entre políticos, por una parte, y los líderes de las movilizaciones sociales, por otra, permitirá dinamizar la agenda temática del país y, por ende, promover políticas públicas. En ese orden, la autora revisa los acercamientos entre los partidos políticos y los colectivos sociales, tanto en la interacción política como en la participación de los representantes de dichos colectivos como candidatos.

Los anteriores capítulos dan cuenta de los retos que tiene en la actualidad el sistema político colombiano, en materia de representación política y de gobernabilidad. Los argumentos analíticos presentados en este libro también dan cuenta, aunque tangencialmente, de los desafíos a los que se enfrentará el país respecto a la reinserción política de los actores armados ilegales en un contexto de posconflicto. Se trata pues de una lectura transversal del sistema político, a la luz de los resultados electorales de 2014, con la que además se busca promover el fortalecimiento de los procesos y actores que intervienen en él.

Fredy Barrero
Margarita Batlle

Editores



Elecciones de Congreso y Presidencia de la República

El Congreso 2014 y las carreras políticas legislativas: ¿renovación o experiencia?¹

Paola Montilla²

Margarita Batlle³

Introducción: carreras y rendimiento legislativo

La relación entre carreras políticas y calidad de la democracia ha sido ampliamente abordada por la literatura. Para algunos, políticos más profesionales refuerzan la representación democrática. Una mayor experiencia en el Congreso se traduce en una especialización temática y en la formación de liderazgos, que desencadenan una mayor eficiencia a la hora de legislar. Esta postura evidenciaría que los políticos experimentados, al contar con un conocimiento más acabado de la dinámica propia de su función así como de las reglas de juego y las prácticas informales que caracterizan a su ocupación, tenderían a ser más eficientes en su labor. Así, la permanencia, en tanto resultaría en experiencia, sería deseable para la profesión del político.

¹ Las autoras agradecen la colaboración de Laura Camila Barrios, estudiante de décimo semestre de la carrera de Gobierno y Relaciones Internacionales de la Universidad Externado de Colombia, en el análisis de los datos utilizados.

² Paola Montilla es docente de la Universidad Externado de Colombia. Candidata a Doctor en la Universidad de Salamanca y Magíster en Ciencia Política de la Universidad de París III-IHEAL. Su investigación se centra, principalmente, en el comportamiento legislativo en los regímenes presidenciales, las carreras políticas y el sistema de partidos colombianos. E-mail: adriana.montilla@uexternado.edu.co.

³ Margarita Batlle es Doctora en Ciencia Política y Máster en Estudios Latinoamericanos de la Universidad de Salamanca. Actualmente coordina el Observatorio de Políticas, Ejecución y Resultados de la Administración Pública, OPERA, de la Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales de la Universidad Externado de Colombia, donde también es profesora e investigadora. Sus temas de investigación se centran en los partidos políticos, las reformas electorales, la política subnacional y la participación política de las mujeres en América Latina. E-mail: margarita.batlle@uexternado.edu.co.

Sin embargo, el vertiginoso acenso en la desafección política que se evidencia en las altas tasas de desconfianza en los partidos políticos y el Congreso específicamente, como han venido demostrando las diferentes oleadas del Latinobarómetro, de alguna manera cuestiona o, al menos, hace más compleja la anterior presunción. En ese sentido, los ciudadanos parecen inclinarse por valorar en mayor medida la renovación que la experiencia, al asumir que los políticos “tradicionales” son los directos responsables de esta desafección y poca credibilidad en las instituciones anteriormente citadas. Así, asumen que el camino para distanciarse de las tradicionales prácticas de clientelismo y corrupción es el de optar por nuevos representantes que le infundan “nuevos aires” a la práctica de la política, tan cuestionada y deslegitimada.

Esta situación pone en evidencia la complejidad que caracteriza a la relación entre representación y experiencia o renovación. En ese sentido, en este capítulo se da un paso atrás y se describen los perfiles de los legisladores elegidos en 2014 con el objetivo de conocer cuáles son sus principales características y así tener mayor información en términos de trayectorias, procedencia, profesión, entre otras. La construcción de este mapa del Congreso permite ir más allá de las cifras y de las etiquetas partidistas para desentrañar un aspecto fundamental como lo es el del perfil de aquellos que representan a los colombianos. Con esta información se podrá avanzar en el debate anteriormente planteado sobre lo deseable o no de contar con políticos de experiencia en el Congreso y la desconfianza de los ciudadanos.

Para abordar esta descripción, en un primer momento se presentan los principales argumentos en torno al mencionado debate, para luego, en las partes siguientes, revisar las trayectorias políticas y la composición de la legislatura 2014-2018 en Colombia. En este sentido, en la segunda sección, se exponen los perfiles de los candidatos que se presentaron a las elecciones del Congreso y de los candidatos elegidos, enfatizando en dos dinámicas: la primera es la inclusión de nuevas figuras en los partidos tradicionales (las pasadas elecciones fueron el escenario para que voceros de las víctimas del conflicto armado, activistas de derechos humanos y de las protestas sociales de 2013, buscaran una curul en el Congreso); la segunda dinámica es la presentación de candidatos sin ninguna experiencia en cargos de elección (por ejemplo en el partido del Centro Democrático, que tras su victoria, cuestionan, en cierta manera, la importancia de construir carreras al interior de las organizaciones de partido).

En la tercera sección, utilizando algunos planteamientos hechos por la literatura, se espera dar algunas pistas sobre los efectos que puede tener la nueva configuración del Legislativo en el desarrollo de la agenda del Gobierno. La conformación de este Congreso es inusual. A diferencia de lo que sucede en otros países, en Colombia, las carreras políticas tienen una tendencia ascendente. Luego, de ser presidente o aspirar a serlo, los políticos alcanzan el punto máximo dentro de su carrera. De ahí que es inusitada la concurrencia del expresidente Álvaro Uribe y de los exgobernadores y candidatos presidenciales Antonio Navarro y Horacio Serpa. Es así que la participación en el Congreso de estas figuras políticas, capaces de liderar fuertes disidencias, y la de legisladores inexpertos en la tarea legislativa, podrían implicar impases entre los dos poderes.

Por último, en la sección de reflexiones finales y recomendaciones, el objetivo es discutir cómo, desde los partidos políticos y el Congreso, se debe trabajar para equilibrar la renovación de sus estructuras con un trabajo legislativo especializado.

La profesionalización legislativa y la calidad de la democracia

En las democracias contemporáneas los legisladores son tomadores de decisiones trascendentales en el diseño de las políticas públicas. Por una parte, son promotores privilegiados de un gran número de iniciativas en el Congreso. A diferencia de otros actores políticos —grupos representativos de ciudadanos y otros entes estatales— sus propuestas tienen mayor visibilidad y un trámite más eficiente. Por otra parte, son los interlocutores directos del Ejecutivo para lograr la aprobación de las políticas. Los representantes participan de manera activa en la elaboración, discusión y sanción de las leyes.

El asentimiento de un gran porcentaje de iniciativas requiere la formación de coaliciones legislativas que condicionan las preferencias presidenciales (Calvo y Sagarzazu, 2011). Los congresos, cada vez más, tienen una influencia efectiva en la adopción de decisiones y son instituciones con capacidad de hacer frente a ejecutivos fuertes, de allí que su fortalecimiento y profesionalización sean condiciones indispensables para la sostenibilidad y calidad de las democracias.

La profesionalización legislativa es el resultado de un proceso de transformación institucional, en el cual la organización adquiere complejidad interna y adopta procedimientos universales de decisión. Es una fase que involucra cambios en las reglas de funcionamiento del cuerpo legislativo y en el comportamiento de sus miembros. En este sentido, se puede dividir en dos dimensiones: el *profesionalismo institucional* y el *careerism* o *carrerismo* (Rosenthal, 1996; Maestas, 2000; Woods y Baranowski, 2006). La primera se refiere al fortalecimiento de los recursos institucionales con los que puede contar un legislador para realizar sus funciones: instalaciones, información, personal de apoyo y tiempo dedicado al trabajo legislativo. La segunda describe las habilidades que adquieren los legisladores tras varios períodos de trabajo. Al igual que en otra profesión, “hacer carrera” implica un avance en los conocimientos y las destrezas (i.e. experiencia política, especialización) necesarias para desempeñarse en una organización, en este caso el Congreso.

En general, el desarrollo de estas dos dimensiones es concomitante. Es decir, el crecimiento de los recursos institucionales promueve trayectorias políticas estructuradas; y la ausencia de una carrera legislativa frena el fortalecimiento institucional. Los legisladores que cuentan con abundantes recursos para realizar su labor, al igual que otro actor político, tienen mayores incentivos para extender su carrera en el Legislativo (Mooney, 1994). Un presupuesto amplio le permite al representante promover más acciones de *constituency service* hacia sus electores⁴. Por su parte, un fuerte *staff* aumenta la capacidad de gobierno de las legislaturas y la habilidad de los legisladores para iniciar políticas y promover acciones que aumenten su reputación (Berry, Berkman y Schneiderman, 2000). El fortalecimiento institucional influye sobre la carrera política de los legisladores. Por tanto, la profesionalización legislativa está asociada con bajas tasas de renovación y con establecimiento de reglas formales para los procedimientos.

El proceso de profesionalización afecta, de manera diferente, el papel que puede tener el Legislativo en el juego democrático. Para sus defensores, la estabilidad de los miembros del Congreso amplía las capacidades de esta organización en el proceso de elaboración de políticas públicas e incrementa la responsabilidad frente a los electores (Rosenthal, 1996; Squire, 1992). Sus detractores, por su parte, subrayan que las trayectorias

⁴ Estas acciones se refieren a las actividades que realizan los legisladores para responder a sus electores, por ejemplo: solucionar problemas individuales, asistir a ceremonias, responder cartas, focalizar subsidios, etcétera. Al respecto ver Fenno (1977).

extensas limitan la participación de otros sectores sociales y, en algunos casos, pueden acentuar en los ciudadanos la percepción de ilegitimidad y debilitar la institucionalización de los partidos políticos (Squire, 1993). Sin embargo, la presencia de parlamentos con una tradición legislativa y con recursos económicos que permitan su labor sí son condiciones necesarias para la vigencia de un estado de derecho democrático (Morlino y Sáez, 2008).

Profesionalización legislativa y especialización

La profesionalización cambia los incentivos y las capacidades de los representantes (Hibbing, 1999). Estudios que han analizado la evolución de las legislaturas indican que los miembros, luego de su primer período, adquieren los conocimientos técnicos para desarrollar sus funciones, pero también para saber cómo gestionar el poder y las dinámicas internas (Wahlke, Eulau y Buchanan, 1962; Fenno, 1998).

Las normas que regulan una asamblea legislativa (Cox y McCubbins, 2007) apuntan, básicamente, a optimizar el tiempo de sus miembros. Los ordenamientos internos deben estar diseñados para garantizar intercambios eficientes y reducir la incertidumbre que genera la diversidad de iniciativas legislativas que se presentan. Las reglas que ordenan el trabajo interno deben estimular la especialización de sus miembros en comisiones permanentes, por ejemplo, asegurando su participación en una sola comisión durante todo el período legislativo. El sistema de comisiones debe fomentar la adquisición de un conocimiento técnico que garantice transacciones eficientes con el resto de la Asamblea (Gilligan y Krehbiel, 1990). El objetivo es generar una división informal del trabajo, en la cual cada legislador se especialice en uno o varios temas.

Por otra parte, la especialización de los legisladores también se asocia con el desarrollo de carreras legislativas. En los congresos se crean instituciones informales que premian la antigüedad y la experiencia. Los representantes, de acuerdo a sus habilidades y conocimientos, asumen distintos liderazgos. Los integrantes más experimentados gozan de una mayor legitimidad y se convierten en referentes para muchos de sus homólogos. Se crea un sistema de antigüedad que rige las relaciones entre los legisladores. Los representantes más novatos reconocen que deben adaptarse a las estructuras de poder informal que se imponen en las asambleas.

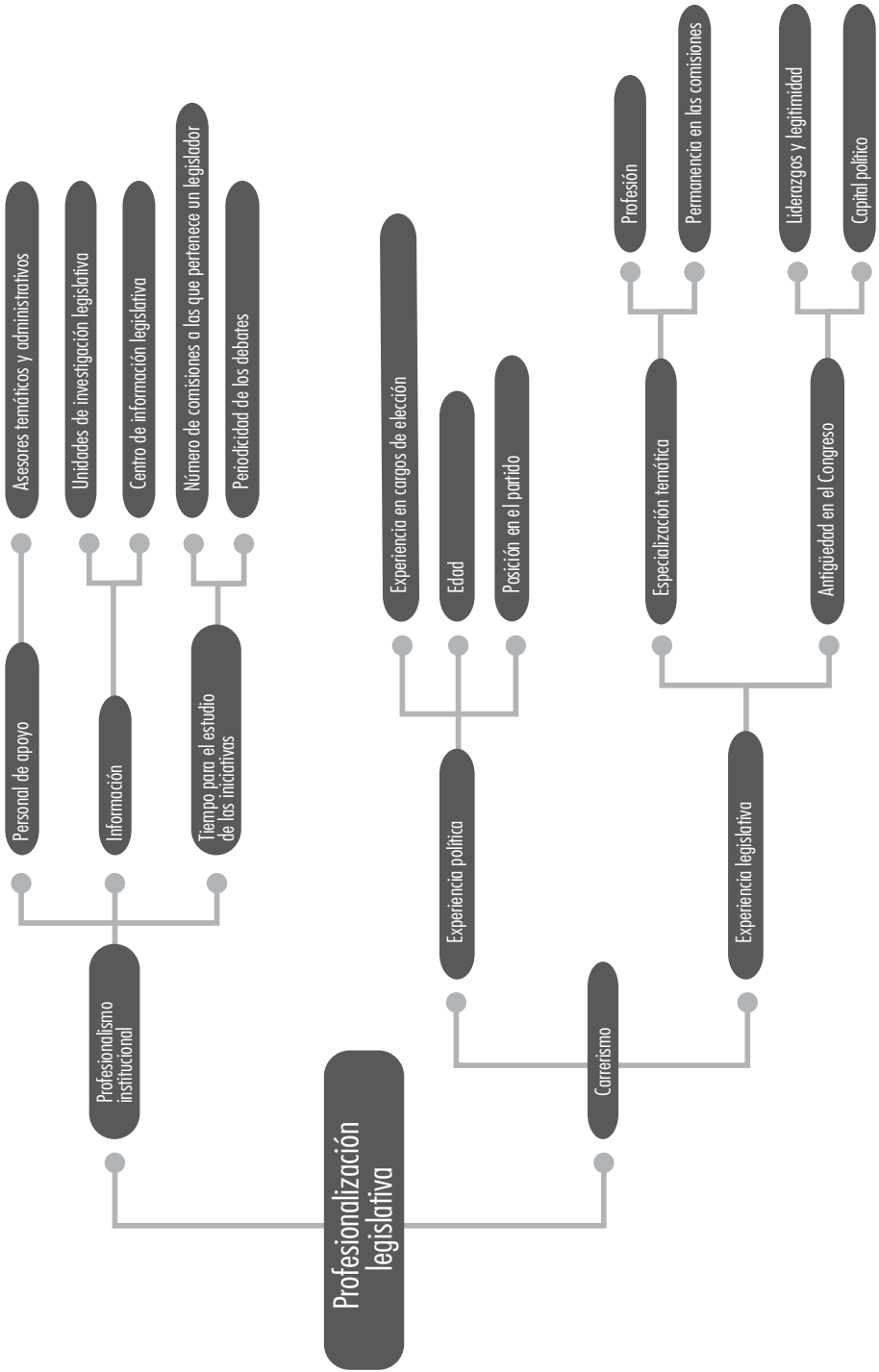
La especialización temática, que se genera a partir reglas formales —el diseño de comisiones— pero también de reglas informales —sistema de antigüedad—, impacta positivamente en el proceso legislativo (Samuels, 2003). Los legisladores con más experiencia pueden cumplir mejor su papel como representantes, porque tienen mayor acceso a la información y construyen un importante capital político⁵ (Straus, 2002).

Si bien se establece una relación estrecha entre profesionalismo institucional y *careerism*, ¿qué sucede en los sistemas donde la reelección inmediata no se encuentra reglamentada o donde estos procesos son asimétricos? En los sistemas donde la elección sucesiva es permitida, la renovación de los legisladores es un hecho latente. La literatura ha demostrado que la elección de los congresistas tiene un comportamiento cíclico. Los legisladores con más de una legislatura tienen más probabilidades de ser reelegidos que los representantes que sólo llevan un período. Sin embargo, esta ventaja electoral llega a un punto máximo y luego desciende. El riesgo de perder la elección se incrementa tras varios años en el Congreso, como reflejo de la “fatiga electoral” (Botero, 2008; McKelvey y Riezman, 1992; Dawes y Bacot, 1998). En otras palabras, siempre va a existir una renovación y es necesario que exista, lo importante es hacer que ocurra dentro de una estructura con reglas y procedimientos autónomos (Hibbing, 1999).

En todos los sistemas, la ampliación de las capacidades institucionales puede estar acompañada por altas tasas de rotación. En este caso, la organización legislativa debe tener un fuerte desarrollo institucional para disminuir el impacto de la renovación. En otras palabras, mantener una larga carrera en el Congreso es una condición necesaria pero no suficiente para lograr la profesionalización. Es más importante promover un fortalecimiento de las reglas institucionales, sin que ello obligue a una declinación de un sistema de antigüedad.

⁵ Se refiere a las redes de trabajo y actitudes que construye un político, explícitamente, para aumentar sus capacidades y oportunidades para participar en la política.

Diagrama 1. Profesionalización legislativa



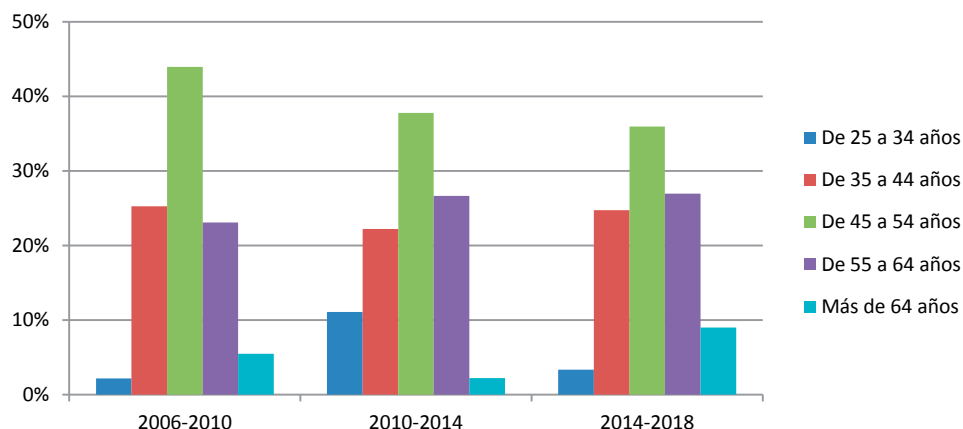
Una mirada sobre los perfiles de los legisladores elegidos 2014-2018

En el marco de la reflexión sobre las cuestiones que podrían afectar el funcionamiento del Congreso y el rendimiento legislativo, al observar a los legisladores elegidos, en esta sección se realiza una descripción basada en algunas características que la literatura sobre carreras políticas y legislativas, así como la prensa y la opinión pública en general, suelen tener en cuenta a la hora de analizar a sus representantes. Se sostiene que las instituciones son relevantes en un sistema político pero también lo es el perfil de las personas que le dan vida a éstas, afectando, decididamente, sus resultados.

Las variables analizadas son siete: 1) edad del legislador; 2) si perteneció a otro partido antes de ser elegido por el que representa actualmente; 3) si cuenta con algún familiar político; 4) si ha sido o es en la actualidad un activista social; 5) si ocupó cargos de elección popular con anterioridad; 6) su profesión; y 7) la región del país de la que proviene.

Primero, respecto de la **edad**, la mayoría de los senadores elegidos en 2014 se ubica en el rango entre 45 y 54 años —32 senadores— y la minoría son jóvenes de entre 25 y 34 —3 senadores—. Esta situación es muy similar a la que se venía registrando en las dos elecciones anteriores. Asimismo, son solamente 8 los senadores con más de 64 años, cifra que aumentó considerablemente respecto de la anterior legislatura cuando solamente un senador superaba esa edad.

Gráfico 1. Edades de los senadores elegidos 2006-2014



Fuente: elaboración propia.

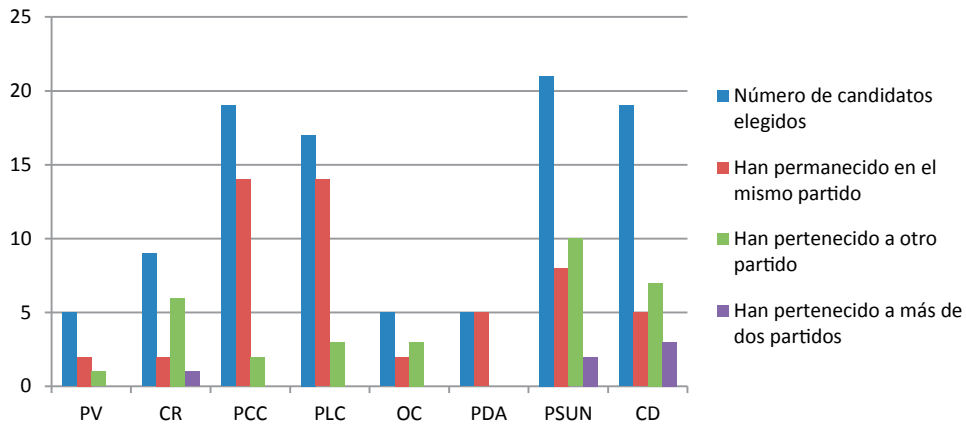
En la Cámara de Representantes, la situación no es muy diferente, aunque la distribución es más equilibrada. En ese sentido, continúan siendo los rangos de 35 a 44 años y de 45 a 54 años, los que más representantes concentran, con el 32% y el 36% respectivamente. Sin embargo el primer rango y el penúltimo concentran el 20% y el 18%.

Esta situación evidencia una preeminencia de políticos y políticas experimentados —esto se da prácticamente en el mismo sentido en hombres y en mujeres senadores— así como una llegada muy escasa de jóvenes al Senado, que solo tiene lugar en algunos casos aislados. Aquí cabría observar qué sucede en la Cámara de Representantes, donde se esperaría que la llegada de jóvenes fuera mayor, dada la naturaleza de este órgano.

Segundo, con respecto a los cambios de “camiseta” o la **decisión de dejar un partido político para sumarse a otra organización**, es en los senadores que llegaron al Congreso como parte de las listas de los partidos tradicionales donde se observa el menor porcentaje de este tipo de estrategias, mientras que las colectividades que cuentan con una mayor cantidad de senadores que mudaron de partido son el Partido Social de Unidad Nacional, PSUN, el Centro Democrático, CD, y Cambio Radical, CR. Probablemente, es lógico que esta situación tenga lugar ya que los últimos son partidos nuevos y es esperable que muchos de sus dirigentes y representantes, algunos con largas carreras políticas, hayan pertenecido a otras agrupaciones, posiblemente a las tradicionales, que dominaron la competencia política hasta entrados los años noventa tanto en el nivel nacional como en el subnacional.

Esta práctica ha sido característica de la política colombiana, donde de una elección a otra nacían y morían partidos políticos, especialmente a finales de la década de los noventa y principios de la de 2000. Sin embargo, con las reformas políticas que tuvieron lugar en los últimos años —la de 2003 y la de 2009 reglamentada en 2011— los costos de optar por un cambio de partido son mayores.

Gráfico 2. Senadores elegidos y cambio de partido por partido político



Fuente: elaboración propia.

Tercero, al observar la variable sobre las **relaciones políticas familiares** con las que cuentan los políticos, el 70% de los senadores elegidos en 2014 tiene relaciones políticas familiares⁶. Entre las relaciones posibles —tomando como base al núcleo familiar directo— el tipo más frecuente es la de padre y hermano. Al distinguir entre partidos, Opción Ciudadana, OC, es el que cuenta con una mayor cantidad de senadores con relaciones políticas familiares —4 senadores de los 5 elegidos—, seguido por el CD y por el Partido Liberal Colombiano, PLC, ambos con un 52% de sus senadores con este tipo de vínculos (véase gráfico 3).

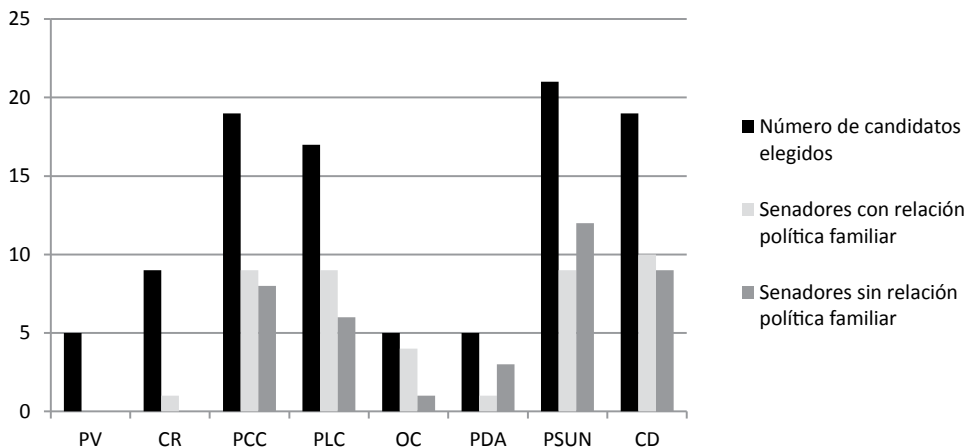
La preeminencia de las relaciones políticas familiares al observar la totalidad de los senadores elegidos para el periodo 2014-2018 da cuenta del peso que este tipo de apoyos, redes y contactos, tienen en la construcción del poder político en el país. En ese sentido, además, permite desterrar la idea de que esta situación es especialmente característica de las mujeres políticas, pues al observar los datos desagregados por género, las diferencias no son significativas.

Respecto de la cuarta variable, relacionada con la **naturaleza de activista de los senadores**, se puede observar (gráfico 4) que el Polo Democrático Alternativo, PDA, es el único partido cuya totalidad de representantes en la Cámara Alta se considera activista, mientras que en los otros partidos el número es muy bajo, situación que se replica, también, en la Cámara de Representantes. Una explicación probablemente

⁶ Solamente se toman en cuenta los partidos políticos para los cuales se contaba con más del 80% de la información, lo que llevó a excluir al Partido Verde, PV, y a Cambio Radical, CR.

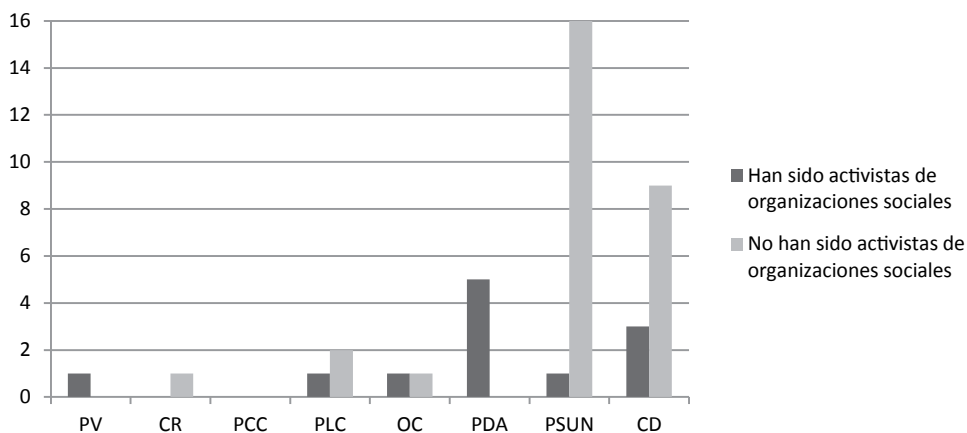
se relacione con los estrechos vínculos de este partido, ubicado a la izquierda del espectro ideológico, con organizaciones sociales como sindicatos o entidades de defensa de los derechos humanos, entre otras.

Gráfico 3. Senadores elegidos y relación política familiar por partido político



Fuente: elaboración propia.

Gráfico 4. Senadores elegidos y activismo en organizaciones sociales

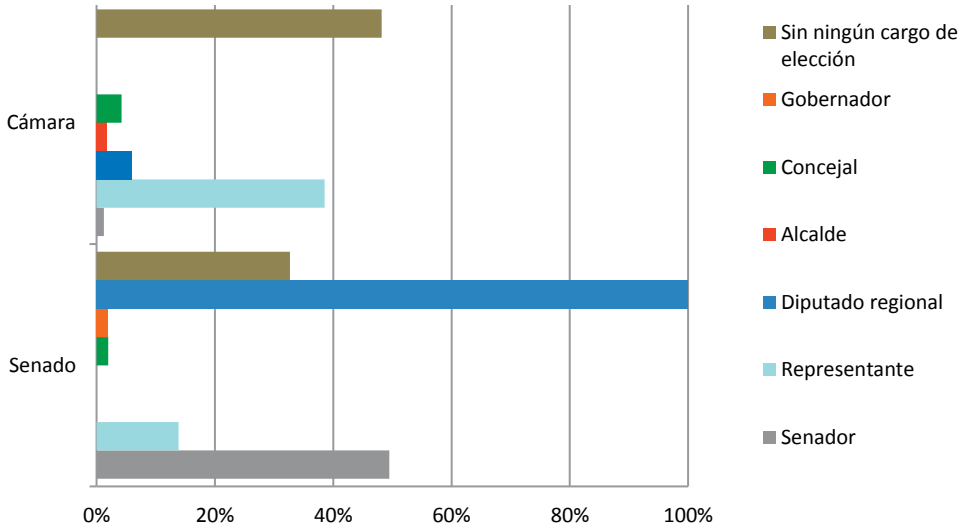


Fuente: elaboración propia.

La variable cinco, **trayectoria de los candidatos al Congreso**, pone en evidencia una variación también en términos de elegidos. En ese sentido, de los 690 candidatos a Senado, 78 buscaron la reelección, 23 venían de Cámara, dos se habían desempeñado anteriormente como gobernadores y tres como concejales. Sin embargo, más del 80% de los

candidatos no contaba con experiencia política previa en cargos de elección popular. Esto, en números absolutos, significa que 554 de los 690 candidatos no había ocupado ningún cargo de este tipo.

Gráfico 5. Trayectoria de los senadores y representantes elegidos 2014-2018



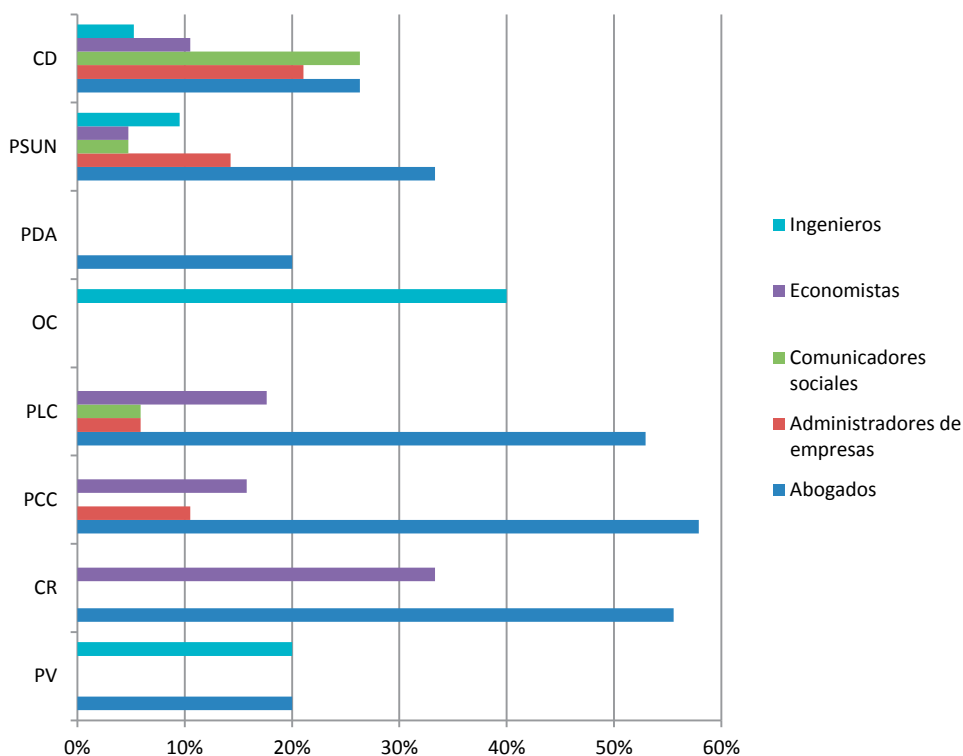
Fuente: elaboración propia a partir de datos del Congreso de la República.

Los partidos en los que una mayor cantidad de candidatos tiene algún tipo de experiencia política previa —Asamblea o Concejo— son el PSUN con el 42%; el Partido Conservador Colombiano, PCC, con el 39%; y el PLC con el 34%. Asimismo, los que más propiciaron un ascenso de la Cámara al Senado fueron el PSUN (14 de sus 91 candidatos venían de la Cámara), seguido por el PCC (12 de 89) y, por último, el PLC (9 de 98)⁷.

En el sexto punto, relacionado con las **profesiones** más comunes que presentan los senadores, se encuentran las de abogado, comunicador social, administrador de empresas, economista e ingeniero, siendo la de abogado la más extendida con un 38% sobre el total de senadores elegidos (véase gráfico 6). En la Cámara de Representantes, la tendencia es similar a lo que sucede en el Senado: el 39% son abogados; 10%, administradores de empresas; y el 6% no tienen profesión.

⁷ Sin embargo, cabe destacar que los perfiles de los candidatos se limitan a Senado ya que mucha de la información de la Cámara de Representantes no es accesible. Probablemente la misma naturaleza de la Cámara hace que sean políticos más locales con menos visibilidad que los senadores.

Gráfico 6. Senadores y profesiones desempeñadas



Fuente: elaboración propia.

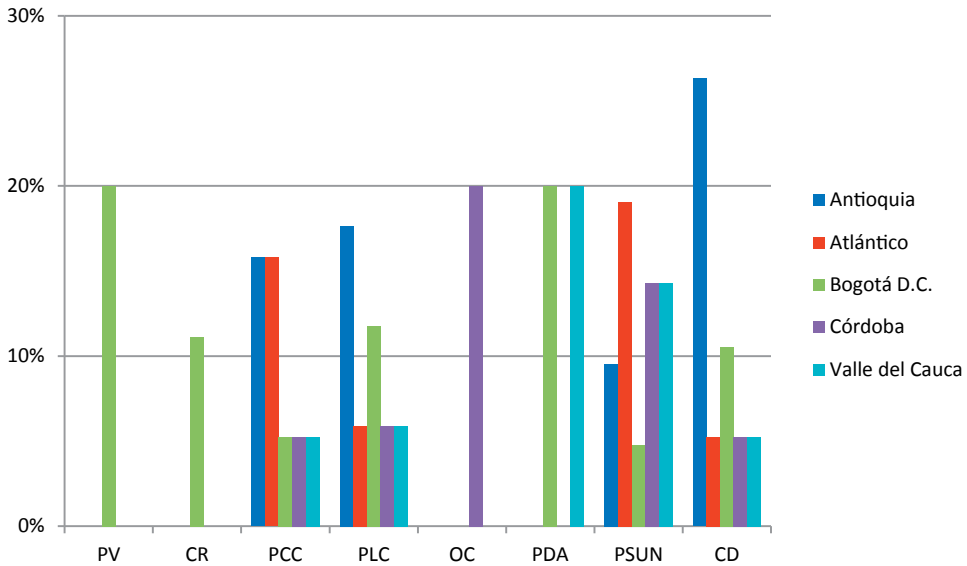
Luego, los economistas son casi el 12%. La tendencia general a que la mayor parte de los senadores sean abogados se cumple también en los partidos Liberal, Conservador y Cambio Radical mientras que el Polo Democrático Alternativo es el partido que cuenta con menos senadores abogados. Por su parte, la mayor cantidad de administradores y comunicadores sociales se encuentra en el Centro Democrático.

Finalmente, la séptima variable, en la que se observa **el departamento del que provienen** los senadores elegidos para el periodo 2014-2018, se constata que el origen más común es Antioquia, seguido por Bogotá y Atlántico en similares proporciones.

Como se puede observar en el gráfico siguiente, de la totalidad de senadores elegidos por el CD, la mayoría, el 26%, proviene de Antioquia y el segundo departamento de proveniencia es Cundinamarca. En el PSUN, en su mayoría los senadores son oriundos del departamento del Atlántico. En los partidos tradicionales la mayoría proviene, en el caso

del PLC de Antioquia, Bogotá, Nariño y Santander; y en el PCC también de Antioquia, como muestra la tendencia nacional, y de Atlántico, Boyacá y Nariño. En CR la mayoría de los senadores son bogotanos.

Gráfico 7. Senadores y procedencia regional



Fuente: elaboración propia.

Entonces, al revisar las diferentes variables tenidas en cuenta para construir un perfil aproximado de los senadores elegidos en 2014 específicamente, hay algunas tendencias claras en casi todas las variables analizadas que además se han venido dando para elecciones anteriores y también, a grandes rasgos, se replican en la Cámara de Representantes. Así, se evidencia que los senadores elegidos son, en gran medida, personas de edad mediana, entre los 45 y los 54 años, que cuentan con relaciones políticas familiares, que no se consideran como activistas de organizaciones sociales y que son de profesión abogados. Asimismo, la mayoría de los senadores llega por primera vez a esta cámara. En términos de región de procedencia, las tendencias no son tan claras ya que, si bien Antioquia es el departamento de origen de la mayoría, éste viene seguido muy de cerca por Bogotá y Atlántico.

Desafíos para el nuevo Congreso: ¿su composición “atípica” implicará cambios en la dinámica legislativa?

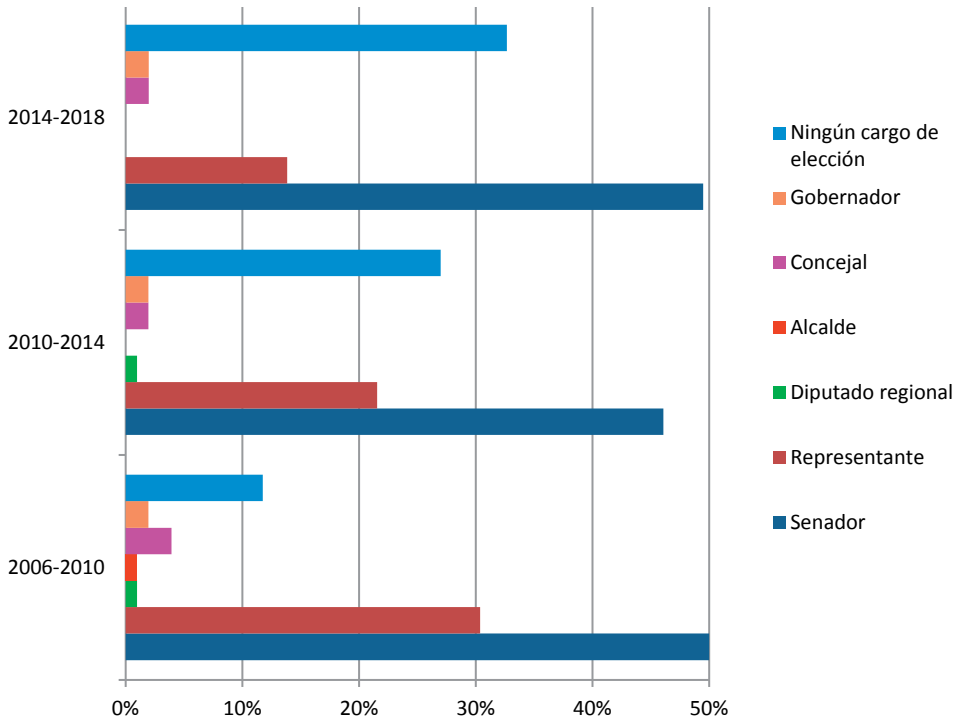
El Congreso elegido en marzo de 2014 se distingue por dos hechos poco comunes. Por un lado, la presencia de un expresidente de la República y dos excandidatos presidenciales. Por otra parte, un porcentaje, no desdeñable, de representantes carecen de experiencia en cargos de elección. En otros términos, un grupo de legisladores rompieron con los esquemas de carrera política que se mantenían en el Legislativo.

Las carreras políticas en Colombia se caracterizan por ser lineales y tener un desarrollo jerárquico nacional (Botero, 2008). En la mayoría de los casos, los políticos inician su carrera en un cargo local —alcaldía o concejo—, luego ocupan una posición a nivel departamental —gobernación o asamblea—, después transitan al Congreso Nacional y, sólo para algunos de ellos, la meta final es aspirar a la Presidencia. De allí que la presencia del expresidente Álvaro Uribe, cabeza de lista del partido Centro Democrático, y de los exgobernadores Horacio Serpa, por el Partido Liberal, y Navarro Wolf⁸, por la Alianza Verde, es inusual. A diferencia de lo que sucede en otros países de América Latina, en Colombia la participación en el Congreso de excongresistas, luego de varios períodos de ausencia, y de un expresidente, rompe con los cánones de las carreras políticas. En general, los políticos luego de alcanzar o aspirar al último escalón de su carrera, se retiran y participan de una manera indirecta en el gobierno.

Por otra parte, como lo muestran las gráficas 8 y 9, en las tres últimas legislaturas, la mayoría de los senadores (en promedio 50%) son reelegidos y el porcentaje restante ha ocupado un cargo en la otra Cámara o un cargo de elección. En la Cámara de Representantes, la tendencia permanece. Desde 1998 hasta las elecciones de 2010, más del 50% de los representantes habían ocupado un cargo de elección. Ello confirma que la mayoría de los miembros que asumen un cargo en el Congreso nacional son políticos que se podrían definir como profesionales. Es decir, individuos que ejercen la política como su profesión.

⁸ Tanto Navarro como Serpa fueron miembros del Congreso en 1991 y 1986, respectivamente, y los dos han sido candidatos a la Presidencia.

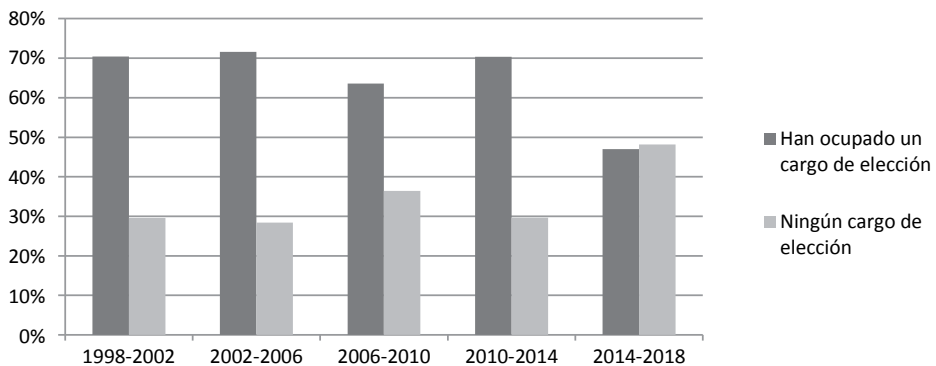
Gráfico 8. Trayectorias de senadores 2006-2014



Fuente: elaboración propia a partir de datos del Senado de la República.

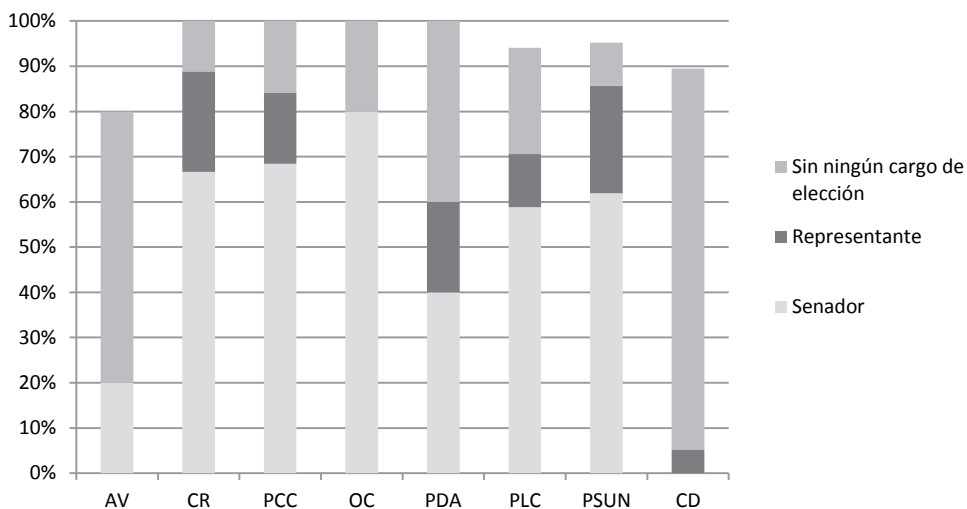
Sin embargo, en las elecciones de 2014, el número de senadores y representantes sin ninguna experiencia en un cargo de elección aumentó. En el Senado representa el 33% de sus miembros, mientras que en la Cámara de Representantes es el 48% (gráfico 9).

Gráfico 9. Trayectorias de representantes a la Cámara 1998-2014



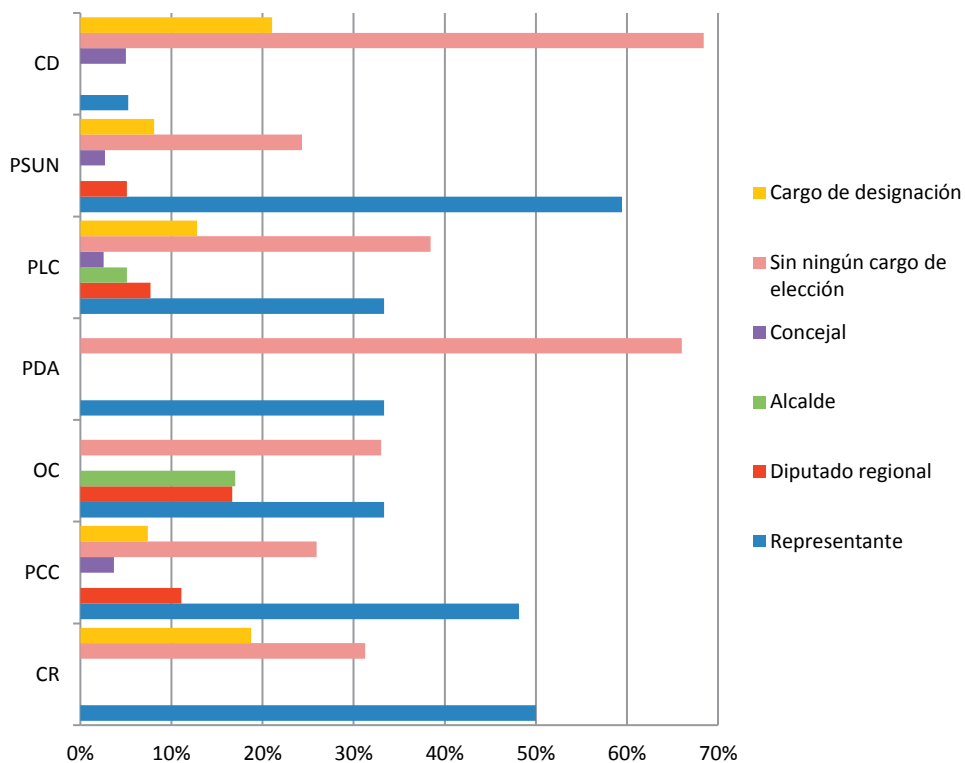
Fuente: elaboración propia a partir de datos de Proyectos Élités Parlamentarias, Universidad de Salamanca.

Gráfico 10. Trayectorias de los senadores por partido político 2014-2018



Fuente: elaboración propia a partir de datos del Senado de la República.

Gráfico 11. Trayectorias de los representantes por partido político 2014-2018



Fuente: elaboración propia a partir de datos del Congreso de la República.

El ingreso de estos nuevos senadores y representantes está claramente relacionado con el surgimiento del partido Centro Democrático. Como se observa en el gráfico 10, el 84% de los senadores de este partido no tiene ninguna experiencia en un cargo de elección, aunque la mayoría ocupó un cargo de designación en el gobierno del presidente Álvaro Uribe. Por el contrario y como caso opuesto, el PCC es el partido con el menor número de senadores sin experiencia electiva (15,8%).

Pero, ¿cuál es el trasfondo de estas nuevas tasas de renovación?, ¿qué implicaciones puede tener en el proceso legislativo? y ¿qué riesgos se derivan para la institucionalización de los partidos políticos?

La renovación en el Congreso tiene efectos directos sobre la profesionalización legislativa y, a su vez, sobre el proceso legislativo. Como se mencionó en la primera parte, la profesionalización tiene dos dimensiones: el *profesionalismo institucional* y el *carrerismo*. El desarrollo simultáneo de estos dos procesos fortalece las actividades legislativas. Por un lado, un apoyo institucional estable —asesores temáticos y administrativos, información, unidades de investigación legislativa— incrementa la calidad en el estudio y en el debate de las distintas iniciativas que se presentan en el Congreso —proyectos de ley, iniciativas de control político—.

Por otro lado, el *carrerismo* está asociado a una mayor experiencia política y legislativa. La permanencia prolongada en el Congreso se traduce, en la mayoría de los casos, en una especialización temática y un mejor manejo de las dinámicas internas. Los legisladores novatos reconocen que llegar al Congreso implica una curva de aprendizaje, tanto de los procesos administrativos como de las estructuras de poder. En los congresos, al igual que en otras instituciones, se desarrollan liderazgos, roles internos⁹ y reglas informales de funcionamiento que los legisladores deben ir asimilando.

En este sentido, un cambio en cualquiera de estas dos dimensiones distorsiona, en diferentes niveles, el trabajo legislativo. Aunque no es posible establecer un determinismo en el comportamiento, la alta rotación en el Congreso, en general, disminuye la especialización de los miembros, dilata los trámites legislativos —el tiempo de estudio de cada una de las iniciativas, los debates—, entorpece la construcción de consensos y baja la eficiencia legislativa¹⁰.

⁹ En algunas entrevistas realizadas por las autoras, los legisladores señalaban que su conocimiento sobre un tema los convierte en un referente obligado dentro de sus homólogos. Asimismo, subrayaban que de acuerdo a capacidades individuales —oratoria, disciplina— cada uno de ellos desarrollaban distintos roles que son reconocidos por sus compañeros.

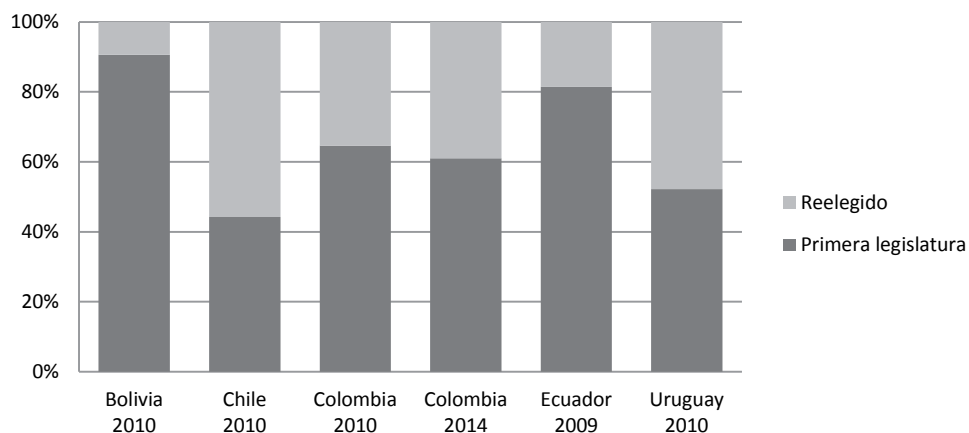
¹⁰ La relación entre iniciativas presentadas y aprobadas, tanto del Ejecutivo como del Legislativo.

Sin embargo, esta argumentación no debe conducir a una exaltación de los sistemas de antigüedad legislativa; no es posible desconocer que el ingreso de nuevos políticos es una necesidad para mantener los canales de representación. La gran pregunta es cómo hacer para que los efectos de un cambio en la composición del Congreso sean menores. Una respuesta tentativa debe partir de las dos dimensiones de la profesionalización. Primero, es indispensable que los recursos institucionales sean independientes del legislador. Una parte del personal de apoyo, los asesores temáticos, las unidades de investigación e información, deben acompañar de manera permanente la labor de los legisladores. El objetivo es atenuar la inexperiencia de los nuevos miembros.

Segundo, el *carrerismo* debe desarrollarse al interior de una estructura de partidos institucionalizada. La existencia de reglas claras y conductos regulares por los cuales encauzar las trayectorias políticas promueve la formación de políticos profesionales. La nominación de los candidatos por mecanismos no discrecionales crea una jerarquía interna que motiva a los políticos más jóvenes a continuar dentro del partido. La elaboración de las listas de acuerdo a los méritos y a la experiencia política permitiría un relevo generacional controlado.

Si se comparan los porcentajes de rotación en Colombia con las de otros países latinoamericanos (gráfico 12), los mayores porcentajes de reelección se encuentran en sistemas con una alta institucionalización del sistema de partidos —Chile y Uruguay—.

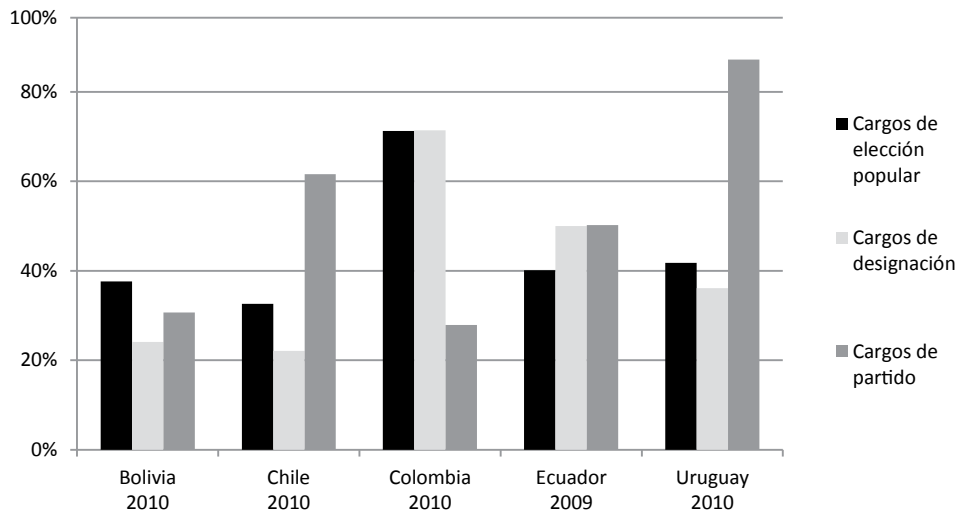
Gráfico 12. Porcentajes de renovación legislativa en América Latina



Fuente: elaboración propia a partir de datos de Proyectos Élités Parlamentarias, Universidad de Salamanca.

Una de las condiciones para la institucionalización del sistema de partidos es la creación de reglas formales para el ascenso de los políticos (Freidenberg y Levitsky, 2006). Esto significa que el proceso de nominación es controlado por las directivas del partido y responde a reglas debidamente concertadas. Si se observa el gráfico 13, podemos ver que en Chile y Uruguay, que son los países con menor rotación en el Congreso, la gran mayoría de los diputados han tenido un cargo en el partido. Esto nos habla de un proceso de selección ordenado y liderado por las élites partidistas.

Gráfico 13. Trayectoria política de los integrantes de las cámaras bajas en América Latina



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Proyectos Élités Parlamentarias, Universidad de Salamanca.

Por otra parte, el control en la selección de los candidatos repercute positivamente en el desempeño legislativo del partido. Diversos trabajos han demostrado que la disciplina del partido está estrechamente relacionada con el control que tienen los líderes del proceso de designación de candidatos (Carey y Shugart, 1995; Crisp et ál., 2004; Morgenstern y Nacif, 2002). Cuando la nominación a futuros cargos, ya sean de elección o nominación, está en manos del partido, los representantes tienen mayores incentivos para trabajar de manera colectiva con los otros miembros de la organización. Por el contrario, en contextos donde los procesos de nominación son arbitrarios y se rigen por relaciones de poder desiguales, los legisladores optan por aumentar sus oportunidades de elección por fuera de los canales partidistas.

Si las organizaciones proveen a los políticos canales regulares para avanzar en su carrera, sus miembros se ven motivados a permanecer dentro del partido y adquirir las competencias necesarias para poder aspirar a cualquier cargo. En otras palabras, si el partido cuenta con una estructura y reglas de ascenso definidas, los políticos también tienen claras las habilidades que deben desarrollar para llegar al cargo que ambicionan (Polsby, 1968). En este sentido, el partido puede implementar estímulos como promociones a comisiones relevantes y ascenso en la lista de candidatos, para limitar las acciones oportunistas y promover un trabajo colectivo (Chasqueti, 2010).

Es decir, se establece una relación entre profesionalización legislativa, institucionalización del sistema de partido y desempeño legislativo. Una renovación controlada por los partidos políticos tiene efectos directos en términos de profesionalización, pues aumenta la experiencia parlamentaria de los políticos y su especialización. Y, por otra parte, en sistemas con partidos institucionalizados, la disciplina de partido se fortalece.

Si bien un correcto desempeño de los partidos en el Congreso —i.e. disciplina partidista— se puede relacionar con un sistema de antigüedad, cada régimen político, de acuerdo a sus características, puede desarrollar distintos niveles de profesionalización. En el caso de Colombia, con una baja institucionalización del sistema de partidos, la propia institución legislativa puede implementar reformas para fortalecer las capacidades institucionales y evitar las desventajas de la renovación política. Y, por otro lado, los partidos políticos pueden generar estructuras para el ascenso de nuevos líderes.

Hacia un equilibrio entre renovación y experiencia

Reflexión final

La profesionalización legislativa es un fenómeno multifacético en el que intervienen múltiples variables. El profesionalismo institucional y el *carrerismo* dependen de la estructura interna del Congreso, de la selección de candidatos y de la organización interna de los partidos.

Aunque es posible establecer una relación positiva entre la profesionalización y la eficiencia legislativa, esto no es un proceso automático.

Las consecuencias que tiene promover largas carreras en el Congreso o limitarlas dependerán no sólo del sistema de partidos sino también de las reglas electorales y de las capacidades institucionales.

Las reformas que limitan o extienden la permanencia de los legisladores en el Congreso no pueden estar dissociadas de cambios en los partidos y en los incentivos electorales. La discusión no sólo puede concentrarse en el número de períodos, también debe abarcar reformas a las estructuras de los partidos. Las organizaciones deben ser capaces de crear patrones de carrera interna que motiven a sus miembros a mantenerse dentro de sus filas y fomentar un trabajo colectivo. De otro modo, modificar el número de períodos sin atacar las prácticas clientelistas y el voto personal, sólo implicaría un traspaso de poder entre los caciques y sus herederos.

Por otra parte, establecer límites a la reelección, sin un sistema de partidos institucionalizado, podría crear cambios en el comportamiento de los legisladores. ¿Qué incentivos tendrían los legisladores en su última legislatura? En cierta manera, también se desvirtúan los principios de un gobierno representativo. Si el legislador responde a sus electores, ¿por qué limitar sus períodos?

En cualquier caso la renovación política debe estar acompañada por un fortalecimiento institucional. Tanto los partidos como el Congreso deben implementar reformas que disminuyan las consecuencias de una rotación de los legisladores.

Como se pudo observar en el primer apartado de este capítulo, el debate sobre la conveniencia o no de una constante renovación del congreso aún no está saldado. Por un lado, quienes sostienen que ésta es deseable suelen defender la idea de que el efecto de la llegada de nuevas ideas, propuestas y juventud, permite darle un nuevo aire a la institución y puede contribuir a acercarla a los ciudadanos. Por otra parte, quienes sostienen que esta renovación no sería tan positiva, destacan la necesidad de contar con legisladores experimentados que conozcan y se especialicen sobre algunos temas específicos y de este modo contribuyan a que el Congreso rinda y funcione mejor a la hora de llevar a cabo sus funciones de control y legislación.

Como parte de las reflexiones finales de este escrito, se considera importante incluir medidas de discriminación positiva que permitan acercar a los jóvenes a la política electoral. Sin embargo, esta situación no puede promoverse sin tener en cuenta la responsabilidad de partidos e

institucionalidad en general para capacitar y dotar a estos jóvenes de las herramientas necesarias para llevar a cabo una labor novedosa y compleja, pero sobre todo determinante para la democracia como es la de legislar, refiriéndose específicamente a incentivos que aboguen por el equilibrio en términos de experiencia y renovación.

Se espera que exista un porcentaje del Congreso que se renueve, que permita la circulación y la llegada de grupos subrepresentados al mismo, como es el caso de las mujeres o los jóvenes. No obstante, también se espera que quienes se mantengan en su curul le apuesten de manera decidida a hacer una carrera especializada, donde se busque profundizar en el conocimiento de temas específicos y de esa manera incluso fortalecer la memoria institucional y el trabajo de las comisiones del Congreso.

En ese sentido, es necesario pensar la labor del Congreso y los perfiles de los legisladores que lo integran desde una mirada multidimensional, que no solo tenga en cuenta aspectos como la edad o la experiencia sino también la capacidad técnica, el apoyo de los partidos políticos y del Congreso como institución.

Recomendaciones

La responsabilidad de los partidos políticos

- Los partidos deberían **contar con recursos destinados a la capacitación de sus elegidos**, una capacitación constante, que comience una vez que se postulan como candidatos pero continúe cuando llegan al Legislativo. Los partidos políticos deberían encarar un proceso de reflexión sobre los perfiles de los candidatos que promueven y su acompañamiento a éstos a lo largo de su gestión, tanto en términos de control como de continua capacitación y generación de puentes entre electores —o militantes— y representantes. Queda mucho por trabajar en el sentido de garantizar la llegada de los más idóneos pero, en gran medida, esta responsabilidad recae sobre la dirigencia de los partidos políticos que no ha logrado materializar el papel de los mismos como estructuras en las que los legisladores deben apoyarse para tomar decisiones.
- Los partidos podrían **financiar asesores temáticos para la organización**. La Ley de Bancadas ha dado un paso adelante en la generación de consensos al interior de los partidos sobre temas

clave. Esto podría verse apuntalado y fortalecido si se pensara en unidades de apoyo técnico no personales sino partidistas.

- Los partidos deberían apostarle a **incentivar a los legisladores elegidos a mantenerse en la política**. Al premiar la experiencia, se contribuye a fortalecer la idea de carrera y de méritos, así como de idoneidad.

La responsabilidad del Congreso como institución

- **Fortalecer o rediseñar las instancias que el mismo Congreso tiene de apoyo a los legisladores**, especialmente la Unidad de Apoyo Técnico Legislativo, cuyas funciones no son claras, no cuenta los suficientes recursos en relación con los objetivos para los que fue creada y no tiene visibilidad. Apostarle a dotar de mayor capacidad a las escasas instancias técnicas con las que cuenta el Congreso no solamente permitirá contribuir a acompañar a los legisladores en el trámite legislativo y la investigación sobre temas de interés, sino que también el Congreso recuperaría el espacio perdido ante los funcionarios y asesores altamente capacitados que se desempeñan en los diferentes ministerios del Gobierno nacional y frente a los cuales poco tienen que aportar, en líneas generales, los asesores de las UTL, con escasa capacitación y nivel de formación y experiencia, situación que condena al Legislativo a la reactividad.
- A esto se le debe sumar la **capacitación constante de funcionarios de planta** del Congreso.
- El Congreso debe ganar en incidencia y lograr superar su capacidad de reaccionar a la voluntad del Ejecutivo. Para esto, congresistas especializados y conocedores de los procedimientos y determinados temas clave sin duda contribuirán a fortalecer la labor legislativa y a ganar terreno frente al Ejecutivo. En ese sentido, desde la institucionalidad se debería **incentivar la pertenencia a comisiones específicas a lo largo de la carrera del congresista**. Se esperaría que el conocimiento técnico sea también un criterio que lleve a los legisladores a ser parte de las comisiones y defender determinadas agendas temáticas. Esto permitiría, por un lado, que los debates al interior de las comisiones y la plenaria

ganaran en su nivel de discusión y sus aportes al debate público y, por otro, que los mismos congresistas pudieran forjarse un nombre a partir de su conocimiento especializado en algunos temas. Esta situación se ha dado con algunos senadores especialmente, pero parece no ser la regla.

Referencias

- Berry, W. D.; Berkman, M. B. y Schneiderman, S. (2000). Legislative Professionalism and Incumbent Reelection: The Development of Institutional Boundaries. *American Political Science Review*, 94 (4), 859-874.
- Botero, F. (2008). *Ambitious career-seekers: An analysis of career decisions and duration in Latin America*. Tesis de Doctorado. Universidad de Arizona, Arizona.
- Calvo, E. y Sagarzazu, I. (2011). El rol de las comisiones permanentes en las legislaturas de América Latina: un test del modelo informativo de éxito legislativo. *Revista Latinoamericana de Política Comparada*, 4 (4), 25-48.
- Carey, J. M., y Shugart, M. S. (1995). Incentives to cultivate a personal vote: a rank ordering of electoral formulas. *Electoral studies*, 14 (4), 417-439.
- Chasqueti, D. (2010). *Parlamento y carreras legislativas en Uruguay: un estudio sobre reglas, partidos y legisladores en las cámaras*. Tesis de Doctorado. Instituto de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, República Oriental del Uruguay.
- Cox, G. W. y McCubbins, M. D. (2007). *Legislative Leviathan: Party Government in the House*. Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Press.
- Crisp, B. F.; Escobar Lemmon M. C, Jones, B. S.; Jones, M. P.; y Taylor Robinson M. M. (2004). Vote-Seeking Incentives and Legislative Representation in Six Presidential Democracies. *Journal of Politics*, 66 (3), 823-46.
- Crisp, B. F.; Kanthak, K; y Leijonhufvud, J. (2004). The reputations legislators build: With whom should representatives collaborate? *American Political Science Review*, 98 (04), 703-16.
- Dawes, R. A. y Hunter Bacot, A. (1998). Electoral career patterns and incumbency advantage in the US House of Representatives. *Legislative Studies Quarterly*, 23 (4), 575-583.
- Fenno, R. F. (1977). US House members in their constituencies: An exploration. *American Political Science Review*, 71 (3), 883-917.

- Fenno, R. F. (1998). *Senators on the campaign trail: The politics of representation*. Oklahoma, Estados Unidos: University of Oklahoma Press.
- Freidenberg, F., & Levitsky, S. (2006). Informal institutions and party organization in Latin America. En G. Helmke & S. Levitsky (Eds.), *Informal Institutions and Democracy: Lessons from Latin America* (pp. 178–200).
- Gilligan, T. W., y Krehbiel, K. (1990). Organization of informative committees by a rational legislature. *American Journal of Political Science*, 34 (2), 531-564.
- Hibbing, J. R. (1999). Legislative Careers: Why and How We Should Study Them. *Legislative Studies Quarterly*, 24 (2), 149. doi:10.2307/440308.
- Maestas, C. (2000). Professional legislatures and ambitious politicians: Policy responsiveness of state institutions. *Legislative Studies Quarterly*, 25 (4), 663-690.
- McKelvey, R. D., y Riezman, R. (1992). Seniority in legislatures. *American Political Science Review*, 86 (4), 951-965.
- Mooney, C. Z. (1994). Measuring US state legislative professionalism: An evaluation of five indices. *State & Local Government Review*, 26 (2), 70-78.
- Morgenstern, S. y Nacif, B. (2002). *Legislative Politics in Latin America*. Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Press.
- Morlino, L. y Alcántara Sáez, M. (2008). *Calidad democrática entre líderes y partidos*. México, D.F.: Instituto Federal Electoral.
- Polsby, N. W. (1968). The Institutionalization of the U.S. House of Representatives. *American Political Science Review*, 62 (1), 144-168.
- Rosenthal, A. (1996). State legislative development: Observations from three perspectives. *Legislative Studies Quarterly*, 21 (2), 169-198.
- Samuels, D. (2003). *Ambition, Federalism, and Legislative Politics in Brazil*. Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Press.
- Squire, P. (1992). Legislative professionalization and membership diversity in state legislatures. *Legislative Studies Quarterly*, 17 (1), 69-79.
- Squire, P. (1993). Professionalization and public opinion of state legislatures. *The Journal of Politics*, 55 (02), 479-491.

- Straus, J. (2002). Balance of Power: Amateurs and Professionals in the House of Representatives. En *Documento presentado en la Annual Meeting of the American Political Science Association, Boston*. Vol. 29.
- Wahlke, J. C.; Eulau, H.; y Buchanan, W. (1962). *The Legislative System: Explorations in Legislative Behaviour*. Nueva York: John Wiley.
- Woods, N. D. y Baranowski, M. (2006). Legislative professionalism and influence on state agencies: the effects of resources and careerism. *Legislative Studies Quarterly*, 31 (4), 585-609.

Abstención electoral y voto en blanco en la consolidación democrática colombiana

Julián Andrés Caicedo Ortiz¹

Introducción

Las elecciones 2014 en Colombia redefinieron las lógicas formales e informales del quehacer político. La recomposición del Congreso en el mes de marzo y la elección presidencial en el mes de mayo, significaron nuevos elementos analíticos para la historia política del país, marcada por un amplio espectro de incertidumbre y desafección institucional. La formal apareció como posibilidad de renovación de una clase política en el Congreso, con la particularidad de una fuerte intervención de sectores sociales en pro del voto en blanco, principalmente en redes sociales; y bajo la novedad de la Ley 1475 de 2011, siempre con la idea de competitividad, reducción de fuerzas políticas, y garantías electorales y de intervención social, a través del incremento del umbral, escrutinio inmediato, investigaciones y sanciones eficientes, topes de campaña controlados, cuentas claras y públicas, escaneo de actas, biometría y verificación de gastos.

A nivel presidencial, el proceso versó sobre la reelección y las posibilidades de acercarse, electoralmente, hacia una derecha o una izquierda

¹ Candidato a Doctor en Ciencias Sociales, UAM, Doctor en Estudios Latinoamericanos UNAM, Maestro en Estudios Latinoamericanos UNAM y Politólogo de la Universidad del Cauca. Actualmente se desempeña como profesor asistente del Programa de Ciencia Política de la Universidad del Tolima e investigador asociado de la Corporación Universitaria Autónoma del Cauca. Su trabajo se centra en el estudio de los fenómenos políticos relacionados con los partidos y los sistemas de partidos en América Latina, las transformaciones del Estado en América Latina, y el estudio disciplinar de la Ciencia Política en Colombia. Sus publicaciones recientes han aparecido en las revistas: *Relaciones Internacionales*, *Estrategia y Seguridad*, *Papel Político*, *Estudios Latinoamericanos*, *Análisis Internacional* y *Memorias*. jacaicedor@ut.edu.co.

discursivas, como posibilidad de “cambio”. Una primera vuelta con medición de fuerzas en su afán de hacer valer su peso en las cuentas y alianzas posteriores, con un candidato-presidente en segundo lugar; y una segunda vuelta con maquinarias aceitadas, que a pesar de contar entre sus filas con el proceso de paz, a favor o con mesura, como su mejor aliado, porque fue el tema predominante, como aquella historia de finales del siglo XX que olvidó pensar los problemas del país más allá del conflicto armado, no despertaron un interés masivo del electorado nacional.

La redefinición informal en los dos procesos fue siempre en función de lo que denominaremos el juego (contra) democrático, que en palabras de Rosanvallon (2007), permitirá “la institucionalización de la confianza” (p. 125). Es decir, la necesidad de construcción social de mecanismos de intervención institucional más allá del proceso electoral, donde la abstención y el voto en blanco, asumidos como un comportamiento electoral (Lutz, 2005), tienen una lectura más amplia siempre en el juego democrático, pero nunca como una anomalía externa. El análisis propuesto es sobre la abstención y no los abstencionistas, las significaciones del proceso y no las razones del voto, porque únicamente de esta manera es posible la implementación de acciones estructurales que subviertan el proceso y no solo modifiquen un indicador, como lo busca la propuesta de reforma de equilibrio de poderes que ha incluido el tema del voto obligatorio con incentivos negativos y positivos, para los próximos tres periodos electorales, que incluirían un eventual referendo de los acuerdos de paz con las Farc.

En este sentido, el presente documento es una lectura de las significaciones del voto en blanco y de la abstención en las elecciones 2014, para dar cuenta de los equilibrios y desequilibrios del proceso democrático electoral. Se considera que la lectura adecuada de dichos comportamientos redundaría en la posibilidad de consolidación democrática en Colombia, porque debe asumirse como el camino para la construcción de una sociedad inclusiva e incluyente, en un escenario fuertemente deliberativo y de reconocimiento. Para esto se proponen cuatro momentos del trabajo: en el primero, se enuncian algunos derroteros conceptuales, implicaciones y características, causas y tipología, estudios y tendencias; en el segundo, se identifican algunos rasgos del comportamiento electoral colombiano y se señalan algunas de las elecciones 2014; en el tercero, se realiza una lectura sobre la crisis o cambio de las formas de participación; y finalmente se enuncian unas líneas de acción a seguir y recomendaciones.

Derroteros conceptuales

¿A qué nos referimos?

El abstencionismo, de modo taxativo, se asume como la no participación en el acto de votar de quienes tienen derecho a ello (Alcubilla, 2000). Para muchos, es uno de los problemas más frecuentes del sistema democrático moderno desde la extensión de la idea de ciudadanía en el andamiaje electoral; para otros, más que anomalía, pero solo si es consciente, se asume como un comportamiento político que implica una posición de rechazo, negación, apatía o desafección a los procesos de legitimación que arroja la democracia institucional electoral, pero que dadas las condiciones de eficiencia o calidad democrática, posibilita que dichos abstencionistas participen en el vínculo Estado-sociedad bajo otros escenarios y reglas, que aunque institucionales, no operan únicamente como elemento legitimador de una élite gobernante. Como señala Nohlen (2004, p.144) el abstencionismo no significa abstenerse de la participación política sino de votar. La participación política puede bien concretarse por otros medios, en este caso podría decirse que cuando las personas son llamadas a participar en eventos políticos o de política y no asisten porque no ven la necesidad o la motivación para ser parte de ellos.

Para tratar el problema aquí propuesto, se partirá de la premisa que la abstención es un proceso consciente y voluntario, asumido como un acto racional del comportamiento que se está llevando a cabo, y que no es posible hablar de razón, sino de razones del abstencionismo, que no se intentan identificar en estricto sentido. Siguiendo a Nohlen (2004), cualquier análisis que haga hincapié en una sola causa será indudablemente miope y/o equivocado, en relación con el contexto y la dinámica política. Al respecto, es importante aclarar la diferencia entre el abstencionismo y el ausentismo. El primero es una no participación voluntaria y consciente en las actividades políticas, concretamente en las actividades electorales; mientras que el ausentismo es una conducta no racional ni voluntaria, es decir, se adjunta a situaciones externas que no permiten el sufragio (Tuesta, 2003).

A pesar de ser un objeto de estudio medible y cuantificable, las motivaciones por las cuales se da varían por región, y se encuentran asociadas a factores y contextos históricos sociales, culturales y particularmente coyunturales. Sin embargo, existen patrones comunes bajo los cuales

se permite construir explicaciones sobre las razones del fenómeno, a pesar de la no existencia de un consenso generalizado sobre esto. La única certeza es que está asociado directamente con la participación y el sentido de la misma en las sociedades. Nohlen (2004) establece que esta puede ser intrínseca y extrínseca, y es atributo de la sociedad y de la democracia. La primera, intrínseca, es un asunto de contexto y simbolismo, que es un fin en sí mismo y se afirma como un asunto de reconocimiento, de autorrealización en la sociedad, de ser parte de esta; por otro lado, como un factor extrínseco es un medio por el cual se legitima el gobierno y permite cuantificar la aceptación de los gobernantes, sus programas y la consolidación social.

Un factor importante para poder estudiar y analizar la abstención son los niveles de participación electoral, que desde un carácter multidimensional implica discusiones de factores sociales, psicosociales, económicos y geográficos. En Colombia, partiendo de una particularidad en la región, el conflicto armado incide y ha incidido históricamente en el ausentismo, que erróneamente es contado como abstención. Sin embargo, no debería excluirse de la dinámica del análisis; al contrario, debería sumarse como una tarea pendiente del Estado.

Existen dos ejes en los estudios sobre la abstención que vale la pena tener en cuenta. El primero asociado con el nivel de gobernabilidad y/o gobernanza, en términos de garantía de bienestar hacia la población (Novaro, 2000); y el segundo, la confianza hacia las instituciones, los actores y los procesos políticos del país, que no es otra cosa más que la construcción del Estado y los ciudadanos, bajo la idea de transparencia en los procesos y las funciones (Tilly, 2010).

Nohlen (2004, pp. 139-142) deja en claro que la visión de la participación *in extenso*, como posibilidad democrática, es utopía. Basta recalcar que dentro de la concepción republicana, la formación de ciudadanía parte de las instituciones más que del ciudadano individual, es deber del Estado hacer del ciudadano un sujeto republicano, es decir, desarrollar una cultura política y electoral de deberes ciudadanos no sujetos a sanciones (sufragio obligatorio), sino como deber del ciudadano al gozar de los beneficios estatales, lo cual requiere ligar el desarrollo institucional a la cultura política-electoral.

En Colombia, como han señalado Franco Cuervo y Flórez (2009), el abstencionismo electoral se ubica dentro de un aspecto genérico, definiéndose como un fenómeno que consiste en que el ciudadano no ejerce

su derecho al voto, de manera voluntaria, pese a estar habilitado para hacerlo. Dentro de esta concepción, la voluntad del elector de abstenerse puede ser interpretada como una manifestación de carácter participativo dentro del ejercicio electoral, porque el voto es la expresión de una decisión. Según Aduiza y Bosch (2004), se incluyen tres características que no están presentes en otras formas de participación: *la universalidad de acceso, la igualdad en la capacidad de influencia y la libertad de opción*, a las que se suman otras con un enfoque más institucional como garantizar la legitimidad del sistema político, la representatividad de los parlamentos o el control de los gobiernos por parte de los ciudadanos.

En este sentido, nos referimos a un *abstencionismo racional* que se considera como una actitud consciente del silencio o pasividad individual en el acto electoral, siendo este la expresión de una determinada voluntad política, no exclusivamente de rechazo, que puede referirse al sistema, a los partidos o a los candidatos, convirtiéndose en algunos casos, en desobediencia cívica o en la concreción de una insatisfacción política. Igualmente es posible encontrar una derivación de esta forma denominada *abstención activa*, en referencia al interés del ciudadano en participar del proceso electoral, a través del voto, pero sin pronunciarse a favor de ninguna de las opciones políticas en pugna, por lo que emite un voto en blanco o lo anula, considerando al proceso como una acción más incluyente y acorde a las reglas democráticas. En el caso de Colombia, el tratamiento que se le da al voto en blanco es de especial interés, puesto que no solo se le reconoce validez sino también la posibilidad de que, bajo ciertas condiciones, este obligue la repetición de las elecciones junto con el cambio de candidatos. Por eso, se hace necesario relacionarlo directamente con el abstencionismo, y entender ambos como un comportamiento político en un escenario democrático.

Implicaciones y características

A pesar de que el abstencionismo y el voto en blanco han sido entendidos de manera general y durante décadas como una amenaza para los sistemas democráticos, es importante aclarar que la ausencia constante en las urnas del votante es deliberada, no es casual sino causal; una actitud razonada, premeditada, que materializa una posición política (Cantú Aguillén, 2012). Por esto, la base de la democracia electoral no es exclusivamente la participación formal del proceso a través de voto, sino la voluntad de materializar una posición política a través de la abstención *racional* o *activa*. En este sentido, la parte activa de la abstención

(voto en blanco) y la parte racional genérica, son manifestaciones de la necesidad de mecanismos eficientes y alternativos institucionales, más allá del voto, que incluso pueden estar en una asociación directa con formas de gestión ciudadana de lo público (Velásquez y González, 2003, pp. 320-325).

Es claro que el abstencionismo descansa en la complejidad de la acción electoral. El elemento central es el voto, su concepto, sentido e interpretación, no solo del orden institucional que lo reconoce y difunde en la norma, por ejemplo en el caso colombiano que se entiende como un derecho y un deber ciudadano; sino de los ciudadanos que lo reflejan en la acción de recurrir a este o alejarse, probablemente para buscar mecanismos alternos de interacción con la lógica estatal, o simplemente como acción de rechazo del proceso, del malestar con una clase política, aunque no es reflejo directo de no aceptar una idea amplia de democracia (social).

Por eso al hablar de implicaciones no existe un denominador común, sin embargo el elemento central es la *legitimidad* que, dependiendo del tipo de elección, juega un papel importante en la acción de abstenerse. En términos de legitimidad, por ejemplo, no tiene el mismo sentido e impacto la elección del Parlamento Andino, con victoria del voto en blanco en 2014, que la elección presidencial en primera vuelta, con elevada abstención, o incluso con la segunda vuelta, con un aumento mínimo en la participación.

En este sentido, recordemos que en Colombia:

Deberá repetirse por una sola vez la votación para elegir miembros de una Corporación Pública, Gobernador, Alcalde o la primera vuelta en las elecciones presidenciales, cuando del total de votos válidos, los votos en blanco constituyan la mayoría. Tratándose de elecciones unipersonales no podrán presentarse los mismos candidatos, mientras en las de Corporaciones Públicas no se podrán presentar a las nuevas elecciones las listas que no hayan alcanzado el umbral (Art. 9, Acto Legislativo 01 de 2009).

Como señala Easton (1975), el apoyo es la actitud por la cual las personas se orientan hacia un objeto político, de modo favorable o desfavorable, en consideración al hecho de que la desafección política no necesariamente implica el rechazo de los componentes básicos del sistema político; por eso es importante tratar de identificar los apoyos difusos y específicos. Es decir que el apoyo de la ciudadanía depende de

la satisfacción de las demandas o necesidades, cómo ven los ciudadanos las consecuencias que tienen para ellos las decisiones. Si se presenta un descontento con los productos, entonces el apoyo puede deteriorarse.

En definitiva, el malestar político puede ser percibido y definido como un grupo de actitudes que exteriorizan una desafección general con respecto al sistema político como un todo o con algunos de sus componentes. Siendo así, desde la perspectiva del autor, el malestar político no incluye las opiniones sobre políticos individuales o decisiones políticas específicas, lo que a su vez significa que este concepto se refiere más a una actitud a largo plazo y, por lo tanto, invariable de manera espontánea.

Causas y tipología

Las causas del fenómeno están asociadas a la naturaleza de la acción política o del acto electoral mismo. Sin embargo, en el contexto colombiano, tomando como referencia la historia reciente, desde mitad del siglo XX a la fecha, el abstencionismo es una respuesta (consecuencia) a cuatro aspectos del país: *el inconformismo de una población que no ve en las elecciones un instrumento favorable a sus intereses; el incremento de la protesta ciudadana ante la incapacidad del Estado de satisfacer las necesidades de la población; la intensificación y/o el carácter permanente del conflicto armado; y la falta de articulación democrática generada por una cultura cívica o política que potencia la acción individual con arreglo a fines y no a valores.*

Coincidiendo con Barco y Jaramillo (2005, p. 8):

El abstencionismo ha marcado todas las elecciones legítimamente concebidas en Colombia y ha respondido en algunas ocasiones a situaciones fácticas que rodean a las elecciones y ambientan los comicios. No obstante, la única conclusión sólida y certera acerca de la aparición del fenómeno abstencionista y sus altibajos, aunque resulte de primera mano obvia, es que la abstención de la población en un primer momento requiere tan sólo que se dé su único y más elemental presupuesto: la implantación de una democracia.

Los tipos de abstencionismo recogen varios aspectos, como factores externos del individuo o del conglomerado social, los procesos de las elecciones y su organización. Hasta las posiciones sociales,

económicas, psicológicas e ideológicas son condicionantes del modo de acción electoral o su abstención. Sin embargo, algunos intentos de clasificación responden a la parte estructural desde las condiciones institucionales, y otros, en su gran mayoría, al tipo de ciudadano, desde una perspectiva ampliamente conductista en lo general, y de elección racional en lo particular.

Flanigan (1972) establece un modelo sobre el funcionamiento del abstencionismo, tomando dos variables, los intereses y la participación que se despliegan en el sistema político, en el cual los ciudadanos por medio de una elección o una no elección tomando el interés como su fundamento de acción, asumen un compromiso institucional materializado en el voto. Con base en esto, propone una tipología para establecer el abstencionismo a partir de dichos factores: *bajo interés-baja participación*: se establece a partir de un factor para el sistema político de estabilidad; *bajo interés-alta participación*: existe una sanción a los que ejerzan el voto; *alto interés-baja participación*: no existen las opciones para la participación; y *alto interés-alta participación*, que representa el punto de equilibrio en el sistema

Alcubilla (2000) propone una clasificación doctrinal con cuatro tipologías. Denomina *abstención técnica o estructural* a aquello donde los ciudadanos no ejercen el voto por causas externas, ya que son causas que no puede controlar, como problemas en la administración o personales como de salud; *la abstención política o racional* parte de una actitud que es consiente por parte del ciudadano, que se puede establecer con la inconformidad de dicho proceso y estructura; *la abstención cívica*, que se relaciona con la apatía del ciudadano en el acto electoral, ya que vota pero anula su voto; y finalmente el *abstencionismo apático*, que se relaciona con motivos como la pereza o el mínimo esfuerzo, pensando que el voto individual no cuenta en este proceso.

Correa Iglesias (2007) desarrolla otros aspectos del tema, señalando que existe una *abstención técnica*, donde el ciudadano no vota por problemas de la administración local; una *abstención coyuntural*, en la que el ciudadano por un evento causal no vota. Finalmente, la *abstención fundamentalista* refiere a una razón específica y/o con base en principios para no ejercer el voto.

Según Thompson (2007, pp. 267-268), los factores que pueden incidir en el abstencionismo de los ciudadanos al momento de votar son: *estructurales*: la composición del electorado teniendo en cuenta la existencia

de culturas étnicas, el nivel de educación del electorado, las características de la cultura política en general, la concepción del voto por parte del electorado; *contingentes*: imposibilidad del elector de asistir al lugar de votación (por enfermedad o debido a cuestiones de distancia), criterios de la elección racional (*rational choice*), tipo de elección, fecha de la elección, cantidad de órganos a ocupar; *intrínsecos al derecho electoral*: modo de registro de los electores (automático o especial), características del sistema electoral (magnitud de las barreras naturales y artificiales que contiene, la sencillez de la boleta electoral); y *relativos al sistema político*: el tipo de competencia entre los partidos, el grado de movilización del electorado a través de los programas (de mayor o menor polarización entre ellos), el desempeño del gobierno saliente, las expectativas vinculadas a los candidatos que se presentan

Para Franco Cuervo y Flórez (2009, p. 20), existe un *abstencionismo político o consciente* cuando el ciudadano adopta una actitud pasiva frente al acto electoral por alguna de las siguientes razones: rechazo al sistema, objeción al acto, falta de identidad y/o afinidad, posicionamiento crítico; y un *abstencionismo apático*, fundamentado en la pereza, la ley del mínimo esfuerzo y la escasa importancia del voto.

Valencia Arias *et ál.* (2010) dividen en cuatro clases el fenómeno siempre en clave de los individuos: *abstencionistas apáticos*, que son los que carecen de conocimiento y de participación en política; *abstencionistas alienados*, como aquellos que lo hacen por antipatía hacia el sistema electoral en general; *abstencionistas indiferentes*, que son los reacios a una elección en particular, porque no les ofrece ninguna posibilidad real de elegir; y los *abstencionistas instrumentales*, quienes calculan que su voto no haría ninguna diferencia.

García Pacheco (2011) identifica tres tipos de abstencionismo desde la práctica: *abstencionista indiferente*, que hace referencia a los ciudadanos que por su condición social o económica se sienten marginados para ejercer el voto; *abstencionista consciente*, caracterizado por la inconformidad hacia el sistema; y *abstencionista militante*, que establece de manera consciente votar pero anula el voto. Esta clasificación tiene las mismas bases de la tipología doctrinal, pero hace énfasis en el ciudadano y no en el lugar que ocupa.

Bajo este escenario, los tipos de abstencionismo se articulan en función a la idea del acto o proceso electoral, de la vida política en sí, o de la coyuntura que permite en el sujeto una posición crítica, alternativa o

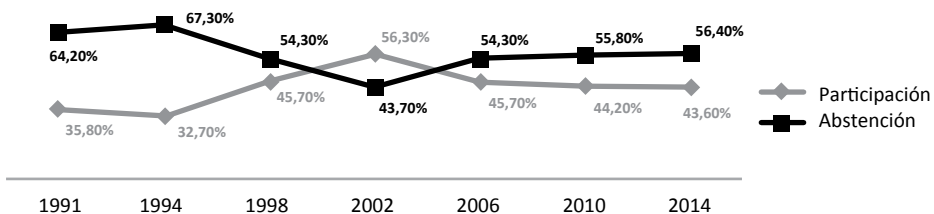
de rechazo. Para fines explicativos, se reconocerá el abstencionismo y no a los abstencionistas, precisamente por el carácter significativo que debe tener el fenómeno en una construcción democrática como la colombiana, máxime en un escenario de reforma política y de posconflicto. En este sentido, se identifican al *abstencionismo racional* y el *abstencionismo activo* como formas genéricas que no se explican desde la acción del individuo, sino desde las garantías institucionales del fenómeno, asumiendo que deben ser proporcionadas por el Estado y que las soluciones, en tanto participación electoral, están en una escala superior: democracia efectiva con participación ciudadana extendida.

Análisis de resultados y puntos neurálgicos del abstencionismo

Sobre la participación electoral en años recientes

La participación de los colombianos en las urnas sigue siendo baja, la abstención se mantiene en más de la mitad de la población. Las elecciones legislativas no han estado ajenas a este fenómeno, sin embargo existe una constante en los tres periodos más recientes. Tanto la participación como la abstención se estabilizan, la participación en un rango de 43-45% y la abstención en 54-56%. La elección de 1994 fue la menos votada, en contraposición a la de 2002, que es la más votada con un porcentaje de 56,30%.

Gráfico 1. Participación y abstención, elecciones legislativas

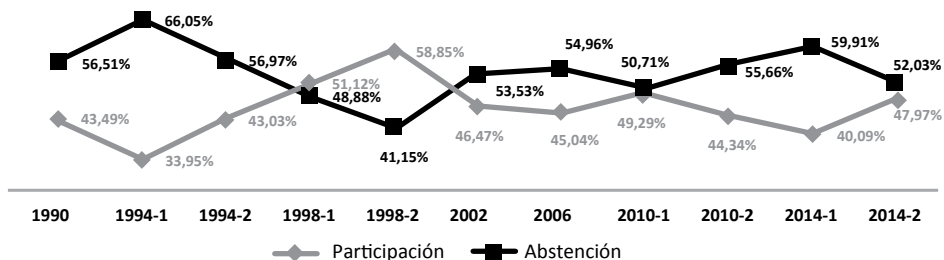


Fuente: elaboración propia.

En las presidenciales, el pico más alto de abstención se registra en las elecciones de primera vuelta en 1994 entre el candidato liberal Ernesto Samper, y el conservador Andrés Pastrana, pues solo el 33,95% de los colombianos habilitados para votar asistieron a las urnas, la

abstención fue de 57,97%, un punto por encima de las de 1990 que fue de 56,51%.

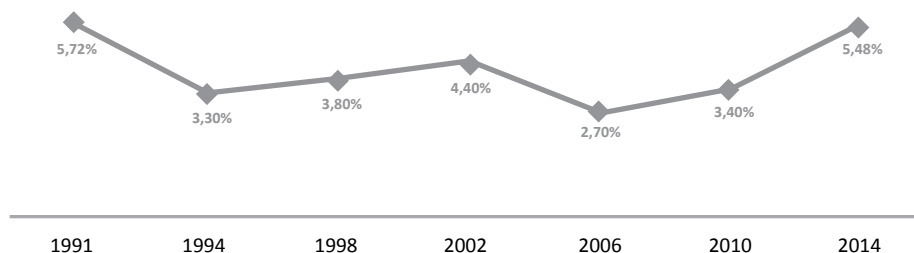
Gráfico 2. Participación y abstención, elecciones presidenciales



Fuente: elaboración propia.

Por otra parte, entendiendo el voto en blanco como una forma de *abstención activa*, la progresión en las legislativas se mantiene al alza en los tres más recientes procesos, a pesar de la constante en la participación. En estas elecciones, a pesar de la existencia de un número significativo de votos nulos, no es posible inferir si responden a la voluntariedad del elector, como mecanismo abstencionista, o a un error involuntario por la complejidad del tarjetón y la falta de pedagogía al respecto.

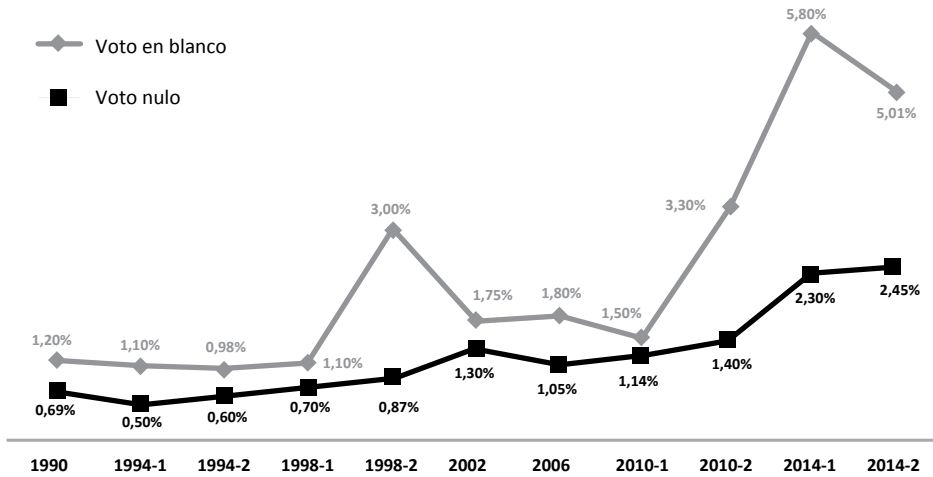
Gráfico 3. Voto en blanco, elecciones legislativas



Fuente: elaboración propia.

En las presidenciales es clara la progresión, teniendo su pico más alto justamente en 2014. En cuanto a la cantidad de los votos nulos, la tendencia es interesante, porque desde la elección de 1994 tiende a crecer, y a pesar de que su pico más alto es 2014, la incógnita sobre la naturaleza del resultado se mantiene. Aunque en el caso de las presidenciales, se reseña partiendo de la idea de que el manejo del tarjetón no da pie a errores involuntarios, como puede ocurrir en las legislativas.

Gráfico 4. Voto en blanco y voto nulo, elecciones presidenciales



Fuente: elaboración propia.

Elecciones 2014 o del abstencionismo como forma de participación democrática

El censo electoral para las elecciones de 2014 en Colombia se estimó en 32.795.962 ciudadanos, distribuidos en 96.722 mesas y 10.727 puestos de votación a lo largo del país. Del total, 17.043.963 son mujeres y 15.751.999, hombres. Sin embargo, las expectativas institucionales están por encima de los 15.000.000 de votos. En promedio, el potencial electoral se divide, tomando como base los 32 departamentos más el Distrito Capital, como se muestra en el mapa 1.

Mapa 1. Potencial electoral 2014



Fuente: elaboración propia con datos de la Misión de Observación Electoral, MOE, y la Registraduría Nacional.

Pero las elecciones de 2014 no solo implicaban la posibilidad de un cambio, potenciado por el amplio apoyo al voto en blanco, sino que era el enfrentamiento electoral entre dos formas antagónicas discursivas de orientar el camino del Estado. Por una parte, la maquinaria institucional en representación de la Unidad Nacional, que cobijaba al presidente

de la República, Juan Manuel Santos; y por otra, la reactivación político-electoral del Uribismo, en cabeza de Álvaro Uribe Vélez, que significaba la oposición al proceso de paz en los términos que el Presidente había pactado, y un *dejà vu* de una historia reciente de (neo) cesarismo democrático (Caicedo y Cuéllar, 2014). El Uribismo ahora estaba encarnado en el Centro Democrático.

Mientras en el escenario electoral se negociaban y definían las cargas del proceso de marzo, la expectativa crecía. En primer lugar, la duda de si era posible retomar puestos estratégicos del Legislativo por fuera de la Unidad Nacional, máxime cuando la experiencia del Uribismo en elecciones subnacionales no había podido traducirse en votos. Para ello, Álvaro Uribe fungiría como cabeza de lista para el Senado y su partido proponía una lista cerrada, donde ya estaban definidas las negociaciones internas y los lugares en la misma.

En segundo lugar, y probablemente potenciado por el regreso a escena del Uribismo, la expectativa sobre el voto en blanco crecía en cada una de las encuestas. Por primera vez, desde la reforma de 2003, el voto en blanco, a pesar de requerir la mayoría de los votos válidos para triunfar, se advertía como un golpe de legitimidad al sistema y sus actores, buscando marcar un elevado porcentaje el día de las elecciones.

Esta forma de *abstención activa* crecía en la intensidad de las redes sociales. Los cuestionamientos hacia unos actores institucionales en desprestigio ponían un aditivo electoral que no había sido palpable en la historia política reciente del país. Aunado a esto, los mensajes sobre la *abstención racional* crecían, a tal punto que se generó un conflicto sobre los alcances de una u otra forma de abstención. Los abstencionistas activos sostenían que la idea del compromiso con el proceso electoral y la coyuntura del país, necesitaba evidencias y acciones concretas, por lo tanto acudir a las urnas y ejercer el voto en blanco era una forma legal y legítima de desequilibrar a los actores en el poder, independientemente de su raigambre.

Por otra, los abstencionistas racionales, activos en la acción política mas no en el acto electoral, claro está sin posibilidad de cuantificación, animaban a la ciudadanía a establecer, construir o exigir nuevas formas de acción política, donde el ciudadano adquiere un papel deliberativo en la construcción institucional del país. Es claro que el desprestigio no está en la institución llamada Congreso de la República, en estricto sentido, sino en la forma de elección de los integrantes de dicha corporación,

particularmente con las lógicas internas de los partidos políticos y su estructura organizacional de corte oligárquico, independientemente de su afinidad ideológica o forma discursiva.

Las legislativas y el abstencionismo del ciudadano cosmopolita

Bajo este escenario, las elecciones legislativas trascurrieron en calma. Los resultados fueron contundentes. Por una parte, un expresidente crea un nuevo partido para competir por un escaño en el Congreso y triunfa obteniendo la segunda votación, posicionándose como una opción real para ganar las elecciones presidenciales en el mes de mayo. Por otra, existió una victoria democrática de la abstención racional y activa, materializada por la disputa del principio de legitimidad ciudadana que desde la libertad, la autonomía y la intersubjetividad, coyunturalmente, se jugó para despojar a los partidos y actores tradicionales de la idea de soberanía, y dejar bases electorales de la movilización ciudadana y social que obligará a las instituciones del Estado y las organizaciones de la democracia electoral a modificar su forma de acción político-electoral, incluso con reformas que potencien más este rol ciudadano con mecanismos de una democracia más deliberativa y menos competitiva.

Como señala Habermas (1999 [1973], p. 123), un sistema político no es legítimo porque un grupo de ciudadanos así lo crean, y viceversa. La legitimidad se funda en consensos construidos a través de la deliberación, del diálogo, del rol protagónico del ciudadano y del debate en el espacio público. Lo electoral solamente es una forma donde el Estado proporciona garantías institucionales, que debe ser legitimado. Es decir, que la abstención entendida como búsqueda de espacios no competitivos (electoralmente) de legitimación, es la victoria de la contrademocracia, como espacio de consolidación deliberativa en búsqueda de institucionalización.

Los resultados del abstencionismo y el voto en blanco, entendiendo que es de interés para el análisis, arrojaron lo que se observa en la tabla 1.

Tabla 1. Abstencionismo y voto en blanco, elecciones legislativas 2014

Departamento	Abstencionismo racional y ausentismo	Abstencionismo activo			
	Legislativas (Cámara y Senado)	Senado / Voto en blanco	Cámara / Voto en blanco	Promedio legislativas	Total ARA+AA
Bogotá D.C.	64,57%	9,80%	11,05%	10,43%	75,0%
San Andrés	62,45%	5,75%	6,10%	5,93%	68,4%
Valle del Cauca	62,59%	5,46%	5,92%	5,69%	68,3%
Caquetá	62,82%	3,79%	5,59%	4,69%	67,5%
Antioquia	60,29%	6,64%	5,84%	6,24%	66,5%
Cundinamarca	55,62%	7,79%	7,96%	7,88%	63,5%
Cauca	57,34%	4,70%	5,37%	5,04%	62,4%
Boyacá	53,03%	9,49%	8,94%	9,22%	62,3%
Risaralda	54,05%	6,98%	7,00%	6,99%	61,0%
Putumayo	56,56%	3,97%	3,78%	3,88%	60,4%
Santander	52,72%	6,52%	7,29%	6,91%	59,6%
Huila	53,53%	5,22%	5,58%	5,40%	58,9%
Tolima	53,92%	4,41%	4,89%	4,65%	58,6%
La Guajira	56,62%	1,13%	2,29%	1,71%	58,3%
Norte de Santander	53,42%	3,96%	5,02%	4,49%	57,9%
Arauca	53,45%	3,90%	4,90%	4,40%	57,9%
Chocó	54,95%	1,57%	2,07%	1,82%	56,8%
Caldas	51,14%	4,82%	5,74%	5,28%	56,4%
Bolívar	54,17%	1,77%	2,20%	1,99%	56,2%
Cesar	53,52%	2,11%	2,95%	2,53%	56,1%
Vichada	53,34%	2,93%	1,65%	2,29%	55,6%
Meta	49,17%	4,91%	6,14%	5,53%	54,7%
Casanare	48,69%	4,47%	7,53%	6,00%	54,7%
Quindío	48,40%	5,50%	6,29%	5,90%	54,3%
Guaviare	49,93%	3,29%	1,88%	2,59%	52,5%
Nariño	48,21%	3,51%	4,75%	4,13%	52,3%
Vaupés	50,10%	2,58%	0,98%	1,78%	51,9%
Magdalena	49,79%	1,96%	1,89%	1,93%	51,7%
Atlántico	47,48%	2,90%	3,18%	3,04%	50,5%
Amazonas	46,82%	3,91%	2,68%	3,30%	50,1%
Guainía	46,62%	3,74%	1,85%	2,80%	49,4%
Córdoba	41,74%	1,28%	1,53%	1,41%	43,2%
Sucre	35,32%	1,20%	1,87%	1,54%	36,9%
Promedio	52,80%	4,30%	4,63%	4,47%	57,27%

Fuente: elaboración propia.

El promedio de abstención para las legislativas fue de 52,80%, y el de voto en blanco de 4,47%. La abstención se elevó, en relación con 2010,

pero no ha sido la más alta. En este primer grupo ubicamos a los abstencionistas racionales y aquellos ausentistas o del denominado abstencionismo estructural. Asimismo, los abstencionistas activos reflejan un comportamiento muy variado en cada uno de los departamentos, incluso es interesante identificar la variación entre la elección al Senado (circunscripción nacional) y la Cámara de Representantes (departamental), que a pesar de que son el mismo día, no reflejan el mismo porcentaje. Caso significativo es Casanare, que presenta una variación de 3,06% a favor del voto en blanco para la Cámara, en relación con el Senado.


Por otra parte, en la asociación de variables, se observa que Bogotá ocupa el primer lugar en porcentaje de abstención con 64,57%, y en voto en blanco repite el lugar, con 10,43%, con un mayor porcentaje para Cámara. Llama la atención que, salvo el caso de Bogotá, la cercanía de los datos de Guaviare y Córdoba, en los demás casos la abstención no significó apoyo al voto en blanco. Los escenarios parecen diferentes, sin embargo el voto en blanco está por debajo del 2% solamente en siete departamentos, que curiosamente no son los de menor abstención o mayor participación, salvo el caso de Sucre.

Si se cruza esta información con el potencial electoral por departamento, se obtienen los datos de la tabla 2.

Tabla 2. Potencial electoral, abstencionismo y voto en blanco, elecciones legislativas 2014

Departamento	Potencial electoral	Legislativas / abstención	Departamento	Potencial electoral	Legislativas / voto en blanco
Bogotá D.C.	16,05%	64,57%	Bogotá D.C.	16,05%	10,43%
Antioquia	13,06%	60,29%	Antioquia	13,06%	6,24%
Valle del Cauca	10,12%	62,59%	Valle del Cauca	10,12%	5,69%
Atlántico	5,27%	47,48%	Atlántico	5,27%	3,04%
Cundinamarca	5,00%	55,62%	Cundinamarca	5,00%	7,88%
Santander	4,86%	52,72%	Santander	4,86%	6,91%
Bolívar	4,40%	54,17%	Bolívar	4,40%	1,99%
Córdoba	3,55%	41,74%	Córdoba	3,55%	1,41%
Nariño	3,25%	48,21%	Nariño	3,25%	4,13%
Norte de Santander	3,25%	53,42%	Norte de Santander	3,25%	4,49%
Tolima	3,16%	53,92%	Tolima	3,16%	4,65%
Boyacá	2,85%	53,03%	Boyacá	2,85%	9,22%
Cauca	2,72%	57,34%	Cauca	2,72%	5,04%
Magdalena	2,65%	49,79%	Magdalena	2,65%	1,93%

Departamento	Potencial electoral	Legislativas / abstención	Departamento	Potencial electoral	Legislativas / voto en blanco
Caldas	2,47%	51,14%	Caldas	2,47%	5,28%
Huila	2,27%	53,53%	Huila	2,27%	5,40%
Risaralda	2,27%	54,05%	Risaralda	2,27%	6,99%
Cesar	2,08%	53,52%	Cesar	2,08%	2,53%
Sucre	1,94%	35,32%	Sucre	1,94%	1,54%
Meta	1,79%	49,17%	Meta	1,79%	5,53%
La Guajira	1,50%	56,62%	La Guajira	1,50%	1,71%
Quindío	1,38%	48,40%	Quindío	1,38%	5,90%
Chocó	0,85%	54,95%	Chocó	0,85%	1,82%
Caquetá	0,83%	62,82%	Caquetá	0,83%	4,69%
Casanare	0,67%	48,69%	Casanare	0,67%	6,00%
Putumayo	0,60%	56,56%	Putumayo	0,60%	3,88%
Arauca	0,48%	53,45%	Arauca	0,48%	4,40%
Guaviare	0,17%	49,93%	Guaviare	0,17%	2,59%
San Andrés	0,13%	62,45%	San Andrés	0,13%	5,93%
Amazonas	0,12%	46,82%	Amazonas	0,12%	3,30%
Vichada	0,12%	53,34%	Vichada	0,12%	2,29%
Guainía	0,07%	46,62%	Guainía	0,07%	2,80%
Vaupés	0,06%	50,10%	Vaupés	0,06%	1,78%

 Departamentos con mayor potencial electoral

 Departamentos con menor potencial electoral

Fuente: elaboración propia.

A manera de planteamientos hipotéticos, es pertinente descartar ciertas líneas del análisis que han acompañado los estudios del tema y reforzar líneas nuevas para profundizar en la comprensión de la acción electoral, más allá de una simplificación del votante y su “posible” y “especulativa” posición sobre el voto. La idea de *a mayor potencial electoral, mayor abstención* estaría plenamente descartada, atendiendo el cruce de variables propuesto, y a la luz de que no es claro que en un escenario de mayor complejidad social, las personas se abstengan por apatía, *per se*, de la acción política electoral. Son claros los altos niveles de abstención en las tres primeras, de por sí ciudades más importantes del país, lo que permite lecturas alternativas sobre formas adyacentes al voto como construcción democrática de una sociedad. Además, el carácter cosmopolita de estas ciudades puede arrojar una interpretación sobre la forma de asumir la libertad individual o colectiva, y es ahí donde la abstención tiene un nicho explicativo como un comportamiento que venera y potencia dicha libertad y autonomía de los sujetos, que no es lo mismo que decir que están autoexcluidos del quehacer democrático del país.

Asimismo, invirtiendo el racionamiento, no siempre en los departamentos donde el potencial electoral es menor, se participa más. El error democrático procedimental de los demócratas posmodernos reside en la creencia de que en espacios reducidos hay eficiencia del proceso. Basta con analizar el caso de San Andrés para evidenciar que aporta solamente el 0,13% del potencial electoral nacional y la población sobrepasa la media nacional de abstención con un 62,45%; incluso ocupa el tercer lugar a nivel nacional. Aquí el carácter explicativo, sin lugar a dudas, lo determina cada uno de los contextos y su coyuntura, o cómo entender entonces, el caso de Guainía, con escaso potencial electoral y con una participación superior al 50%.

Sobre el voto en blanco, la lectura es muy dicente. Un escenario con alto potencial electoral es sin duda reflejo de una realidad cosmopolita, que implica ciudadanos con posiciones críticas y no utilitarias en determinadas coyunturas, lo que se manifiesta en el acto electoral. El impulso del voto en blanco pueda evidenciar la actitud del ciudadano en cuatro de los seis departamentos con mayor potencial electoral, una actitud crítica y de opinión sobre los actores de la política. A la inversa, el cruce de variables no ofrece ningún valor explicativo del voto en blanco.

A nivel de agregados electorales, los resultados describen cuatro situaciones a nivel departamental:

- *El abstencionismo electoral no significó apoyo al voto en blanco.*
- *Se descarta la idea general de que a mayor potencial electoral mayor abstención.*
- *Los departamentos con menor potencial electoral no son los que participan en mayor cantidad.*
- *El impulso del voto en blanco se da en departamentos con mayor potencial y con características socioculturales diversas. El cosmopolitanismo juega un papel importante en la opinión ciudadana.*

La disputa presidencial en un escenario electoral constante

Por otra parte, la contienda electoral presidencial planteó un nuevo escenario de cara a las elecciones presidenciales. El proceso estaba informalmente polarizado entre el candidato del Uribismo, Óscar Iván

Zuluaga, y el presidente Juan Manuel Santos, bajo el fuerte golpe de legitimidad que suponía la victoria democrática de la abstención racional y activa en las legislativas. Incluso, las encuestas durante muchas semanas pusieron por encima de los candidatos a la llamada “avalancha” del voto en blanco.

El presidente Santos, que venía de una holgada victoria en las elecciones de 2010, cuando sus principales aliados fueron los partidos tradicionales con el apoyo del entonces presidente Álvaro Uribe y el nuevo Partido Social de Unidad Nacional conocido como el Partido de la U, ahora con Uribe como su principal opositor, con la muestra de que era vulnerable electoralmente, sin el concurso de otras fuerzas políticas y del andamiaje institucional, esa fue la conclusión de las legislativas, y con una sociedad crítica lanzada hacia la abstención y el voto en blanco reclamando dicho comportamiento como garantía democrática, se enfrentó al escrutinio ciudadano el 25 de mayo. Los resultados le significaron ocupar el segundo lugar, por detrás del candidato del Uribismo, y lo pusieron en un escenario de rigurosa negociación con sectores políticos y sociales para garantizar una victoria en la segunda vuelta del mes de junio.

Tres semanas después, el 15 de junio, se llevó a cabo la elección final para la Presidencia. El voto en blanco perdía su carácter vinculante con el resultado final, pero no su sentido legitimador de opinión o crítica del proceso o los actores del mismo. La victoria fue para el presidente Santos, con un poco menos de un millón de votos de diferencia sobre Óscar Iván Zuluaga. Pero en términos alternativos, la victoria fue para la abstención y el voto en blanco, principalmente en la primera vuelta, que llegó a picos de 59,91% y 5,8%, respectivamente. En segunda vuelta, registraron 52,03% y 5,01%. La posibilidad de victoria del Uribismo minó el interés colectivo de ciertos sectores sociales en abstención racional, y a través del voto útil o estratégico, optaron por votar en contra del candidato Zuluaga. Interesante el dato sobre el voto en blanco, que en segunda vuelta, como se mencionó, perdía efecto vinculante, pero redefinió su tendencia histórica ya que nunca había rebasado el 3%.

La tabla 3 ilustra claramente el sentido de lo mencionado líneas arriba. En primer lugar está el abstencionismo las dos vueltas, organizado por departamentos en orden descendente de mayor a menor abstención. Se ha hecho lo mismo con la información sobre el voto en blanco, esperando encontrar coincidencias y/o regularidades que lleven a explicaciones sobre cada uno de los porcentajes.

Tabla 3. Abstencionismo y voto en blanco, elecciones presidenciales 2014

Departamento	Presidenciales abstención (1V)	Departamento	Presidenciales abstención (2V)	Departamento	Presidenciales voto en blanco (1V)	Departamento	Presidenciales voto en blanco (2V)
San Andrés	81,01%	San Andrés	75,95%	San Andrés	7,00%	Risaralda	5,94%
Atlántico	75,75%	Vaupés	69,76%	Quindío	6,89%	Bogotá D.C.	5,30%
Vaupés	75,47%	Vichada	67,98%	Santander	6,34%	Quindío	5,15%
Bolívar	73,29%	La Guajira	66,81%	Risaralda	6,31%	Caldas	5,12%
Vichada	73,04%	Chocó	64,69%	Valle del Cauca	6,03%	Cundinamarca	4,37%
Guainía	70,75%	Guainía	63,79%	Caldas	5,88%	Valle del Cauca	4,36%
La Guajira	66,85%	Bolívar	62,11%	Tolima	5,35%	Caquetá	4,04%
Putumayo	66,85%	Amazonas	60,68%	Bogotá D.C.	5,30%	Antioquia	4,03%
Amazonas	65,75%	Atlántico	58,62%	Guaviare	5,16%	Boyacá	3,93%
Guaviare	65,51%	Caquetá	58,47%	Caquetá	5,13%	Casanare	3,89%
Caquetá	64,72%	Guaviare	57,99%	Norte de Santander	5,09%	Guaviare	3,71%
Cesar	64,49%	Valle del Cauca	57,20%	Arauca	4,80%	Santander	3,70%
Chocó	64,27%	Putumayo	54,87%	Casanare	4,65%	Meta	3,66%
Arauca	63,75%	Magdalena	54,81%	Atlántico	4,62%	Tolima	3,59%
Valle del Cauca	63,55%	Norte de Santander	53,54%	Meta	4,42%	Norte de Santander	3,42%
Norte de Santander	62,68%	Antioquia	52,11%	Cundinamarca	4,36%	San Andrés	3,39%
Nariño	61,57%	Arauca	51,73%	Boyacá	4,25%	Huila	3,23%
Sucre	61,24%	Cesar	51,49%	Bolívar	4,10%	Putumayo	3,22%
Huila	58,40%	Cauca	49,75%	Putumayo	4,07%	Arauca	2,97%
Tolima	57,03%	Bogotá D.C.	49,53%	Nariño	4,06%	Cauca	2,83%
Magdalena	54,76%	Huila	49,32%	Huila	3,80%	Chocó	2,68%
Quindío	53,62%	Tolima	48,47%	Antioquia	3,71%	Amazonas	2,68%
Boyacá	53,41%	Nariño	48,44%	Cesar	3,55%	Nariño	2,58%
Risaralda	53,26%	Risaralda	47,39%	Sucre	3,40%	Guainía	2,56%
Caldas	52,13%	Quindío	47,29%	Amazonas	3,20%	Vichada	2,39%
Santander	52,02%	Córdoba	47,13%	Cauca	2,82%	Bolívar	2,23%
Meta	50,87%	Santander	46,77%	Vichada	2,82%	Cesar	2,08%
Bogotá D.C.	49,53%	Sucre	46,66%	Guainía	2,73%	Atlántico	1,68%
Cauca	49,51%	Caldas	46,35%	Chocó	2,65%	La Guajira	1,64%
Córdoba	47,70%	Meta	45,92%	Vaupés	2,19%	Sucre	1,63%
Casanare	47,50%	Boyacá	45,26%	La Guajira	1,66%	Magdalena	1,61%
Antioquia	46,74%	Cundinamarca	44,57%	Magdalena	1,61%	Vaupés	1,52%
Cundinamarca	44,30%	Casanare	40,89%	Córdoba	1,45%	Córdoba	1,45%

Fuente: elaboración propia.

Cada una de las columnas está organizada en función al orden descendente del dato numérico. En primera instancia está abstención en primera vuelta; luego la abstención en segunda vuelta, y ocurre lo mismo con el voto en blanco. Se han empleado tres colores para diferenciar la información. El color verde muestra los 10 departamentos con mayor abstención. El color azul a los 10 con menor abstención. La tercera y cuarta columnas corresponden a la segunda vuelta presidencial y el

color rojo señala los departamentos cuyo comportamiento no es coincidente con la tendencia de mayor o menor abstención. Se realizó el mismo ejercicio con el voto en blanco, en las columnas siguientes.

Así como en las legislativas se advertía de la constante del comportamiento en Bogotá, en las presidenciales ese rol lo asume San Andrés, ya que posee la mayor abstención en primera y segunda vueltas. Además, ocupa el primer lugar del voto en blanco en primera vuelta. Luego, seguramente, por la pérdida del carácter vinculante, en segunda vuelta sale de los primeros índices y decrece hasta casi la mitad de votación al respecto.

Por otra parte, tiene mayor constancia el comportamiento a nivel abstención que el voto en blanco. Con la primera, solo en seis casos se rompe la tendencia de los mayores y menores índices. Mientras que en el voto en blanco sube a siete y son casos con reducciones considerables. Importante recordar la pérdida del carácter vinculante del proceso y la campaña institucional que sugería la opción Santos como voto estratégico.

El promedio de los 10 primeros departamentos con mayor abstención es de 71,43%, ampliamente significativo de la legitimidad del proceso o la acción electoral, en un escenario donde la abstención racional, como mayoría sobre el ausentismo (abstencionismo estructural), impacta directamente en las formas de acción política para la segunda vuelta. Por esto, en segunda vuelta se encuentran 8 de los 10 departamentos repitiendo en esa muestra, pero el promedio disminuye a 64,89%, que sigue reflejando un principio de legitimidad deliberativa como antítesis de la estructura política tradicional, democrática-competitiva, pero que, se reitera, no es una anomalía democrática.

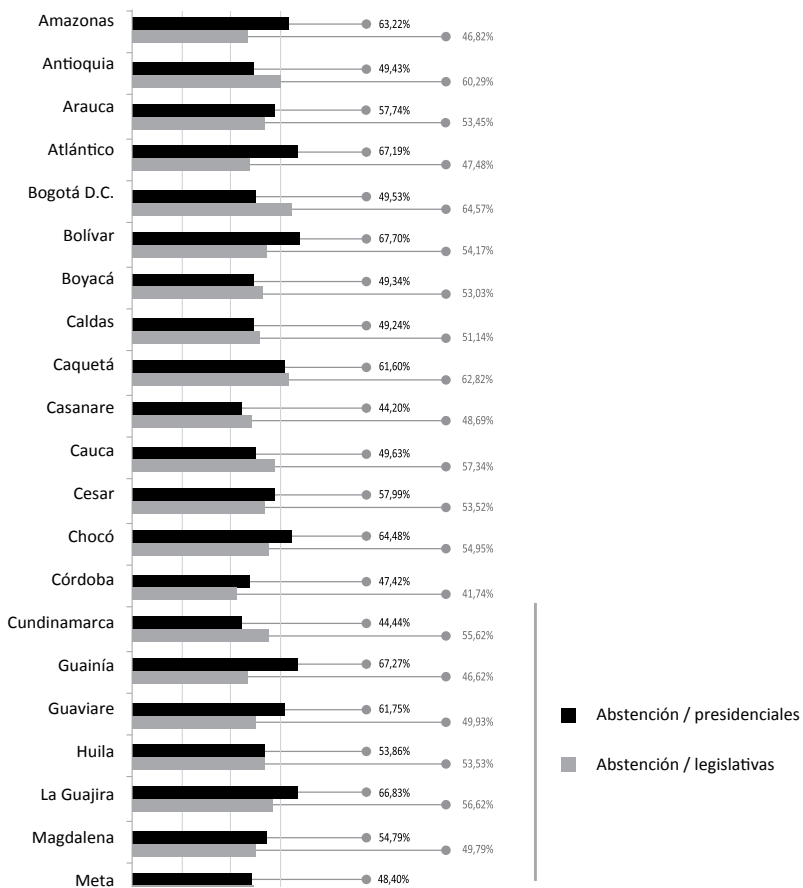
En el mismo sentido, sobre el voto en blanco no hay un continuo en los departamentos. De los 10 señalados, se repite en segunda vuelta solamente con 6, a pesar de que el promedio del voto es estable. Pasa de 5,94% a 4,61%. A nivel de los departamentos con menor abstención, a pesar de que supera el 40%, se mantiene constante. De 10 departamentos reseñados, el proceso se repite en 7 y el promedio es estable, pues en la primera vuelta se registra 49,86% y en la segunda 45,82%. Con el voto en blanco ocurre lo mismo que en los máximos de abstención. Solo en 3 departamentos no hay un continuo del proceso y el promedio se reduce de 2,45% a 1,88%.

Se puede observar (gráfico 5) que la abstención presenta mayores picos en las presidenciales en contraposición a las legislativas. Esto se

explica porque el proceso de las presidenciables estuvo acompañado de una fuerte campaña hacia la abstención y el voto en blanco, además de la evaluación gubernamental, con herramientas coyunturales, que no dejaba mucho para la especulación sobre el proyecto de nación que acompañaba a Santos II.

En este orden, San Andrés muestra el pico más alto de abstención en las presidenciales con 78,48% y Casanare el más bajo con 44,20%. Bogotá es el pico más alto en las legislativas con 64,57% y Sucre el más bajo con 35,22%. Es decir que entre los picos más altos hay una diferencia de 13,91% y en el bajo de 8,9%. Por mucho las elecciones presidenciales fueron una invitación a la abstención (racional y activa) y en ese sentido la gran victoria fue en relación con la legitimidad que posibilitará nuevos espacios de deliberación y construcción ciudadana.

Gráfico 5. Abstención 2014 concentrado



Fuente: elaboración propia.

En las legislativas, el voto en blanco, como abstención activa (véase gráfico 6), tuvo su pico más alto en Bogotá con 10,43% y su más bajo en Córdoba con 1,44%. Para las presidenciales fue Risaralda con 6,13% el más alto, y repite Córdoba el menor con 1,45%. Entre elección, sobresale el caso de Bogotá, que desciende casi hasta la mitad, pero que mantiene un elevado porcentaje de votos en blanco, y Córdoba que es una constante a la baja. El voto en blanco se socializa con mayor fuerza en las legislativas, pero tiene mayor impacto en las presidenciales, como parte de una coyuntura y necesidad de un proceso de cambio. Sin embargo, es positivo para la democracia colombiana permitir un escenario, que de acompañarse de las reformas adecuadas, se pueda convertir en una herramienta político-electoral útil para aquellos que velan por las formas institucionales. Y para quienes han decidido actuar o construir desde escenarios contrademocráticos, la abstención es la forma más institucional y democrática de saber o pensar que aún se es autónomo ante ciertos procesos políticos. De ahí que la política en realidad sea un espacio de pluralidad y consenso en beneficio de conglomerados amplios de la sociedad.

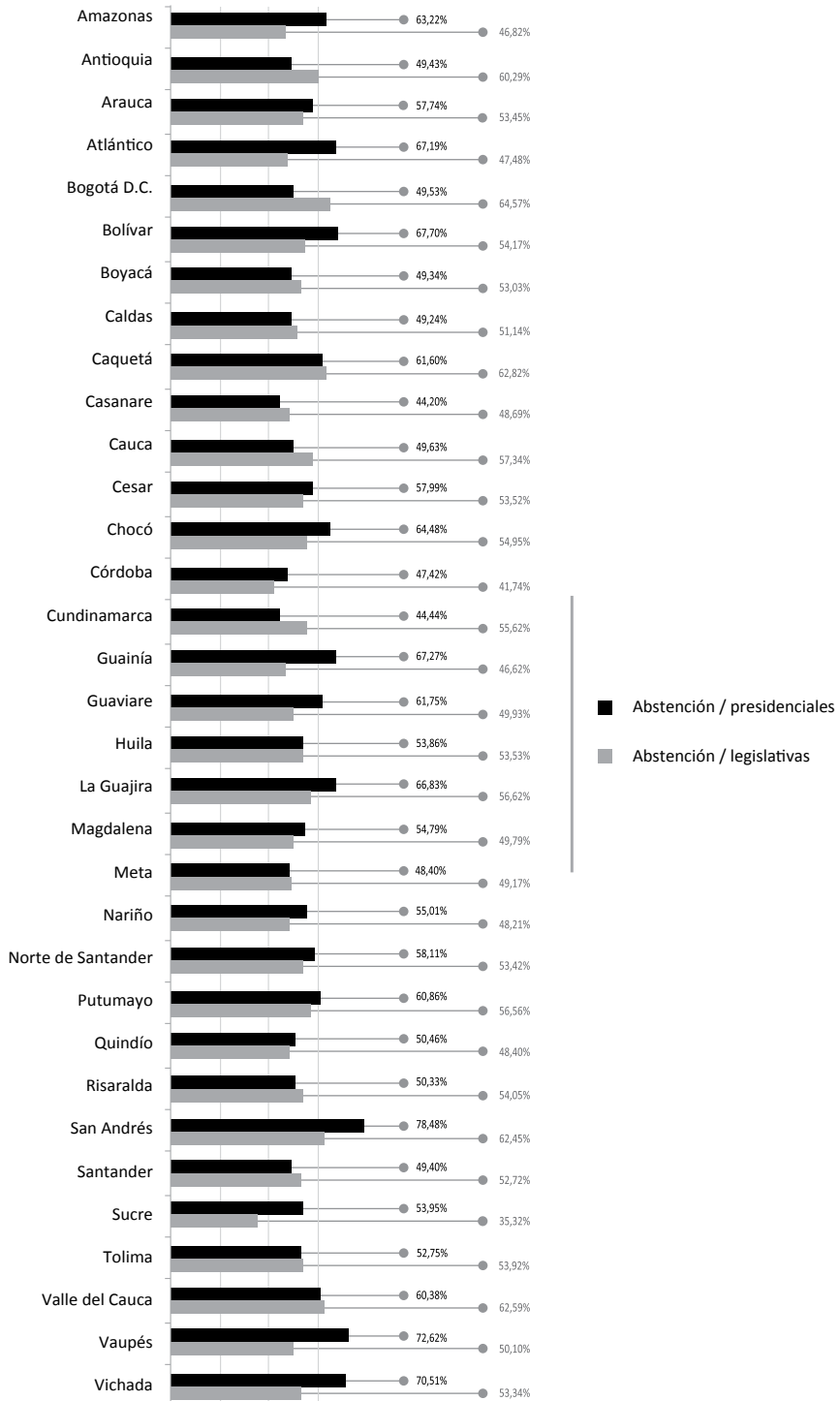
Desvirtuando dos conjeturas recurrentes en las elecciones colombianas

A. Los sectores de mayor pobreza y vulnerabilidad del país son los que presentan mayor abstención porque evidencian la falta de garantías y condiciones institucionales para superar dicha situación.

El DANE en el informe de pobreza y desigualdad en Colombia 2012, señaló que a nivel nacional la incidencia de la pobreza fue de 32,7%. Los cinco departamentos más vulnerables a la pobreza son Chocó (68,0%), Cauca (62,1%), Córdoba (60,2%), La Guajira (58,4%) y Magdalena (52,3%). Por otra parte, los cinco departamentos menos vulnerables son Bogotá D.C. (11,59%), Santander (20,8%), Cundinamarca (23,3%), Antioquia (26,8%) y Valle del Cauca (26,9%); este grupo de departamentos presentó incidencias de la pobreza por debajo de la tasa de pobreza nacional.

Tomando como guía la base de 23 departamentos más el Distrito Capital en dicho informe, se propone un primer ejercicio comparado, donde no hay elementos que permitan establecer certezas sobre la incidencia del factor socioeconómico, en términos generales y descriptivos, con el comportamiento electoral (ver tabla 4).

Gráfico 6. Voto en blanco 2014 concentrado



Fuente: elaboración propia.

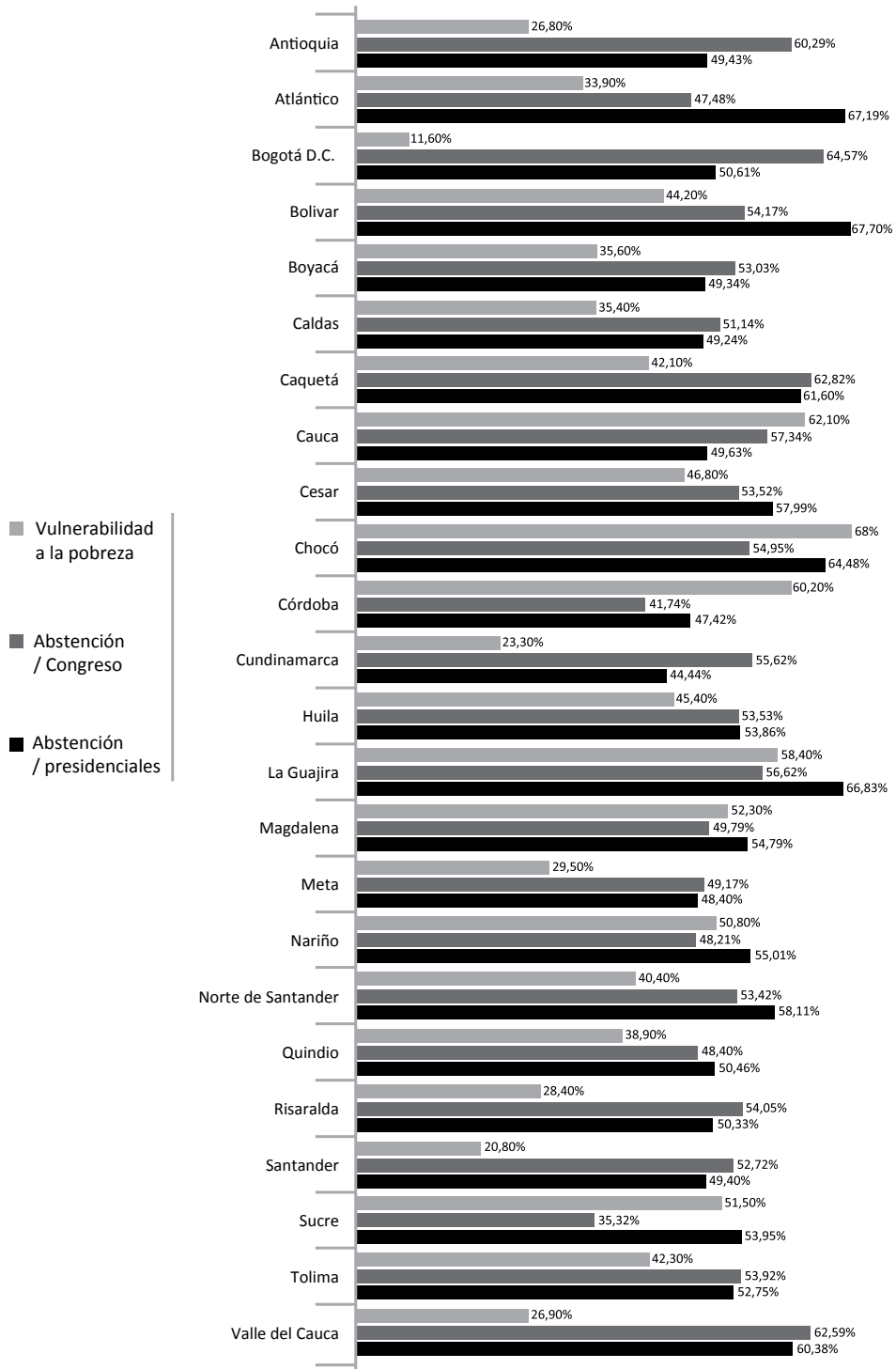
Tabla 4. Vulneración de la pobreza y comportamiento electoral 2014

	Departamento	Vulnerabilidad a la pobreza	Departamento	Abstención / legislativas	Departamento	Abstención / presidenciales	Departamento	Voto en blanco / legislativas	Departamento	Voto en blanco / presidenciales
1	Chocó	68%	Bogotá D.C.	64,57%	Bolívar	67,70%	Bogotá D.C.	10,43%	Bogotá D.C.	6,88%
2	Cauca	62,10%	Caquetá	62,82%	Atlántico	67,19%	Boyacá	9,22%	Risaralda	6,13%
3	Córdoba	60,20%	Valle del Cauca	62,59%	La Guajira	66,83%	Cundinamarca	7,88%	Quindío	6,02%
4	La Guajira	58,40%	Antioquia	60,29%	Chocó	64,48%	Risaralda	6,99%	Caldas	5,50%
5	Magdalena	52,30%	Cauca	57,34%	Caquetá	61,60%	Santander	6,91%	Valle del Cauca	5,20%
6	Sucre	51,50%	La Guajira	56,62%	Valle del Cauca	60,38%	Antioquia	6,24%	Santander	5,02%
7	Nariño	50,80%	Cundinamarca	55,62%	Norte de Santander	58,11%	Quindío	5,90%	Caquetá	4,59%
8	Cesar	46,80%	Chocó	54,95%	Cesar	57,99%	Valle del Cauca	5,69%	Tolima	4,47%
9	Huila	45,40%	Bolívar	54,17%	Nariño	55,01%	Meta	5,53%	Cundinamarca	4,37%
10	Bolívar	44,20%	Risaralda	54,05%	Magdalena	54,79%	Huila	5,40%	Norte de Santander	4,26%
11	Tolima	42,30%	Tolima	53,92%	Sucre	53,95%	Caldas	5,28%	Boyacá	4,09%
12	Caquetá	42,10%	Huila	53,53%	Huila	53,86%	Cauca	5,04%	Meta	4,04%

Departamento	Vulnerabilidad a la pobreza	Departamento	Abstención / legislativas	Departamento	Abstención / presidenciales	Departamento	Voto en blanco / legislativas	Departamento	Voto en blanco / presidenciales
13 Norte de Santander	40,40%	Cesar	53,52%	Tolima	52,75%	Caqueté	4,69%	Antioquia	3,87%
14 Quindío	38,90%	Norte de Santander	53,42%	Bogotá D.C.	50,61%	Tolima	4,65%	Huila	3,52%
15 Boyacá	35,60%	Boyacá	53,03%	Quindío	50,46%	Norte de Santander	4,49%	Nariño	3,32%
16 Caldas	35,40%	Santander	52,72%	Risaralda	50,33%	Nariño	4,13%	Bolívar	3,17%
17 Atlántico	33,90%	Caldas	51,14%	Cauca	49,63%	Atlántico	3,04%	Atlántico	3,15%
18 Meta	29,50%	Magdalena	49,79%	Antioquia	49,43%	Cesar	2,53%	Cauca	2,83%
19 Risaralda	28,40%	Meta	49,17%	Santander	49,40%	Bolívar	1,99%	Cesar	2,82%
20 Valle del Cauca	26,90%	Quindío	48,40%	Boyacá	49,34%	Magdalena	1,93%	Chocó	2,67%
21 Antioquia	26,80%	Nariño	48,21%	Caldas	49,24%	Chocó	1,82%	Sucre	2,52%
22 Cundinamarca	23,30%	Atlántico	47,48%	Meta	48,40%	La Guajira	1,71%	La Guajira	1,65%
23 Santander	20,80%	Córdoba	41,74%	Córdoba	47,42%	Sucre	1,54%	Magdalena	1,61%
24 Bogotá D.C.	11,60%	Sucre	35,32%	Cundinamarca	44,44%	Córdoba	1,41%	Córdoba	1,45%

Fuente: elaboración propia.

Gráfico 7. Vulneración de la pobreza y comportamiento electoral



Fuente: elaboración propia.

Los departamentos más vulnerables a la pobreza (en color azul, tabla 4), no son los que más se abstienen, pero como dato interesante, los departamentos con menos vulneración (en color gris), fueron los que aportaron mayor número de votos en blanco, principalmente a nivel del Congreso. Asimismo, llama la atención que cinco de los seis departamentos más vulnerables fueron los que menos votos en blanco registraron en las dos elecciones (legislativas y presidenciales). El caso de Córdoba y Sucre es interesante en esta pequeña muestra de 24 departamentos, porque se encuentran entre los de más vulneración, pero son los de mayor participación. Por lo tanto, la idea de que los departamentos con más necesidades insatisfechas son los que más se abstienen no es enunciado comprobable o verificable a la luz de los datos presentados. Renglón aparte Bogotá, que tiene menos vulneración y mayor abstención en la muestra, en las legislativas, así como voto en blanco en las mismas y las presidenciales.

B1. Los departamentos con mayores eventos de violencia armada son los que presentan mayor abstención porque los actores armados condicionan el ejercicio democrático elevando el ausentismo.

B2. Los departamentos con mayores eventos de violencia armada con intervención estatal son los que presentan menor abstención porque son evidencia de la presencia del Estado en términos de garantías institucionales para el ejercicio de los deberes y derechos ciudadanos.

Tomando como referencia los datos de eventos de violencia armada entre 2012 y 2013, en relación con los 10 departamentos con el mayor número de estos, el cruce de la información con abstención y voto en blanco es significativo. En primer lugar, a nivel de agregados, los departamentos con mayor número de eventos de violencia armada no son los que más se abstienen. Por tanto, la violencia no es, en estricto sentido, causa directa del abstencionismo, máxime en un escenario de conflicto armado permanente. Sin embargo, los casos de Caquetá, Valle, Antioquia y Cauca, presentan datos importantes en la abstención de las legislativas que de manera aislada evidencian dicha conjetura, aunque no contundentemente. Asimismo, en estos 10 departamentos el apoyo al voto en blanco no es representativo y se asume entonces que la abstención racional y activa es un ejercicio de participación ciudadana que evidencia un grado de consciencia y volición de parte de los ciudadanos, por tanto no puede entenderse categóricamente como un asunto de ausencia de cultura política democrática, porque los hechos comprueban todo lo contrario.

Tabla 5. Eventos de violencia armada y comportamiento electoral 2014

	Departamento	Violencia armada alta (2012-2013)	Departamento	Abstención / legislativas	Departamento	Abstención / presidenciales	Departamento	Voto en blanco / legislativas	Departamento	Voto en blanco / presidenciales
1	Cauca	657	Bogotá D.C.	64,57%	Bolívar	67,70%	Bogotá D.C.	10,43%	Bogotá D.C.	6,88%
2	Antioquia	591	Caquetá	62,82%	Atlántico	67,19%	Boyacá	9,22%	Risaralda	6,13%
3	Valle	344	Valle	62,59%	La Guajira	66,83%	Cundinamarca	7,88%	Quindío	6,02%
4	Caquetá	339	Antioquia	60,29%	Chocó	64,48%	Risaralda	6,99%	Caldas	5,50%
5	Nariño	331	Cauca	57,34%	Caquetá	61,60%	Santander	6,91%	Valle	5,20%
6	Santander	330	La Guajira	56,62%	Valle	60,38%	Antioquia	6,24%	Santander	5,02%
7	Arauca	328	Cundinamarca	55,62%	Santander	58,11%	Quindío	5,90%	Caquetá	4,59%
8	Putumayo	221	Chocó	54,95%	Cesar	57,99%	Valle	5,69%	Tolima	4,47%
9	Meta	213	Bolívar	54,17%	Nariño	55,01%	Meta	5,53%	Cundinamarca	4,37%
10	Huila	205	Risaralda	54,05%	Magdalena	54,79%	Huila	5,40%	Santander	4,26%

Fuente: elaboración propia con datos de Monitor: Sala de Situación Humanitaria.

¿Crisis o cambio de las formas de participación?

En términos de ingeniería institucional, la Constitución de 1991, que representó un hito para la democracia colombiana porque fue un avance para la descentralización del poder político y un cambio sustancial del régimen, y la elección popular para alcaldes y gobernadores años atrás, significaron un logro en el tránsito entre la democracia representativa y participativa, permitiendo dar legitimidad a un programa de gobierno y elegir según los intereses del ciudadano (Zovatto y Orozco, 2008).

Resultado de estos procesos, se consolidó el voto programático (artículo constitucional 259 y Ley 131 de 1994), con el que se vislumbró una participación electoral contundente del ciudadano. Sin embargo, con su introducción al sistema electoral el panorama de participación no cambió de manera significativa, en términos de indicadores, pues la abstención ha sido regularidad del sistema, que oscila entre el 50% y más.

La naturaleza jurídica de la participación como derecho de los ciudadanos tiene en cuenta que son las instituciones políticas las que tienen la responsabilidad de garantizar los medios y contextos para el ejercicio democrático, entendido no solamente a través del voto:

Son mecanismos de participación del pueblo en ejercicio de su soberanía: el voto, el plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato. La ley los reglamentará.

El Estado contribuirá a la organización, promoción y capacitación de las asociaciones profesionales, cívicas, sindicales, comunitarias, juveniles, benéficas o de utilidad común no gubernamentales, sin detrimento de su autonomía con el objeto de que constituyan mecanismos democráticos de representación en las diferentes instancias de participación, concertación, control y vigilancia de la gestión pública que se establezcan (Constitución Política de Colombia, artículo 103).

El Estado asume, entonces, la responsabilidad de asegurar las condiciones jurídicas y operativas para la consecución del mismo. Sin embargo, estas no son exclusivamente de carácter técnico o logístico: seguridad, puestos y mesas de votación, desplazamiento, autoridad electoral, etcétera. Existen otras condiciones asociadas al carácter democrático como son libertad, autonomía y posibilidad de construcción democrática

en espacios no electorales que consolidan la democracia, en una primera lectura, al menos desde el derecho.

Aquí es importante diferenciar las dos tendencias sobre el tema con el fin de sugerir acciones para mitigar el fenómeno abstencionista, como indicador, entiéndase el número efectivo de personas que acuden al acto electoral; o como garantía democrática deliberativa, en el caso colombiano, cuando más de 15 millones de personas no acuden a votar y se considera que es por ausentismo, apatía institucional, desafección.

El escenario del voto obligatorio: más entusiasmo que conocimiento

La Organización de Estados Americanos, OEA, ha sugerido en reiteradas ocasiones para los países de la región con voto facultativo, facilitar el escenario hacia un voto obligatorio, que sin lugar a dudas ayuda, en mucho, aunque no de manera definitiva, al indicador de participación electoral. En esto la abstención, en cualquiera de sus formas aquí señaladas, es una anomalía que refiere crisis de la democracia y no una forma democrática de participación en otros escenarios.

La abstención no puede responder en el análisis únicamente a la psicología del votante o su racionalidad, porque el voto no es el único elemento legitimador de la democracia. La normatividad al respecto es clara. Cuando más de la mitad de la población en edad y capacidad para ejercer el voto no lo hace, es necesario consolidar la democracia desde el principio de legitimidad deliberativa posibilitándose otros espacios como el plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato, incluso desde el voto programático y las veedurías ciudadanas con la intervención de las autoridades, particularmente locales, como asambleas organizacionales de ciudadanía y vinculantes con la acción política. Es decir, repotenciar el ágora colombiano.

En este sentido, la encuesta de cultura política 2013 publicada por el DANE es significativa al punto de que se evidencia de los ciudadanos, la búsqueda de espacios más allá del voto, porque es manifiesta la ausencia de credibilidad en el proceso electoral y los actores que participan en ello: partidos, movimientos y candidatos. Sin embargo, consideran que la democracia es una construcción social que debe implicar espacios

alternativos donde se materialicen soluciones eficaces a las problemáticas de la comunidad, y es por esto que el voto se desvirtúa como único elemento legitimador de una democracia dinámica y participativa.

Al respecto, la propuesta de los partidos Liberal y de la U, que en el tema de la reforma de Estado han incluido la implementación del voto obligatorio, llamándola “voto pedagógico por tres periodos electorales”, es una iniciativa que ya pasó el primer debate en el Congreso y prevé, de salir victoriosa, que ocho millones de personas se sumen al ejercicio democrático electoral para las elecciones de 2015 a través de incentivos selectivos positivos y negativos. Empero, es una visión errada de la cultura política o cívica de extracción estadounidense, que ha buscado soluciones desde el manejo del indicador y no del escenario necesario de participación extendida.

Este tipo de iniciativas se alimentan por los intentos de hacer taxonomías del abstencionismo, confundiéndose con las múltiples posibilidades del acto electoral, ¿por qué los ciudadanos votan o no? Y las razones del no voto se advierten como posibilidades de la abstención, siendo la más frecuente y poco debatida, la apatía, la desafección o la desobediencia civil, todas ellas desde un carácter sistémico, pero con “soluciones” muy pragmáticas: cultura política, obligatoriedad o usos tecnológicos, llevando a conclusiones apresuradas como el desinterés ciudadano o la falta de garantías institucionales. Incluso el tema necesita debatirse en términos de áreas de posibilidad, porque en ninguna autoridad electoral se establece como indicador oficial en los procesos, justamente por la orientación negativa que vulnera la democracia; los medios de comunicación hacen el resto.

Además, el voto obligatorio puede tener muchas implicaciones de implementarse formalmente a partir del próximo año electoral en Colombia, en la forma que se ha propuesto. Se estima que el costo de un proceso electoral en promedio es del orden de 700 mil millones de pesos, lo cual se vería duplicado porque no son las mismas condiciones. Serán necesarios más espacios, recursos humanos, tiempo y sobre todo reglamentaciones y dinámicas complementarias. Los incentivos negativos no pueden imponerse a las libertades constitucionales y la reforma en la materia pondrá un reto constitucional porque será necesario articular a los incentivos positivos existentes, una serie de “sanciones” que efectivamente lleven al ciudadano a las urnas sin vulnerar sus garantías. El censo electoral y registro del padrón actualizado y verificado será

prioritario, las condiciones de desplazamiento se volverán una garantía institucional. Aparte, ha sido un error poner el tema del voto obligatorio sin incluir la reglamentación del voto electrónico y a distancia (remoto), porque deben jugar un papel articular en la eficacia institucional electoral, siendo necesaria, entonces, una jornada ampliada.

La oportunidad del abstencionismo activo: el papel del voto en blanco

¿Qué implica una elevada abstención en una sociedad? La respuesta frecuente: crisis de la democracia. Pero debatiendo esta idea, se tiene un área de oportunidad para construir deliberación. Sin establecer una tendencia o regularidad de la dinámica social, es probable que más del 50% de los abstencionistas racionales en Colombia sean sujetos que participan de la acción política en otros espacios y escenarios. No se puede pensar que los jóvenes entre 18 y 26 años, que según cifras y estudios son el sector de la población que más se abstiene, lo hagan por apatía o desinterés. Algunos de esos jóvenes en edad universitaria potencian procesos de debate, discusión y deliberación en las instituciones educativas a nivel superior sobre la política institucional, aunque de corte educativo en sí, y se interesan por conformar organizaciones estudiantiles que construyen diversidad, diferencia, crítica, y no hay más democracia que ello; simplemente no votan. ¿Esto es una crisis democrática? La democracia colombiana no se explica sustancialmente desde la crisis, sino del cambio, y las instituciones deben asimilar esta realidad y propiciar los espacios adecuados para ello.

En un eventual escenario de voto obligatorio en Colombia, el voto en blanco se convertiría en un arma de legitimidad de grandes proporciones. Como aparece reglamentado el voto en blanco, será clave que a la par de una discusión sobre el voto obligatorio se mantenga o potencie el voto en blanco, en virtud de que la abstención activa es en gran mayoría un proceso de rechazo, por lo tanto ese sector amplio que se vería abocado a participar de las elecciones optaría de manera congruente por un voto en blanco o nulo, que posiblemente elevaría los costos de las elecciones, sobre todo cuando éstas deban repetirse, o que simplemente configuraría un “círculo vicioso” de repeticiones múltiples. De potenciar el tema del voto en blanco, se estaría ante la presencia de un instrumento institucional que incentivaría el voto crítico o de castigo, muy necesario en las garantías individuales, pero muy costoso en términos de la

estabilidad democrática del país, que a pesar de las circunstancias ha sobrellevado el elevado abstencionismo. Los espacios contrademocráticos hablarían de mejor modo de un incentivo participativo, y no solamente una decisión apresurada sobre el tema.

Líneas de acción a seguir y recomendaciones

Las propuestas deben ir en concordancia no solo de la mejora del indicador de participación electoral, sino de la necesidad de potenciar la integralidad democrática en la cotidianidad de los sujetos, y no solo de los ciudadanos, entendidos desde su cotidianidad y en los espacios de deliberación y construcción institucional organizacional o participativa. Por esto, las líneas de acción no se agotan en el orden constitucional o en la cultura cívica o política. Se deben a un proceso de transición sistemático que garantice la intervención de todos los actores y sujetos, desde sus escenarios de acción. La deliberación como construcción democrática se debe institucionalizar en la realidad social de los colombianos y máxime ante un posible escenario de posconflicto. Estas recomendaciones giran en función a incentivos negativos y positivos, voto obligatorio, educación cívica y competencias ciudadanas, costos reducidos y financiamiento estatal, y voto electrónico y a distancia, y son de orden transversal, para que impacten en la mejora del indicador y de las garantías democráticas deliberativas.

Incentivos negativos y positivos

Fuera de los sistemas clientelares informales que imperan políticamente en el país, los electores poseen incentivos legítimos para ejercer su derecho; en Colombia a partir de la Ley 403 del 27 de agosto de 1997, el Estado ha tratado de estimular la participación mediante la garantía de disminución en los costos de matrículas universitarias u horas extra de descanso para quienes ejercen este derecho (incentivos positivos). El comportamiento del elector desde el conductismo, por ejemplo, sostiene que a todo estímulo le sigue una respuesta, similar a la relación que existe entre causa y efecto, siendo la respuesta el resultado de la interacción entre el individuo que recibe el estímulo y el medio ambiente.

Para el caso parece correcto sugerir en el marco de su competencia, que el Estado incremente los estímulos de la participación política electoral, asumiendo con esto el monopolio clientelar en cuanto a los

procesos de intercambio, facilitando las cuestiones técnicas: ubicación de las mesas, garantía del transporte (gratuito durante la jornada), seguridad; pero también sociales en tanto que el ciudadano potencia la trascendencia del voto redefiniendo la lógica, no de ganancia sino de pérdida. Es decir, que se asuma un costo social por la participación en el acto electoral. Esto abriría la posibilidad de que el ciudadano escoja libremente el escenario de participación. Esta medida es útil para el indicador, siempre y cuando se acompañe de la reglamentación e implementación del voto obligatorio.

Ruta crítica: implementar incentivos selectivos positivos y negativos. Positivo: el Estado incrementa los estímulos de participación electoral; y negativo: sanción que implique un costo social individual.

Acción: Reforma constitucional y reglamentación.

Responsable: Ejecutivo, partidos y movimientos políticos.

El voto obligatorio

El voto obligatorio se institucionalizó paulatinamente en los países de la región y se pensó que sería el mecanismo adecuado para garantizar participación efectiva y sobreponerse a procesos de personalización de la política. Siguiendo a Thompson (2000, pp. 266-286), el objetivo fundamental del cumplimiento del deber de votar es, sin duda, formar la voluntad política de una sociedad. Como planteó Braunias (1932, citado por Nohlen, 1993, p. 86), “La justificación teórica-jurídica [del voto obligatorio] reside en la tesis de que la realización del derecho político de participar en la designación de la representación política es sinónimo de deber cívico”. Sin embargo, más allá de que obligar a los ciudadanos a votar si en realidad no desean hacerlo puede ser considerado no democrático desde la idea de libertades, deberes y derechos, como señaló Paz (1983, citado por Thompson, 2000, p. 270), “cuando la libertad y el derecho son impuestos por la fuerza, se convierten en tiranía”; el sentido puede tener algún acierto: obligar al ciudadano a interesarse en lo público desde lo electoral. A decir de Luhman (1984, p. 5), existe una función social de los derechos subjetivos, cuya obligatoriedad puede ser dispuesta por el Estado en la medida en que el interés social que en él se manifiesta así lo indique.

El voto obligatorio puede implementarse en una primera etapa, con registro voluntario, y el acto electoral debe reglamentarse con estímulos

y sanciones para los ciudadanos, potenciando los primeros, pero bajo la idea de costo social mencionado líneas arriba. Además, se complementa con obligación de que los partidos y movimientos políticos y la sociedad civil, de manera complementaria a las cátedras y asignaturas sobre educación cívica y competencias ciudadanas en instituciones educativas, tengan que organizar como parte de su estructura organizacional, escuelas de formación ciudadana no solo para sus cuadros, sino para la formación política integral de los colombianos, sin excepción o exclusión.

Ruta crítica: implementar el voto obligatorio con registro voluntario y ampliación de la jornada electoral.

Acción: reforma constitucional y reglamentación.

Responsable: Ejecutivo, partidos y movimientos políticos.

Educación cívica y competencias ciudadanas

La educación cívica es una respuesta a los desafíos que plantea una población no solamente con altos índices de abstención, sino con ausencias históricas en los procesos deliberativos, de reconocimiento y formación ciudadana. Las cátedras, asignaturas y afines deben ser requisito obligatorio en la educación formal, en cualquiera de sus niveles, como ha sido la intención de la política educativa en años recientes, incluso en la parte de evaluación (pruebas Saber), y debe reglamentarse para los partidos y movimientos políticos como parte de sus estructuras organizacionales. Pero no solamente para militantes y simpatizantes, sino para la ciudadanía en general, de tal manera que se oriente en la formación de bases ciudadanas, que busquen formar no cuadros del partido, sino ciudadanos responsables y comprometidos con la acción política, incluido el acto electoral. Dichas orientaciones reposicionan la construcción de una ciudadanía moral y conciencias autónomas en el ejercicio de sus derechos y libertades.

La democracia además de practicarse en su sentido deliberativo, debe enseñarse, debe sumarse a los conocimientos de los ciudadanos, no solo en términos de conceptos y teoría, sino especialmente el *saber hacer* de la democracia llevada a cabo desde las prácticas sociales congruentes con la cotidianidad, los derechos y las libertades en sociedad.

Ruta crítica: implementar cátedra de educación cívica, impartición de talleres de prácticas y competencias democráticas.

Acción: reglamentación.

Responsable: Ministerio de Educación, partidos y movimientos políticos, sociedad civil, instituciones educativas, Consejo Nacional Electoral.

Costos reducidos

Potenciando la ciudadanía moral, el Estado se obligaría a asumir los costos de financiamiento de las campañas políticas y sus partidos y movimientos, de manera total y absoluta. Esto permitiría que la competencia y la competitividad involucren a los ciudadanos, ya no desde la dinámica clientelar, el Estado asume su monopolio, sino desde las ideas y las iniciativas. Los costos de campaña se reducen sustancialmente de la mano de los recursos públicos, lo que obliga a que los procesos sean dinámicos. Es claro que la idea es reducir costos, no democracia. Asimismo, el dinamismo democrático obliga a implementar desarrollos tecnológicos como el voto electrónico y a distancia, en los procesos electorales, que reduciría costos en términos de las jornadas. Hay que recordar que la elección de 2010 tuvo un costo de 270 mil millones de pesos y las de 2014, 530 mil millones; es decir, en cuatro años casi se duplicó el costo y la participación disminuyó.

Ruta crítica: financiamiento público exclusivo de las campañas políticas y partidos y movimientos políticos.

Acción: reforma constitucional, reglamentación y veedurías sobre gastos y topes de campaña (reducidos).

Responsable: partidos y movimientos políticos, Consejo Nacional Electoral.

Voto electrónico

Es un tema que se está introduciendo sistemáticamente en la reglamentación electoral colombiana. Sin embargo, debe acompañarse de lo mencionado líneas atrás, en términos de la jornada electoral y de la consolidación democrática. La utilización de las nuevas tecnologías de la información en los procesos electorales no es algo novedoso, estas han permitido, por ejemplo, crear y mantener un censo electoral permanente en el país, facilitando la elaboración de escrutinios simultáneos de todas las regiones y el acceso a la información electoral de manera expedita.

En materia electoral, retomando las propuestas de Delgado Ibarren (2008, p. 14), la nueva tecnología en el acto electoral podría implementarse a través de: 1) pantalla táctil con almacenamiento de los datos en un repositorio custodiado por la autoridad electoral y cerrada la jornada, se elabora el acta con los resultados almacenados en el repositorio; 2) pantalla táctil y traslado de los resultados vía Internet a uno o varios centros de proceso; 3) urna electrónica con lectura del voto por sistema biométrico, donde la propia urna puede generar el acta y mandarla imprimir para la firma de los distintos jurados; 4) urna electrónica con lectura del voto por sistema biométrico y traslado de los resultados vía Internet a uno o varios centros de proceso; 5) de manera remota desde el hogar o cualquier otro dispositivo vía internet, en días habilitados para ello antes y durante la jornada.

Es importante resaltar que en cualquier proyecto de votación electrónica se hace necesaria una especial vigilancia de las garantías jurídicas en torno al voto. Sumado a esto es importante tener en cuenta que la intangibilidad de los medios electrónicos y las diferentes posibilidades que ofrecen hacen sustancialmente delicada su aplicación en un acto de gran importancia para la democracia electoral de un país. Esto no implica la desaparición de la jornada electoral o de los puestos y las mesas de votación, solamente la reducción de los mismos y la construcción de mayores y mejores garantías para el voto.

Por otra parte, la aplicación de innovaciones tecnológicas no puede significar una disminución de garantías como la igualdad, el secreto del voto y la transparencia del procedimiento. De ahí que deba acompañarse del fortalecimiento de una ciudadanía moral y unas organizaciones comprometidas con el proceso de cambio institucional y social.

Ruta crítica: implementar el voto electrónico y a distancia (remoto), ampliación de la jornada electoral.

Acción: aplicación eficiente de la ley en la materia. Asignación presupuestal y garantías consensuadas entre actores.

Responsable: Ejecutivo, partidos y movimientos políticos, organización electoral.

Referencias

- Anduiza, E. y Bosch, A. (2004). *Comportamiento Político Electoral*. España: Editorial Ariel.
- Alcubilla, E. (2000). *Abstencionismo electoral*. San José de Costa Rica: Ediciones CAPEL.
- Caicedo, J. y Cuéllar, J. (2014) *El neocesarismo democrático en Colombia. Algunos apuntes sobre el Uribismo y las causas perdidas*. Ibagué: Universidad del Tolima.
- Cantú Aguillén, R. (2012). Abstencionismo y Democracia. Recuperado de http://www.cee-nl.org.mx/educacion/certamen_ensayo/noveno/romancantuaguillen.pdf.
- Correa Iglesias, F. (2007). *Análisis del abstencionismo electoral en México*. México: Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo.
- Delgado Ibarren, M. (2008). *Voto electrónico y nuevas tecnologías*. Zaragoza: Fundación Manuel Giménez Abad.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (2013). *Informe de pobreza y desigualdad en Colombia 2012*. Recuperado de <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-sociales/pobreza/87-sociales/calidad-de-vida/4915-pobreza-monetaria-y-multidimensional-2012>.
- Easton, D. (1975). A Re-assessment of the Concept of Political Support. *British Journal of Political Science*, 5 (4), 435-457. DOI: 10.1017/S0007123400008309.
- Fernández, M. y Thompson, J. (2007). El voto obligatorio. En D. Nohlen (Comp.), *Tratado de Derecho Electoral Comparado en América Latina* (pp. 253-265). Estocolmo: IDEA.
- Flanigan, W. (1972). *Political Behavior of American Electorate*. Washington DC: CQ Press.
- Franco Cuervo, B. y Flórez, J. (2009). *Participación electoral: radiografía teórica y práctica de un fenómeno en Colombia caso de estudio: Senado 1974-2006*. Bogotá: Editorial Universidad del Rosario.
- García Pacheco, J. (Abril de 2011). Abstencionismo en México y nuevas formas de participación. *Revista Mexicana de Opinión Pública*, 10, 115-129.

- Habermas, J. (1999 [1973]). *Problemas de legitimación en el capitalismo tardío*. Madrid: Cátedra
- Hernández Becerra, A. (1987). *Desarrollo institucional colombiano*. Bogotá: Editorial ESAP Publicaciones.
- Luengo, O. (2009). ¿Comunicando desafección? La influencia de los medios en la cultura política. México: Fontamara.
- Luhman, N. (1984). *Sistemas Sociales*. Barcelona: Anthropos.
- Lutz, B. (2005). La participación electoral inconclusa: abstencionismo y votación nula en México. *Revista Mexicana de Sociología*, 5 (64), 793-826.
- Nohlen, D. (1993). *Enciclopedia electoral latinoamericana y del Caribe*. San José: IIDH/CAPEL.
- Nohlen, D. (2004). La participación electoral como objeto de estudio. *Elecciones*, 3, 137-158.
- Novaro, M. (2000). *Representación y liderazgo en las democracias contemporáneas*. Santa Fe: Editorial Homo sapiens.
- Rosanvallon, P. (2007). *La contrademocracia. La política en la era de la desconfianza*. Buenos Aires: Manantial.
- Thompson, J. (2000). Abstencionismo y participación electoral. En D. Nohlen, D. Zovatto, J. Orozco y J. Thompson (Comps.), *Tratado de derecho comparado de América Latina* (pp. 266-286). México: FCE.
- Tilly, C. (2010). *Democracy*. Madrid: Ediciones Akal, S.A.
- Tuesta, F. (2003). *Abstencionismo y ausentismo, ¿son iguales?* San José de Costa Rica: Asociación de Organismos Electorales de Centro América y el Caribe.
- Valencia Arias, A., Arroyave Peláez, E., Rúa Gómez, C. y Awad Aubad, G. (2010). Abstencionismo: ¿por qué no votan los jóvenes universitarios? *Revista Virtual Universidad Católica del Norte*, 31, 363-387. Recuperado de <http://revistavirtual.ucn.edu.co/index.php/revistaucn/article/view/49/107>.
- Velásquez, F. y González, E. (2003). ¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia? Bogotá: Fundación Corona.
- Zovatto, D. y Orozco, J. (2008). *Reforma política y electoral en América Latina 1978-2007: lectura regional comparada*. México: UNAM.

Ley de Cuotas en Colombia: elecciones al Congreso de la República 2014-2018

Bibiana Astrid Ortega Gómez¹

Gabriel Nicolás Camargo Toledo²

Diagnóstico del tema

Al pensar en Colombia como un régimen democrático se supone que uno de sus elementos constitutivos, la representación, funciona de la mejor manera. Sin embargo, cuando se observa que más de la mitad de su población se encuentra insuficientemente representada, se puede concluir que hay una grave falla en el funcionamiento de su democracia (Jones, Alles & Tchintian, 2012; Ríos Tovar, 2008). En otras palabras, cuando corporaciones públicas plurinominales de elección popular como el Congreso de la República, las asambleas departamentales y los concejos municipales, están conformados solo por hombres, se podría esperar que los intereses de género de las mujeres no estén plenamente representados, teniendo en cuenta que el 51% de la población colombiana es femenina y que según los datos más recientes son mujeres solo el 17,94% de los diputados, el 16,08% de los concejales (Mesa de Género de la Cooperación Internacional, 2012), 19,3% de los representantes a la Cámara y el 22,5% de los senadores.

¹ Docente de la Escuela de Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Sergio Arboleda y estudiante del Doctorado en Ciencia Política en la Universidad de los Andes. Politóloga de la Universidad Nacional de Colombia. Magíster en Sociología de la Universidad Nacional de Colombia. Magíster en Administración y Gerencia Pública de la Universidad de Alcalá e INAP. Líneas de investigación: política y religión; mujeres y política. Publicaciones recientes: De movimiento religioso a partido político: el caso del Movimiento Independiente de Renovación Absoluta MIRA. La nueva Ley de Cuotas en Colombia. El caso de las asambleas departamentales, 2007-2011. E-mails: bibiana.ortega@usa.edu.co; ba.ortega32@uniandes.edu.co.

² Estudiante del Doctorado en Ciencia Política de Vanderbilt University. Politólogo de la Universidad de los Andes. Líneas de investigación: política comparada, instituciones políticas y opinión pública. Publicaciones recientes: La nueva Ley de Cuotas en Colombia. El caso de las asambleas departamentales, 2007-2011. E-mail: gabriel.n.camargo-toledo@vanderbilt.edu.

Ante este panorama, se afirma que existe una subrepresentación de las mujeres en los escenarios de elección popular por una falta de igualdad en el acceso a cargos públicos y por la dificultad para que los intereses de ellas estén representados. En este sentido, Ríos Tovar (2008) señala que existen vacíos de representación que son producidos cuando:

[L]as autoridades públicas electas no expresan la diversidad existente en una comunidad; los ciudadanos y ciudadanas no gozan de un derecho efectivo para presentarse y competir para ocupar cargos públicos; y, existe escasa efectividad de los representantes para mediar entre los intereses de sus representados y el sistema político, a fin de traducir dichos intereses en políticas que logren dar respuesta a sus demandas.

Pero volviendo al inicio y definiendo lo que se entiende por representación, Hanna Pitkin en su seminal libro *El concepto de representación* definió la representación política como “actuar en interés de los representados de una manera sensible ante ellos” (Pitkin, 1985). Esto quiere decir que la representación supone que las decisiones del representante persiguen el interés de sus representados (representación substantiva). Sin embargo, para la autora en la práctica política, la representación se debate entre dos dimensiones, la representación descriptiva y la representación simbólica. En la primera, la representación depende de las características del representante, de lo que *es* o de lo que *parece ser*. En la segunda, la representación se encuentra influenciada por la creencia en el símbolo que no necesariamente se encuentra relacionado con el interés de los representados.

En consecuencia, en la práctica política, la representación de los intereses de género de las mujeres se encuentra igualmente ante estas dos dimensiones. Por un lado, se podría interpretar que dado que las mujeres representan el 51% del padrón electoral, una proporción similar de ellas debería hacer presencia en las corporaciones públicas (representación descriptiva). Igualmente, se podría considerar que si ciertas líderes políticas participan en instituciones políticas, ellas simbolizan o son expresión de las mujeres (representación simbólica). Sin embargo, en la esfera política colombiana, ni se ha presentado una relación proporcional entre los géneros, ni la participación de un reducido número de mujeres se ha entendido necesariamente como expresión de las mujeres. En esa medida, la representación entendida como actuar por el interés de los representados (representación substantiva) es cuestionada y se habla de

que en Colombia existe inclusión sin representación, es decir, presencia física de excluidos en espacios donde antes sus cuerpos estaban vedados, mas no representación (Wills Obregón, 2007).

Así, la búsqueda de una representación substantiva se convierte en un referente o punto de llegada³. Entre tanto, se han consolidado medidas y acciones para garantizar el acceso de mujeres y de intereses de género en los espacios de toma de decisiones públicas, lo cual ha sido fruto de un proceso histórico de encuentro entre los movimientos feministas y las organizaciones internacionales que han buscado visibilizar la brecha entre ambos sexos en términos no solo políticos, sino también económicos y culturales. En esta dirección, el punto de partida fue el año de 1975, el cual fue declarado como el Año Internacional de la Mujer por la Organización de las Naciones Unidas, con el propósito de sensibilizar a la comunidad internacional sobre la discriminación real hacia las mujeres en una buena parte del mundo. A partir de ahí, se organizaron un conjunto de eventos y actividades que incluyeron el Decenio de las Naciones Unidas para la Mujer (1976-1985); la aprobación de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer en 1979, uno de los instrumentos más poderosos en la lucha por la igualdad de la mujer; y conferencias mundiales a fin de situar la causa de la igualdad entre los géneros en el mismo centro del temario global (Naciones Unidas, 2000).

Los esfuerzos emprendidos comenzaron por el reconocimiento jurídico de la mujer como sujeto de derechos en igualdad de condiciones que el hombre, sin embargo, en las conferencias mundiales se reconoció que las declaraciones normativas no fueron suficientes y se propendió por elaborar estrategias y planes de acción que comprometieron a los Estados miembros en la aplicación de medidas que garantizaran las recomendaciones de Naciones Unidas. Sin duda la conferencia que marcó un punto de quiebre fue la celebrada en Beijing en 1995. A partir de ella se desarrollaron tres tipos de estrategias institucionales: planes y programas de igualdad y trato, las oficinas mujer en los ejecutivos y la incorporación de acciones afirmativas en el sistema legal. La primera incluyó el establecimiento de objetivos y prioridades para orientar las políticas públicas con enfoque de género. La segunda buscó fomentar la consecución de equidad entre los géneros en la concepción de lo

³ Un estudio que analiza la representación substantiva de las mujeres en el caso colombiano es el trabajo de Rodríguez Valero de 2013.

público. Por último, se implementaron medidas vinculantes para disminuir la brecha entre los géneros en términos de representación política (Archenti & Tula, 2008).

Las acciones afirmativas buscaron corregir la desigualdad de oportunidades en la toma de decisiones políticas, provocadas bien sea por el acceso restringido de las mujeres a las vías tradicionales de poder (partidos políticos, sindicatos, organizaciones patronales), o por el desequilibrio en las relaciones de poder entre la mujer y el hombre en el seno de la familia (Naciones Unidas, 1995). En consecuencia, las acciones afirmativas son:

[M]edidas de carácter temporal que buscan asegurar la igualdad de oportunidades, a través de un trato preferencial, a los miembros de un grupo que ha experimentado situaciones de discriminación y/o marginalidad que pueden persistir en el futuro, y que los coloca en una situación de desventaja frente al resto de la sociedad [...] Las acciones afirmativas tienen como objetivo no sólo lograr la igualdad en términos formales, es decir en la normatividad, sino en la práctica (León & Holguín, 2005).

Se han identificado algunas medidas básicas que han sido adoptadas por los países miembros de Naciones Unidas con este fin: las bancas reservadas, las cuotas en las listas de candidatos y las cuotas de partidos políticos. Por un lado, la adopción de asientos reservados para mujeres asigna un número fijo de escaños en los parlamentos independientemente del resultado electoral, medida ampliamente implementada en países africanos. Por su parte, las cuotas en las listas de candidatos promueven la participación de un porcentaje de mujeres en las listas de los partidos o movimientos políticos, práctica que ha sido acogida por los países latinoamericanos.

En ambos casos, a través de estos instrumentos se busca dar respuesta al desequilibrio de género existente en las cámaras legislativas debido a que el ingreso de las mujeres en la ciudadanía a través del sufragio no redundó en una participación equitativa en los procesos de toma de decisión política (Archenti & Tula, 2008).

Por último se encuentran las cuotas partidarias que han sido adoptadas voluntariamente por los propios partidos políticos, autoimponiéndose

obligaciones sobre la composición de género de sus órganos directivos internos y/o para las listas de candidatos (Ríos Tovar, 2008).

Una ley de cuotas: ¿por qué, para qué y cómo?

Las leyes de cuotas comenzaron a ser implementadas en América Latina en la década de los noventa como una respuesta a los compromisos adquiridos por los estados en esta materia, en el marco de los procesos de transición o consolidación democrática y de reconocimiento de los derechos humanos, y como “resultado de las reivindicaciones del movimiento de mujeres en los ámbitos nacional e internacional” (Jones, 2000, pág. 35). Según Jones (2000), la idea de la cuota de género se posicionó en la región a través de una reunión regional celebrada en São Paulo en 1995, con el fin de dar a conocer los alcances de la cuota implementada en Argentina desde 1991. Asimismo, con los acuerdos alcanzados en la Plataforma de Beijing, “la idea de las cuotas se legitimó en el ámbito internacional y sirvió como punto focal para la movilización en América Latina”. De esta forma, las cuotas fueron producto del consenso político entre partidos políticos, movimientos feministas, gobierno y contexto internacional.

Los especialistas han esbozado diferentes razones que explicarían la escogencia en particular de las cuotas en América Latina. Mark Jones (2000) señala tres de ellas: primero, porque al garantizar un determinado nivel de representación de las mujeres en el Congreso, las cuotas tenían como objetivo llenar el vacío existente entre la presencia femenina en la base militante y su representación en los puestos directivos; segundo, porque las cuotas anticipaban resultados ya que al contar con una “masa crítica” de mujeres en el poder, se facilitaba el debate y la legislación de asuntos de la mujer; y la tercera se centró en el simbolismo de las cuotas, de las que se esperaba que educaran al público en lo referente a la igualdad de género y en demostrar que la sociedad era inclusiva e igualitaria. Un último argumento esgrimido por Ríos Tovar (2008) está relacionado con el interés de las élites políticas que adoptaron las cuotas por razones estratégicas, generalmente en relación a la competencia entre partidos.

En América Latina la forma y las características de las cuotas no han sido homogéneas. Así, hay países que en sus nuevos textos constitucionales consagraron la igualdad jurídica entre hombres y mujeres (Colombia, Ecuador, Nicaragua y Argentina). A su vez, Argentina reconoció a las cuotas un rango constitucional y las implementó por medio de la Ley de

Cupos que establece una cuota del 30% de candidaturas para las mujeres. Otros 11 países (Costa Rica, Perú, República Dominicana, Honduras, México, Ecuador, Bolivia, Panamá, Venezuela, Brasil y Paraguay) la implementaron mediante leyes electorales que reconocían unos porcentajes de inclusión entre el 20% y el 40%, y algunos partidos políticos las aplicaron como mecanismo de selección de candidatos (en Chile, Nicaragua, El Salvador, Brasil, Costa Rica, Paraguay, Venezuela y Uruguay). La tabla número 1 sintetiza las características de la ley de cuotas adoptada en cada país, destacando algunos elementos del sistema electoral que adquirieron un papel relevante en la aplicación de la ley.

Tabla 1. El sistema de cuotas en América Latina

País	Año de la reforma	Cuota mínima por ley	Ubicación específica en la lista	Tipo de lista
Argentina	1991	30%	Sí	Cerrada
Costa Rica	1997	40%	No	Cerrada
Perú	1997-2000	25%-30%	No	Abierta
República Dominicana	1997	25%	No	Cerrada
México	1996	30%	No	Cerrada
Ecuador	1997-2000	20%-30%	Sí	Abierta
Bolivia	1997	30%	Sí	Cerrada
Colombia*	2000	30%	No	Cerrada
Panamá*	1997	30%	No	Abierta
Venezuela**	1997	30%	No	Cerrada
Brasil	1997	30%	No	Abierta
Paraguay	1996	20%	Sí	Cerrada

Fuente: International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2004.

* La disposición de cuotas se refiere a cargos administrativos.

** La cuota fue rescindida posteriormente.

Las medidas adoptadas son diversas como variados son sus resultados⁴. Tres elementos definen las características de una ley de cuotas. Primero, el contenido normativo. La evidencia ha demostrado que la forma de redacción de la cuota es fundamental para establecer los límites

⁴ Para profundizar en los resultados de la ley de cuotas de manera comparada, se puede consultar Ríos Tovar (2008).

de su aplicación (Ríos Tovar, 2008; León & Holguín, 2005; Archenti & Tula, 2008). Elementos como el rango normativo que la consagra (si tiene reconocimiento constitucional o legal), si la norma es propositiva o establece claros requerimientos para la implementación de la cuota, o si define sanciones ante su incumplimiento, suelen delimitar el alcance de los efectos de la norma. De este modo, encontramos cuotas como las de Argentina y Costa Rica que han alcanzado los mayores niveles de participación de mujeres en los legislativos, frente a casos como los de Brasil y Perú en donde la flexibilidad de la norma no permite mejores resultados en términos de inclusión.

Un segundo elemento es la configuración del sistema electoral. La literatura especializada ha señalado que la combinación de algunos componentes del mismo favorece la elección de un mayor número de mujeres. En este sentido, se enfatiza que las mujeres mejoran sus posibilidades de acceso a órganos de representación política en sistemas proporcionales aplicados en circunscripciones de mayor magnitud preferiblemente con listas cerradas y mandatos de posición (Bernal, 2011; Archenti & Tula, 2008; Paxton, Hughes & Painter II, 2010; Jones, 2009; Frechette, Maniquet & Morelli, 2008). No obstante, en América Latina, Brasil, Chile, República Dominicana, Ecuador, Honduras, Panamá, Perú, Puerto Rico y Colombia utilizan listas abiertas (o ambos tipos en el caso colombiano). En consecuencia, Jones, Alles & Tchintian (2012) afirman que más allá del tipo de lista (abierta o cerrada), lo importante es una ley de cuotas bien diseñada, es decir, una norma que establezca una interacción entre cuotas, formato de lista del partido y los valores de la magnitud partidaria.

Finalmente, un tercer elemento que influye sobre la ley de cuotas es la postura de los partidos políticos y en particular sus élites frente a las cuotas, en la medida en que son ellos los llamados a comprometerse con los procesos de inclusión de mujeres a través de sus mecanismos de democracia interna, selección de candidatos o adopción de la cuota de partido (Wills Obregón, 2007; Wills & Cardozo García, 2010; Ortega Gómez & Camargo Toledo, 2011). En este sentido, algunos partidos se conforman con utilizar “mujeres de relleno” para cumplir la norma; otros establecen cambios paulatinos desde la adopción del principio de equidad de género en sus estatutos, hasta su adopción como medida de selección interna de candidatos; finalmente, hay quienes lo utilizan como un mecanismo de oportunidad política para elevar sus niveles de reconocimiento público. Lo cierto es que los partidos junto

con las prácticas culturales pueden ser o no barreras de entrada para la aplicación de la ley de cuotas.

La Ley de Cuotas en Colombia

En Colombia la igualdad de género fue consagrada en la Constitución Política de 1991⁵. El artículo 40 reconoció el derecho de los ciudadanos a participar en política y declaró en su último inciso que: “Las autoridades garantizarán la adecuada y efectiva participación de la mujer en los niveles decisorios de la Administración Pública”. A partir de este momento, comenzó el proceso que dio lugar a la primera ley de cuotas conocida como la Ley 581 de 2000, por medio de la cual “se garantizó la inclusión de 30% de mujeres en ternas y listas para altos cargos decisorios en las tres ramas del poder público” (Ortega Gómez & Camargo Toledo, 2011). Esta ley es particular en comparación con las leyes de cuotas promulgadas en otros países de la región, por cuanto “no está diseñada para los partidos políticos sino para la administración pública” (León & Holguín, 2005), es decir, no se aplica en el sentido del sistema tradicional de cuotas⁶.

Lo anterior es resultado del reconocimiento dado en la Constitución Política de 1991 a los partidos políticos en el artículo 108: “En ningún caso podrá la ley establecer exigencias en relación con la organización interna de los partidos y movimientos políticos, ni obligar la afiliación a ellos para participar en elecciones”. En consecuencia, la Corte Constitucional estableció que dado que el principio de autonomía era de rango constitucional, la influencia de la ley no era posible en el campo electoral pues violaba el espíritu de los artículos 40, 107, 108 y 109 de la Constitución Política, que garantizaban la libertad de asociación y la organización interna de los partidos. No obstante, la Ley tuvo un amplio ámbito de aplicación ya que no se limitó a los más altos cargos del Estado, sino que incluyó otros cargos decisorios. Asimismo, no se limitó a adoptar la cuota del 30%, sino que incluyó un amplio conjunto de medidas destinadas a promover la igualdad efectiva de las mujeres en los sectores público y privado (Guzmán & Molano, 2012).

Sin embargo, la Reforma Política de 2009 abrió la puerta a la ley de cuota electoral, en la medida que modificó el contenido de los artículos

⁵ Para profundizar en el proceso de reconocimiento liderado por las mujeres, se puede revisar Wills Obregón (2007).

⁶ Para profundizar en los efectos de la Ley de Cuotas, Ley 581 de 2000, consultar Guzmán & Molano (2012).

relacionados con la organización y el funcionamiento de los partidos y movimientos políticos. Según Puyana, cuatro fueron los temas más relevantes de esta reforma: i) el régimen sancionatorio para organizaciones políticas que avalen candidatos con vínculos con fuerzas ilegales; ii) aspectos relacionados con el sistema electoral, de manera específica, el incremento del umbral y las limitaciones a la doble militancia; iii) el funcionamiento interno de partidos y movimientos políticos, especialmente en relación con la democratización interna y la equidad de género; y iv) medidas sobre el financiamiento de la política (2012, pág. 24). En particular, frente a la organización interna de los partidos, la Ley propició procesos de democratización interna y selección de candidatos y, frente a la cuota, se limitó a exigir la inclusión del principio de equidad de género en sus estatutos.

Para desarrollar varios de los temas consagrados en la ley estatutaria, se promulgó la Ley 1475 de 2011 conocida como la Ley de Partidos. Una de sus principales disposiciones es la relacionada con el establecimiento de la ley de cuota electoral, la cual definió como: “las listas donde se elijan 5 o más curules para corporaciones de elección popular o las que se sometan a consulta –exceptuando su resultado– deberán conformarse por mínimo un 30% de uno de los géneros” (Congreso Nacional de la República, 2011). La Corte Constitucional, mediante sentencia C-490/11, decidió declarar exequible el citado artículo y afirmó que la cuota desarrollaba un fin constitucional, como era la igualdad real y efectiva en el plano de la participación política, y no se constituía en una restricción a la autonomía de los partidos y movimientos políticos (Ortega Gómez & Camargo Toledo, 2011).

De esta forma, la cuota electoral en Colombia se caracteriza por ser una acción afirmativa que establece un umbral del 30% mínimo de participación de cualquiera de los dos géneros en las listas de corporaciones plurinominales de elección popular, que se combina con las listas, sean estas abiertas o cerradas, de acuerdo al criterio del partido, en magnitudes medianas y grandes, sin mandato de posición y con una sanción por su incumplimiento, la no inscripción de la lista. Así, su primera puesta en práctica fue en los comicios electorales locales celebrados en 2011, cuyos resultados indicaron que los partidos cumplieron con el porcentaje del 30% de inclusión en listas; no obstante, la cuota enfrentó importantes obstáculos. El primero de ellos, las llamadas candidatas de “relleno”, es decir, mujeres que fueron incluidas en las listas sin carrera e interés políticos solo por cumplir con la norma. El

segundo, la Registraduría Nacional tuvo que enfrentar la obligación de interpretar la norma y reaccionar ante casos particulares, lo que demostró que ella tampoco se encontraba preparada para la implementación de la cuota (Puyana, 2012).

A pesar de lo anterior, las elecciones locales de 2011 significaron un triunfo de la ley de cuotas en términos de inclusión. Los partidos cumplieron con el requisito de incluir al menos el 30% de mujeres en las listas correspondiendo al 36% del total de candidatos inscritos. Según Puyana (2012) “en términos relativos entre 2007 y 2011, la cuota de género acreció una diferencia de 16 puntos en el porcentaje de mujeres inscritas”. Igualmente, la Registraduría Nacional del Estado Civil afirmó que fueron sancionadas 217 listas presentadas para concejos municipales y juntas administradoras locales por los partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos por no cumplir con la cuota mínima del 30%⁷. Finalmente, si se tienen en cuenta los resultados en las entidades territoriales, podemos señalar que en las asambleas departamentales, el 7% de las listas tuvieron un porcentaje de inclusión de mujeres de 50% o más, y el 36,3% de las listas presentaron niveles de inclusión entre el 30% y el 33% (Ortega Gómez & Camargo Toledo, 2011).

Con este panorama, las elecciones legislativas de 2014 supusieron la primera experiencia de las cuotas en este nivel. Las listas para el Senado (circunscripción nacional con 100 escaños) y para la Cámara de Representantes (en aquellas circunscripciones en donde el número de curules es superior a cinco escaños), estaban obligadas a presentar un mínimo de 30% de mujeres inscritas. Esto significaba palabras más, palabras menos, que por ejemplo una lista que se presentara a Senado debería contar con por lo menos 30 mujeres. Y si como lo señalaron los medios de comunicación, “los partidos políticos se estaban viendo en calzas prietas para cumplir un requisito que la ley les exigía” (Revista Semana, 2014), la sorpresa fue mayor con los resultados alcanzados, 52 congresistas, es decir, 23 senadoras y 28 representantes, lo que equivale a un 20% del Congreso, “lo que quiere decir, que una de cada cinco curules del Capitolio está ocupada por una mujer”.

El acápite siguiente se ocupará de evaluar qué tan efectiva fue la cuota electoral en las elecciones a Congreso 2014-2018. Sin embargo, antes es necesario señalar a manera de ilustración cómo la actual Reforma de Equilibrio de Poderes que cursa en el Congreso de la República puede

⁷ <http://www.registraduria.gov.co/La-mujer-y-su-participacion-en-la.html>.

influir sobre la cuota electoral. Lo primero que hay que señalar es que tres textos fueron presentados como proyectos de ley en el actual periodo legislativo de autorías del Gobierno, el partido Centro Democrático y la Alianza Verde (Congreso Visible, 2014). El proyecto de acto legislativo⁸ que acumuló tales iniciativas pasó en la Comisión Primera del Senado de la República el primer debate de ocho que requiere para promulgar una nueva reforma política que busca realizar un reajuste institucional en términos de equilibrio de poderes. El articulado aprobado incluyó dos importantes elementos que pueden llegar a tener influencia sobre la efectividad de la Ley de Cuota Electoral, las listas cerradas de los partidos y el mandato de posición por medio del sistema cremallera (Pinzón & Villota, 2014).

Este aspecto tiene crucial importancia ya que como se ha señalado anteriormente, la literatura especializada destaca tres elementos del sistema electoral que garantizan unos mayores niveles de efectividad de la cuota: las listas cerradas, el mandato de posición y los distritos con magnitudes (número de curules disponibles) grandes. De hecho se señala que el éxito diferenciado en la aplicación de la cuota en América Latina, “es generalmente atribuible a la intrincada interacción entre las leyes de cuotas y las leyes electorales ya existentes” (Jones, 2008). Sin embargo, hay autores que cuestionan tal afirmación destacando “la escasa evidencia empírica sobre la cual está basado este saber convencional” (Schmidt & Saunders, 2004, y Schmidt, 2005, citado por Jones, 2008). En consecuencia, nuevos estudios han destacado que los objetivos buscados por un país por medio de una reforma electoral deben considerar que las leyes de cuotas y/o el sistema electoral estén bien diseñados, es decir, que el tipo de incentivos que produzcan permitan favorecer la entrada de mujeres a la competencia política (Jones, 2008; Jones, Alles & Tchintian, 2012).

En este sentido, propender por una reforma electoral que contemple una cuota electoral bien diseñada, es decir, que asegure la real inclusión y representación de las mujeres en Colombia, es una tarea crucial para el momento presente. Con esto en mente, se espera contribuir al debate actual aportando evidencia empírica frente al desarrollo y los resultados de la cuota electoral como se aplicó en las elecciones de 2014.

⁸ Proyecto de Acto Legislativo 18 de 2014.

Análisis de resultados

De acuerdo con Acostamadedo & Cárdenas (2014) para las elecciones a Congreso “se postularon 750 mujeres que representan el 32,73% de los 2291 candidatos que aspiran a ser congresistas”. Para hacer una evaluación de la efectividad de la cuota se hará una comparación entre los resultados a la Cámara de Representantes para los cuatrienios 2010-2014 y 2014-2018. Debido a que la Ley entró en vigencia en 2011, al comparar estas dos elecciones es posible evaluar qué tan efectiva ha sido. En el cuatrienio de 2010-2014 había 19 senadoras (18,6%), mientras que en 2014 se eligieron 23 senadoras (22,5%), es decir se eligieron cuatro mujeres más. En la Cámara de Representantes se observa un incremento mayor, con 22 mujeres (13%) en 2010 y 32 (19,3%) en 2014, un incremento de diez nuevas representantes. A pesar de esto, el déficit de representación sigue siendo mayor en la Cámara, con solo 19,3% de mujeres, mientras que en el Senado es de un mejor pero aún insuficiente 22,5%.

Resultados electorales y Ley de Cuotas

El efecto directo que tiene una cuota electoral es el de incrementar la proporción de mujeres candidatas. El gráfico 1 muestra el promedio del porcentaje de candidatas por lista en 2010 y 2014. Este gráfico incluye las listas que no requieren ley de cuotas pues tienen menos de cinco candidatos en total⁹. El gráfico 2 muestra el mismo promedio pero solo con las listas que tienen más de cinco candidatos en total pues estas son las listas que tienen que cumplir la cuota. Comparando 2010 y 2014, podemos observar que la cuota cumple su propósito de aumentar la presencia de mujeres candidatas. Es decir que en 2014, en promedio, las listas presentaron una proporción mayor de mujeres, se presentó un 9% más de ellas. Esta diferencia es mayor cuando comparamos solamente las listas donde la cuota aplica, es decir, las que tienen más de cinco candidatos inscritos, siendo un aumento de 16% más mujeres en 2014 que en 2010. Pero aunque aumentó el promedio del porcentaje femenino, es importante destacar que las listas ahora presentan proporciones más similares de mujeres, es decir, hay menos listas con altísimos porcentajes de mujeres incluidas. Esto es más evidente cuando se comparan solo las listas en las que aplica la cuota, pues entre estas no existe ninguna con

⁹ Estos datos conciernen solo a la Cámara de Representantes, pues es en esta donde existen suficientes diferencias en términos de la magnitud del distrito y el tipo de lista que permita entender qué hace la cuota más efectiva.

más de 60% de mujeres. Esto es un efecto de la redacción de la ley que es neutral ante el género, pues obliga que las listas tengan al menos 30% de hombres o mujeres.

Gráfico 1

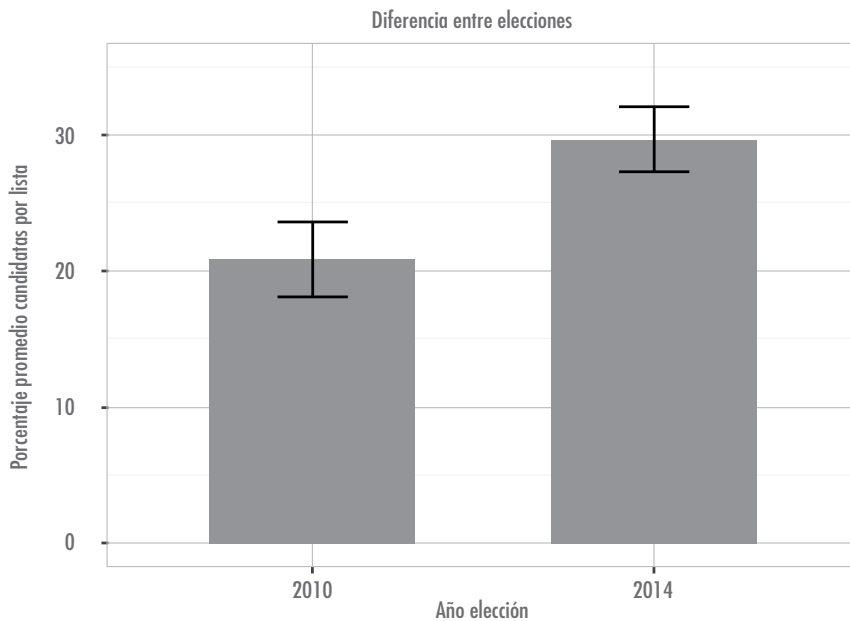
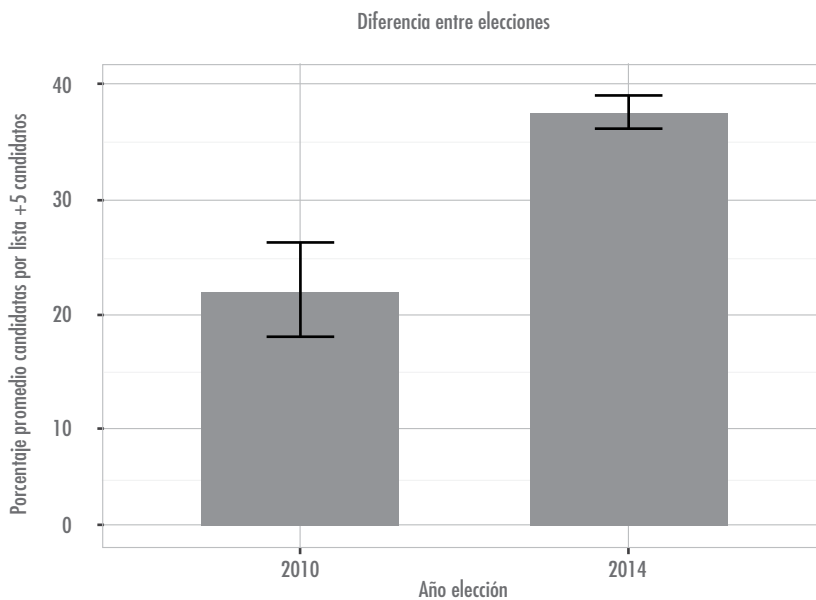


Gráfico 2



Estos primeros resultados son alentadores, el objetivo directo de la Ley de Cuotas se cumplió, pero aumentar el número de candidatas no se traduce inmediatamente en una mejor representación de las mujeres. Realmente, debido a que la Ley indica que la lista no es inscrita si no incluye 30% de candidatos de ambos sexos, es de esperar que el porcentaje de mujeres aumentara, pues en caso contrario muchas listas estarían violando la norma. Si se quiere hablar de un aumento en representación femenina debido a la Ley de Cuotas, es esperable que exista un aumento en la cantidad de mujeres elegidas entre 2010 y 2014. Para esto, el gráfico 3 muestra el promedio del porcentaje de mujeres elegidas del total de elegidos en esa lista en 2010 y 2014. Esto incluye las listas en las que no aplica la cuota, es decir que incluye listas con menos de cinco candidatos. El gráfico 4 hace la misma comparación pero solo con las listas en las que aplica la cuota. Incluyendo todas las listas, se puede ver que el porcentaje de elegidas tiene un ligero aumento de 7%, pero no hay la certeza de que esta sea una diferencia estadísticamente significativa. Cuando se comparan solo las listas en las que la cuota aplica, el aumento es mayor, de 9%, pero sigue siendo un resultado estadísticamente inexacto, es decir que es posible que esta diferencia sea simplemente aleatoria.

Es de resaltar cómo el incremento entre las listas en las que la cuota aplica y las que no es tan pequeño y esto puede deberse a la normatividad que permite a los partidos presentar listas con menos de cinco candidatos y no verse afectados por la cuota. Aunque no se puede saber con certeza, tal vez eliminar esta cláusula y hacer la cuota obligatoria para cualquier tamaño de lista genere un impacto mayor al que ha tenido hasta hoy.

Gráfico 3

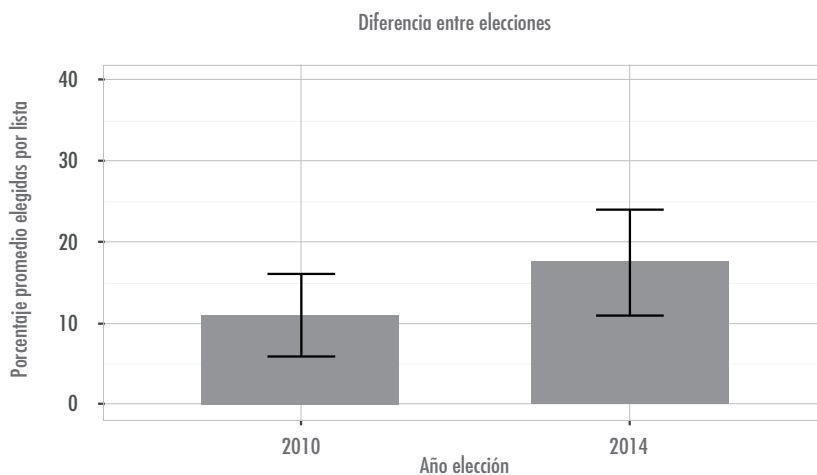
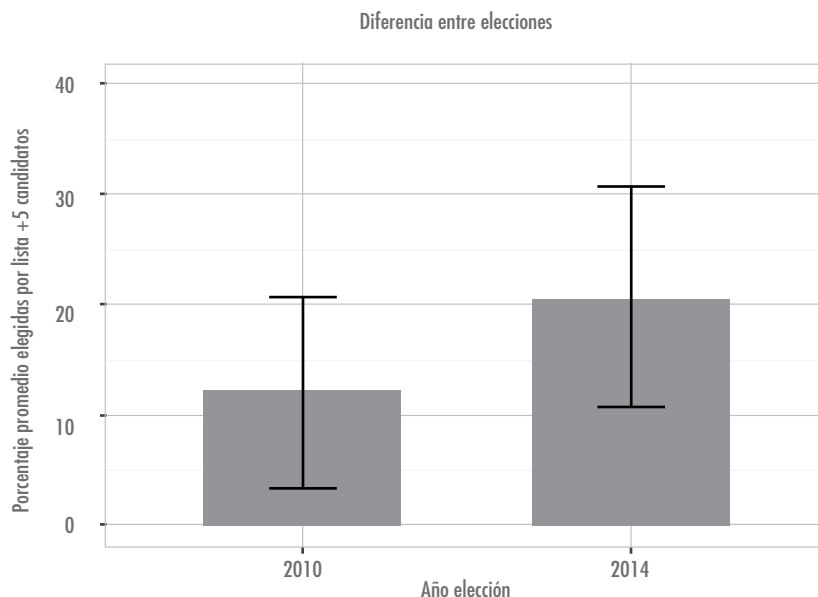


Gráfico 4



Por ahora parece que la Ley de Cuotas tuvo una efectividad limitada. Aunque hay un leve aumento en la proporción de mujeres elegidas entre 2010 y 2014, no parece ser un aumento sustancial. ¿Por qué, aunque se aumentó el número de candidatas, no hay un aumento sustancial en el número de elegidas? La siguiente sección dará algunas respuestas a este problema, con miras a alimentar el debate sobre la reforma política teniendo como meta aumentar la representación de las mujeres.

Ley de Cuotas y diseño institucional

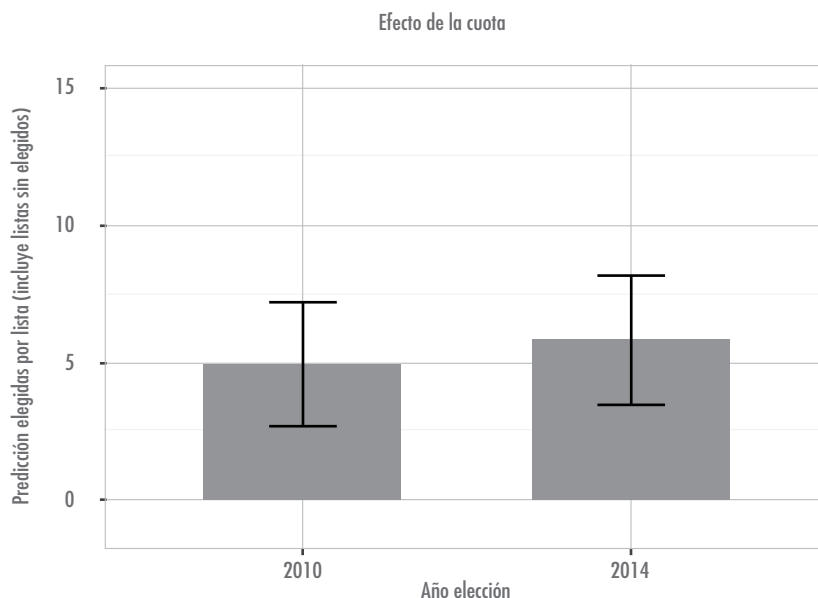
Usando los datos electorales de las listas de partido en cada departamento, en esta sección se presenta evidencia para entender qué factores hacen la Ley de Cuotas más efectiva en aumentar la representación de las mujeres. Como se mencionó en el diagnóstico del tema, la literatura especializada ha identificado tres características institucionales que hacen más efectiva la cuota electoral: distritos con un mayor número de curules disponibles (magnitud del distrito), listas no preferentes (listas cerradas) y cuotas que incluyen un mandato de posición, es decir que obligan a los partidos a ubicar a las mujeres en posiciones más favorables (con mayor probabilidad de ser elegidas) en la lista (Fréchette, Maniquet & Morelli, 2008; Jones, 2008; Paxton, Hughes & Painter, 2010).

El caso de la Cámara de Representantes es ideal para entender en qué contextos la cuota electoral colombiana es más efectiva. A diferencia de la circunscripción nacional del Senado, la Cámara se elige en circunscripciones departamentales, en las cuales hay números distintos de curules disponibles (magnitud del distrito). Igualmente los partidos pueden escoger entre usar lista no preferente (cerrada, donde los votantes no pueden modificar el orden) o lista preferente (abierta, donde los votantes pueden modificar el orden). Estas dos características convierten a la Cámara de Representantes en la institución idónea para evaluar las circunstancias que hacen la cuota más efectiva. Para esto se usan modelos de regresión lineal¹⁰, que permiten presentar casos hipotéticos donde se puede ver la misma diferencia en el porcentaje de elegidas entre 2010 y 2014, pero ahora teniendo en cuenta el efecto de variables institucionales como la magnitud del distrito, el tipo de lista y la posición de la primera mujer, además de factores particulares de cada departamento. Además permiten mostrar cómo la cuota es más o menos efectiva bajo distintos escenarios institucionales. En primer lugar, el gráfico 5 muestra la comparación del porcentaje de mujeres elegidas entre 2010 y 2014, después de tener en cuenta los factores antes mencionados. Es decir que en 2010 se espera que en promedio una lista tenga alrededor de 5% de mujeres elegidas, mientras que en 2014 se espera un 6% de mujeres elegidas¹¹. No solo este incremento es pequeño, no es estadísticamente diferente pues los intervalos de confianza del 95% alrededor de ambas barras se cruzan. Esto no es sorprendente, pues refuerza lo mostrado en el gráfico 1, siendo otra evidencia más de que la cuota no ha tenido un impacto sustantivo.

¹⁰ Los modelos incluyen como control la magnitud del distrito, el tipo de lista, la posición relativa de la primera mujer en la lista y efectos fijos por departamento. La variable dependiente es el porcentaje de mujeres elegidas (se fija como cero si la lista no ganó ninguna curul, pero los resultados no cambian si se hace o no esto) en la lista y la cuota se captura con una variable que identifica si la lista se presentó en 2010 o en 2014.

¹¹ Manteniendo la magnitud del distrito, la posición relativa de la mujer y si la lista es abierta o cerrada en sus valores promedio.

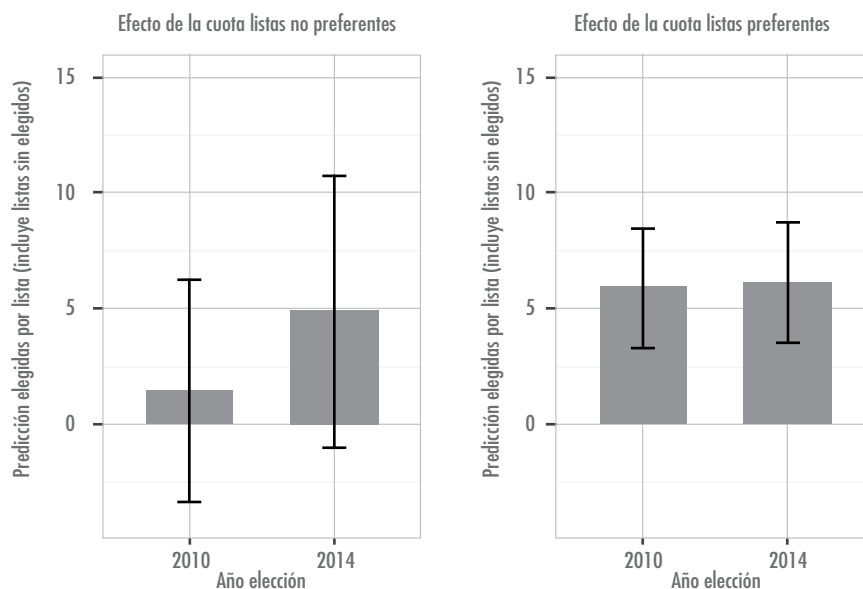
Gráfico 5



Para evaluar qué factores institucionales hacen la cuota más efectiva, se repite el modelo anterior y se estima cómo sus resultados cambian ante distintas configuraciones institucionales¹². Es decir que es posible comparar el efecto de la cuota en el caso de una lista abierta y una cerrada, o se puede comparar el efecto que tiene la posición relativa de la mujer con y sin la cuota. La primera comparación es entre lista cerrada y abierta. El gráfico 6 muestra el primero de estos resultados, cada panel representa el caso de listas no preferentes (cerradas) y preferentes (abiertas) y cada barra representa la diferencia entre 2010 y 2014 en el porcentaje de mujeres elegidas dentro de su particular contexto (lista cerrada o abierta). Entre ambos paneles se ve un patrón muy diferente; entre las listas cerradas parece que la cuota aumentó en 4% el porcentaje de mujeres elegidas, mientras en las listas abiertas no existe ninguna diferencia. Desafortunadamente esta diferencia no es precisa, es decir, no es posible distinguirla estadísticamente de 0%.

¹² Es decir que se incluyen términos multiplicativos entre la cuota y cada una de las distintas configuraciones institucionales para entender cómo cambia el efecto de la cuota.

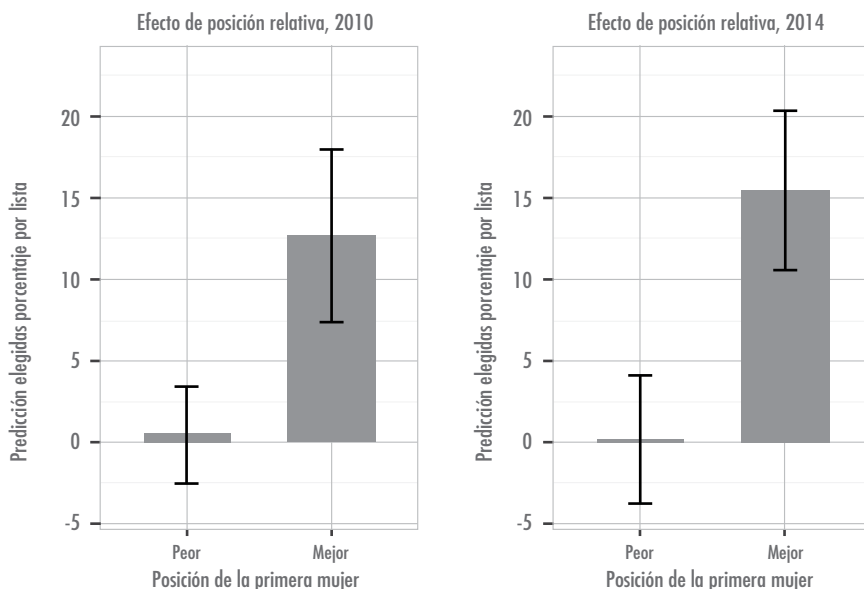
Gráfico 6



El gráfico 7 es ligeramente distinto al anterior. En este caso cada panel representa un año (2010 y 2014) y cada barra representa la posición relativa de la primera mujer en la lista, en este caso la primera mujer puede estar en la peor posición (ninguna mujer o solo una mujer en la última posición) o en la mejor posición (cabeza de lista)¹³. Vemos que al aumentar la posición relativa de la primera mujer en la lista, aumenta en buena medida el porcentaje de mujeres elegidas, cambiar de la peor a la mejor posición (un caso extremo) aumenta en 12% el porcentaje de mujeres elegidas. Pero además este efecto es más pronunciado en 2014, siendo de 15% y la diferencia es estadísticamente significativa en ambos años. Esto provee evidencia de que la cuota es más efectiva cuando las mujeres están mejor posicionadas en la lista, pero que es incluso más importante estar en una buena posición que tener una cuota obligatoria para aumentar el porcentaje de mujeres elegidas.

¹³ Este gráfico solo muestra el caso hipotético de cambiar de la peor posición a la mejor posición, pero el modelo incluye todo el rango de la variable, que va de 0 a 1, siendo 1 la peor posición y 0 la mejor.

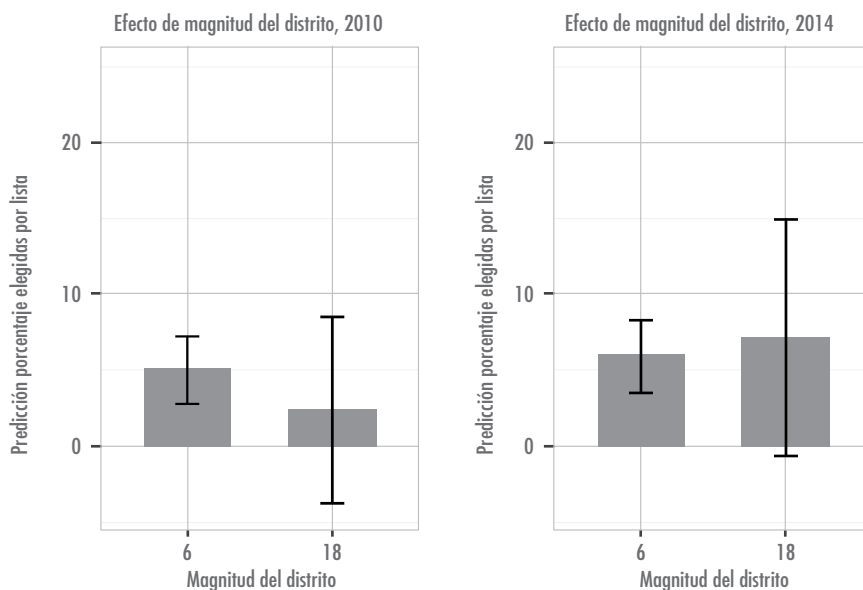
Gráfico 7



Para terminar el análisis de los datos electorales, se repite el mismo ejercicio pero esta vez modificando la magnitud del distrito. Una vez más el gráfico 8 muestra la diferencia entre 2010 y 2014 de dos distintas configuraciones institucionales, en este caso que refieren a la magnitud del distrito¹⁴. El patrón entre 2010 y 2014 es diferente, parece que en 2010 una mayor magnitud de distrito se traduce en una menor proporción de mujeres elegidas, mientras que en 2014 entre más curules estén disponibles aumenta el porcentaje de mujeres elegidas. Pero ambos resultados son pequeños, de menos de 5% y no es posible estimarlos con precisión, es decir que no es posible afirmar que esta diferencia no sea 0.

¹⁴ Dado que la cuota no aplica para magnitudes menores que cinco se escoge seis como el mínimo.

Gráfico 8



En resumen parece que el efecto más importante es el referente a la posición en la lista. No solo es un resultado estadísticamente significativo sino que en términos absolutos tener una mujer en una buena posición de la lista aumenta la cantidad de mujeres elegidas. Además en este caso la medida usada es imperfecta, pues solo tiene en cuenta la primera mujer en la lista. Si la primera mujer en la lista que se encuentre en un buen lugar aumenta el porcentaje de mujeres en general, es de esperar que una distribución en cremallera, una mujer en cada tres posiciones, como se ha propuesto en el actual proyecto de ley, tenga un efecto igual o mayor en aumentar el porcentaje de mujeres elegidas.

Cambios en la representación de la mujer

Esta no es la primera vez que se eligen corporaciones públicas en donde exista la obligación de incluir un 30% de mujeres en la lista. Durante las elecciones locales de 2011 los partidos también se vieron en la obligación de cumplir con la cuota de género, pero en esa ocasión la implementación de la ley estuvo llena de tropiezos. Para el momento en que la ley pasó a revisión constitucional muchos partidos ya habían empezado el proceso de selección de candidatos y se vieron en la obligación de encontrar candidatas con poco tiempo. Esto podría entenderse como una de las causas por las que la cuota no tuviera un

efecto sustancial en incrementar el número de mujeres elegidas en ese momento.

Para estas elecciones a Congreso, la ley ya estaba implementada, los partidos ya tenían experiencia en su aplicación y sabían desde el comienzo del proceso de selección que debían cumplirla. Como se mostró en la anterior sección, aunque existió un ligero aumento en el número de congresistas, este aumento fue pequeño y los niveles de representación femenina en el Congreso siguen siendo bajos. Es decir, parece que entre 2011 y 2014 la experiencia de los partidos no fue suficiente para asegurar una buena representación de mujeres. Como lo señalan Archenti & Tula:

[A] pesar de la importancia que tiene la cuota electoral para promover la participación política de las mujeres, por sí solas no alcanzan a lograr sus objetivos. Para ello, es necesario que cumplan con ciertos requisitos mínimos que otorguen mayores garantías para su eficacia y que estén enmarcadas en contextos institucionales favorables (2007, pág. 187).

En este sentido, los factores institucionales cobran importancia debido a la coyuntura actual de la reforma política de equilibrio de poderes. Como se ha señalado, es importante insistir en la “armonía” que debe existir entre los elementos del sistema electoral en aras de mejorar los niveles de participación y representación de las mujeres en Colombia. La implementación de listas cerradas junto con el sistema cremallera ofrece incentivos para la elección de un mayor número de mujeres. Aún más, la evidencia empírica permite señalar que el mayor efecto proviene de la posición, sea con tipo de lista abierta o cerrada. Es decir, sin importar si se elige dejar el sistema actual de voto preferente o si se obliga a todos los partidos a presentar listas cerradas, para que la cuota sea efectiva es fundamental que el sistema cremallera se instaure.

Pero esta no es la única reforma que puede mejorar la representación de las mujeres. Hoy, que se discute la eliminación de la circunscripción nacional para Senado, el cual actualmente cuenta con 100 escaños, el debate sobre la magnitud del distrito toma relevancia, dado que la evidencia empírica ofrecida por otros casos donde se aplica la cuota ha demostrado que los distritos medianos y grandes¹⁵ ofrecen una mayor

¹⁵ Se consideran distritos pequeños aquellos que eligen entre dos y cinco representantes; medianos, entre seis y diez; y grandes, más de diez (Nohlen, 1995).

posibilidad de mujeres efectivamente elegidas. Sin embargo, los resultados del análisis acá planteado no muestran que esta relación sea muy importante para el caso colombiano, pero se puede afirmar que distritos grandes por lo menos no van a disminuir la representación femenina y pueden llegar a aumentarla.

Finalmente y considerando el tercer factor que destaca la literatura especializada, el tipo de sistema mayoritario o proporcional también genera impactos sobre la efectividad de la cuota; de este modo, un sistema mayoritario desestimula la elección de mujeres (Ríos, Hormazábal & Cook, 2008) y un sistema proporcional aumenta sus posibilidades. Aunque este análisis no contempla ese aspecto, el actual sistema proporcional que hay en Colombia genera incentivos positivos para la elección de un mayor número de mujeres; además, permite la inclusión de listas cerradas y de mujeres en buenas posiciones en la lista, lo que es beneficioso para la representación femenina.

En conclusión, se pudo observar que ni el tipo de lista ni la magnitud del distrito tuvieron un impacto muy importante en la efectividad de la cuota. Tampoco ninguno de los dos por sí solo aumenta la representación de las mujeres. Es decir que posiblemente modificar alguna de estas características institucionales, además de que puede ser políticamente costoso, no tendrá efectos importantes por lo menos en términos de la representación femenina. Por el contrario, la posición en la lista sí es significativa. En este caso, el orden de la lista tiene una repercusión positiva destacada en el porcentaje de mujeres elegidas. Este es un efecto grande, el cual permite concluir que la propuesta de una distribución cremallera va a tener un impacto sustancial en la efectividad de la Ley de Cuotas.

Recomendaciones

Teniendo en cuenta los elementos que se han desarrollado hasta aquí, es necesario finalizar este estudio con algunas recomendaciones para la rama Ejecutiva, los partidos políticos y las entidades que trabajan por la consolidación de las instituciones democráticas.

Para los partidos políticos

- La implementación del principio de equidad de género debe comenzar por la participación y conformación de los cuadros

organizacionales de los partidos en el nivel nacional, regional y local. Es decir, la participación de un mayor número de mujeres en los órganos de dirección es un paso necesario para modificar la cultura organizacional de estas instituciones. Además, no solo se requiere incluir mujeres en las listas, sino asegurarse de que sean candidatas competitivas con recursos de campaña y apoyo institucional para ser elegidas.

- En este sentido, el fortalecimiento de las dependencias de género en el interior de los partidos políticos redundará en mayores niveles de inclusión, representación y paridad en el interior de las organizaciones y en los órganos de elección popular.
- Para los cargos de representación, los partidos políticos colombianos pueden comprometerse a cumplir con el principio de equidad de género en el interior de sus organizaciones mediante la implementación de cuotas de partidos, que como se señaló, son medidas que adoptan voluntariamente los partidos mediante sus estatutos y que buscan ofrecer lineamientos para la selección de candidatos garantizando una proporción de mujeres en sus listas y cargos directivos.
- Se esperaría que la implementación de esta medida sea tenida en cuenta en los diferentes procesos de selección y organización interna implementados por los partidos y no solo en la elaboración de las listas de candidatos.
- En este punto vale insistir en que son importantes los procesos de formación de liderazgos al interior de los partidos para alcanzar un mayor número de mujeres con preparación y capacidad para liderar la competencia política y el ejercicio del poder.
- Promover la implementación de la distribución de cremallera en las listas, incluso si la actual propuesta de reforma política no logra pasar todos sus debates o la revisión constitucional.

Para el Gobierno

- Dar cumplimiento a la Ley de Cuotas (Ley 581 de 2000) en todos sus niveles.
- Garantizar el enfoque de género en las políticas públicas implementadas en los niveles locales, departamentales y nacionales.

- Promover la Ley de Cuota Electoral (Ley 1495 de 2011) en todos los niveles territoriales.
- Hacer seguimiento al cumplimiento por parte de los partidos políticos de la Ley de Cuota Electoral.
- Coordinar las acciones de las entidades del Estado que promueven la equidad de género como la Bancada de Mujeres y la Alta Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, entre otras.
- Imponer sanciones por el incumplimiento de la Ley de Cuotas (Procuraduría General de la Nación) y la Ley de Cuota Electoral (Registraduría Nacional del Estado Civil).
- Propender porque la reforma política garantice una interacción entre la Ley de Cuotas, el formato de las listas de partido y los valores de la magnitud partidaria, con el fin de que los objetivos buscados con la cuota sean claramente alcanzables en términos de representación efectiva.
- Una vez más, promover la implementación de la distribución de cremallera en las listas, incluso si la actual propuesta de reforma política no logra pasar todos sus debates o la revisión constitucional.

Para las entidades no gubernamentales

- Promover la inclusión de mujeres en los cargos directivos de los partidos y las entidades políticas.
- Hacer énfasis en la importancia de la representación femenina en los ámbitos políticos y promover la participación de mujeres no solo como votantes sino como candidatas.
- Apoyar medidas gubernamentales, como la implementación de la distribución de cremallera en las listas, que aumenten la representación de las mujeres.

Referencias

- Acostamadiedo, E. & Cárdenas, D. (2014). *¿Requisito o compromiso? Partidos políticos y mujeres en las elecciones al Congreso de 2014*. Obtenido de Congreso Visible: www.congresovisible.org.
- Archenti, N. & Tula, M. I. (2007). Cuotas de género y tipo de lista en América Latina. *Opinião Pública*, 13 (1), 185-218.
- Archenti, N. & Tula, M. I. (Edits.). (2008). *Mujeres y política en América Latina. Sistemas electorales y cuotas de género*. Buenos Aires: Heliasta.
- Bernal, A. (2011). Elecciones parlamentarias de 2010: análisis de la inclusión de mujeres. *Colombia Internacional*, (74), 89-118.
- Congreso de la República. (14 de julio de 2009). *Acto Legislativo 1 de 2009*. Recuperado el 2 de septiembre de 2014, de Secretaria Senado de la República: <http://www.secretariassenado.gov.co/>.
- Congreso de la República. (2011). Ley 1475 de 2011.
- Congreso Visible. (5 de septiembre de 2014). *Los proyectos de equilibrio de poderes*. Obtenido de Congreso Visible: <http://congresovisible.org/agora/post/los-proyectos-de-equilibrio-de-poderes/6554/>.
- Fréchette, G. R., Maniquet, F. & Morelli, M. (2008). Incumbents' Interests and Gender Quotas. *American Journal of Political Science*, 52 (4), 891-909.
- Guzmán, D. E. & Molano, P. (2012). *Ley de Cuotas en Colombia: avances y retos. Diez años de la Ley 581 de 2000*. Bogotá: DeJuSticia.
- International Institute for Democracy and Electoral Assistance. (2004). *La aplicación de las cuotas: experiencias latinoamericanas*. Estocolmo: IDEA Internacional.
- Jones, M. P. (2000). *El sistema de cuotas y la elección de las mujeres*. Obtenido de Celem: www.celem.org/prog_europeos/demo_paritaria2000/pdfs/capitulo01.pdf.
- Jones, M. P. (2008). Leyes de cuota y listas de partido: evaluación del impacto de las listas cerradas vs. las listas abiertas. En M. Ríos (Ed.), *Mujer y política. El impacto de las cuotas de género* (págs. 203-220). Santiago de Chile: FLACSO Chile, IDEA Internacional, Editorial Catalonia Ltda.
- Jones, M. P., Alles, S. & Tchintian, C. (2012). Cuotas de género, leyes electorales y elección de legisladoras en América Latina. *Revista de Ciencia Política*, 32, 331-357.

- Krook, M. L. (2008). La adopción e impacto de las leyes de cuotas de género: una perspectiva global. En M. Ríos Tovar (Ed.), *Mujer y política. El impacto de las cuotas de género en América Latina* (págs. 25-58). Santiago de Chile: FLACSO Chile, IDEA Internacional, Editorial Catalonia Ltda.
- León, M. & Holguín, J. (2005). La cuota sola no basta. El caso de Colombia. En M. León (Ed.), *Mujeres y cuotas políticas en los países andinos* (págs. 41-89). Bogotá: UNIFEM, UNAL, IEP, UNFPA, CIDEM, FLACSO Ecuador.
- Mesa de Género de la Cooperación Internacional. (2012). *Colombianas en el poder local. Mujeres en cargos de elección popular para el periodo 2011-2015*. Bogotá: Mesa de Género de la Cooperación Internacional en Colombia.
- Naciones Unidas. (15 de septiembre de 1995). *Declaración y Plataforma de Acción de Beijing. Resoluciones Aprobadas por la Conferencia*. Obtenido de Naciones Unidas: <http://www.un.org/womenwatch/daw/beijing/pdf/BDPfA%20S.pdf>.
- Naciones Unidas. (2000). *Las cuatro conferencias mundiales sobre la mujer 1975 a 1995*. Obtenido de Naciones Unidas: <http://www.un.org/spanish/conferences/Beijing/Mujer2011>.
- Nohlen, D. (1995). *Elecciones y sistemas electorales*. Caracas: Fundación Friedrich Ebert, Editorial Nueva Sociedad.
- Ortega Gómez, B. A. & Camargo Toledo, G. N. (2011). La nueva Ley de Cuotas en Colombia. El caso de las asambleas departamentales 2007-2011. En L. Wills Otero & M. Batlle (Edits.), *Política y territorio. Análisis de las elecciones subnacionales en Colombia* (págs. 197-220). Bogotá: PNUD, IDEA Internacional, NIMD.
- Paxton, P., Hughes, M. M. & Painter, M. A. (2010). Growth in women's political representation: A longitudinal exploration of democracy, electoral system and gender quotas. *European Journal of Political Research*, 49 (1), 25-52.
- Pinzón, N. W. & Villota, C. (26 de septiembre de 2014). *Así quedó la reforma política al equilibrio de poderes, tras primer debate*. Obtenido de Senado de la República: <http://www.senado.gov.co/component/k2/item/20739-asi-quedo-reforma-al-equilibrio-de-poderes-tras-primero-debate>.

- Pitkin, H. F. (1985). *El concepto de representación*. (R. Montoro Romero, Trad.) Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- Puyana, J. R. (2012). Las reformas políticas en Colombia, 2003-2011 ¿Hacia partidos más responsables? En L. Wills Otero & M. Batlle (Edits.), *Política y territorio. Análisis de las elecciones subnacionales en Colombia, 2011* (págs. 17-62). Bogotá: PNUD, IDEA International, NIMD.
- Revista Semana. (15 de marzo de 2014). El poder de las mujeres en el Congreso. *Semana*.
- Ríos Tovar, M. (Ed.). (2008). *Mujer y política. El impacto de las cuotas de género en América Latina*. Santiago de Chile: FLACSO Chile, IDEA Internacional.
- Ríos, M., Hormazábal, D. & Cook, M. (2008). El efecto de las leyes de cuota en la representación de las mujeres en América Latina. En M. Ríos (Ed.), *Mujer y política. El impacto de las cuotas de género en América Latina* (págs. 219-241). Santiago de Chile: FLACSO Chile, IDEA Internacional, Editorial Catalonia Ltda.
- Rodríguez Valero, L. A. (2013). *La representación substantiva de las mujeres en el Congreso colombiano de 1998 a 2012: una visión más allá del número total de legisladoras*. Bogotá: Ediciones Uniandes.
- Wills Obregón, M. E. (2007). *Inclusión sin representación. La irrupción política de las mujeres en Colombia 1970-2000*. Bogotá: Editorial Norma.



Partidos y sistema de partidos

Cuando ganar es perder un poco: selección de candidatos de los partidos políticos colombianos, elecciones presidenciales 2014

Fredy A. Barrero E.¹
Fabián Acuña²

Introducción

El presente artículo pretende describir y analizar los mecanismos de selección interna de candidatos, las tensiones que desataron estos mecanismos y la manera en que fueron tramitadas en los partidos políticos que postularon candidatos para las elecciones presidenciales colombianas de 2014, con la intención de generar insumos y recomendaciones para el debate.

A diferencia de otros textos que acompañan la presente publicación, que se encargan de explicar cómo se dio la competencia *interpartidista* propia de cualquier proceso electoral, este documento se orienta a

¹ Magíster en Estudios Políticos y politólogo de la Pontificia Universidad Javeriana. Actualmente se desempeña como asesor de la Universidad Sergio Arboleda (en donde pertenece al Grupo de Análisis Político). Su trabajo se centra en el estudio de los partidos políticos, las elecciones y el desarrollo de la ciencia política en Colombia. Sus publicaciones recientes han aparecido en las revistas *Análisis Político*, *Estudios políticos*, *Co-Herencia* y *Colombia Internacional*. Contacto: fbarrero78@yahoo.com.

² Magíster en Estudios Políticos del IEPRI y politólogo de la Universidad Nacional de Colombia. Actualmente se desempeña como profesor asistente de la Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales en la Pontificia Universidad Javeriana. Su trabajo se centra en el estudio de la relación del sistema político y el conflicto en Colombia, y el estudio de los partidos y sistemas de partidos en Colombia y el área andina. Sus publicaciones recientes han aparecido en las revistas *Análisis político* y *Controversia* y en el portal web *Razón Pública*. Contacto: acuna.f@javeriana.edu.co.

entender la competencia *intrapartidista*, es decir, aquellas tensiones suscitadas con ocasión del proceso de postulación y elección de candidaturas del partido.

De esta forma entendemos que los partidos políticos tienen vida y dinámicas internas, como la relación de competencia-cooperación entre los diferentes sectores políticos, ideológicos, o de carácter regional o nacional que se reflejan en la opción del mecanismo para elegir el candidato oficial, y los posteriores debates producto de los resultados de la selección entre los sectores en competencia, teniendo en cuenta que esta disputa tiene lugar al interior de la organización partidista.

Uno de los procesos de mayor relevancia en los partidos políticos tiene que ver con la selección de sus candidatos. Este proceso permite identificar y ponderar la fuerza y competencia de las diferentes facciones que integran a los partidos políticos (Morgenstern, 2001). De acuerdo con la literatura, los procesos de selección de candidatos cubren una amplia gama de instituciones, que van desde aquellas que promueven una mayor democracia (interna o externa) hasta los que son restringidos (Acuña, 2009).

En Colombia se ha procurado desde la institucionalidad promover una mayor democratización de los procesos de selección de candidatos, mediante el uso de mecanismos cada vez más incluyentes, entre ellos, las consultas populares e internas. Sin embargo, en los partidos políticos del país, los mecanismos formales son opcionales y generalmente se alternan con mecanismos informales determinados en ocasiones por liderazgos personalistas y de carácter regional (Barrero, 2014; Batlle, Wills y Barrero, 2012; Batlle, 2011).

En los procesos electorales de 2014 (presidenciales y de Congreso), los mecanismos para la selección de candidatos se dieron en tres diferentes direcciones: a) pasando por las decisiones que se tomaron en la dirección del partido; b) por medio de convenciones que congregaban representantes nacionales y regionales de la organización; y c) por consulta abierta a la totalidad del electorado. En la mayoría de casos, el mecanismo utilizado puso en evidencia los riesgos a los que se enfrentan los partidos políticos al adoptar un instrumento determinado, pues en algunos se puso en entredicho el respeto por las reglas del juego establecidas, y en otros quedaron al descubierto las profundas rupturas a las que conlleva la alineación de candidatos al Congreso con candidatos a la Presidencia.

En ese orden de ideas, este artículo interroga por la relación entre procesos de selección interna de candidatos y consolidación o debilitamiento de los partidos, para lo cual se plantean cuatro diferentes escenarios en los eventos extremos: mayor democracia en la selección produce en el partido a) fragilización vía dispersión, o b) consolidación vía legitimación; y por otro lado, mayor centralización de la selección produce en el partido c) tensiones que conducen a la división, o d) disciplina y cohesión interna.

Tabla 1. Relación centralización-democracia interna en la selección del candidato

Efecto / método	Centralización de la selección	Mayor democracia en la selección
Consolidación	Disciplina-cohesión interna	Legitimación
Debilitamiento	División-implosión	Dispersión

Otra pregunta alternativa —pero necesaria— sería si la dificultad se encuentra en los mecanismos de selección, o en el compromiso de los miembros del partido y quienes se someten a los mismos para cumplir las reglas establecidas. La competencia entre fracciones políticas y/o candidatos que se da a través de los mecanismos de selección de candidatos, necesariamente deja ganadores y perdedores, entonces, ¿cómo logran los partidos tramitar esas tensiones y lograr impedir que los resultados se constituyan en un factor de división?

El título de este capítulo tiene sentido en la medida en que en repetidas ocasiones, ha sido evidente la manera en que para algunas organizaciones la elección de su candidato produce profundas divisiones internas; en parte porque la campaña al interior del partido se caracteriza por el descrédito mutuo y el ganador termina perdiendo de forma casi automática el apoyo de sus competidores partidistas, quienes tienden a marginarse en la elección general, causando problemas de disciplina interna de la organización, lo que, desde luego, debilita al partido y mina sus apoyos para las elecciones generales ante otros.

La evaluación de los procesos de selección de candidatos en las elecciones presidenciales de 2014 será diferenciada para primera y segunda vuelta, entendiendo que cada elección propone distintos incentivos y dinámicas en los partidos postulantes. En un primer momento, se discutirá sobre el proceso de selección en los partidos que proponen candidato propio o en coalición para la primera vuelta. Por otro lado, se propone analizar el proceso y efecto de la decisión que toman los partidos que

no contaron con candidato en la segunda vuelta, debido a que éste también constituye un proceso de selección, en la medida en que los partidos que pierden la primera vuelta deben decidir su accionar y el de sus electorales para la segunda vuelta: no acompañar a ningún candidato —abstenerse—, acompañar a uno de los dos, o dejar en libertad a sus miembros y electores de decidir; en este sentido la elección de 2014 tiene ejemplos que enriquecen el debate.

El texto a continuación se desarrolla en cuatro secciones: en la primera se establece un estado de la discusión académica sobre selección de candidatos; en la segunda se realiza el análisis de los mecanismos de selección de candidatos para la primera vuelta y las discusiones internas desatadas en torno a ellos; en tercer lugar, se revisa la determinación de apoyos para la segunda vuelta y las discusiones internas que propuso la elección de un candidato que no es el propio, en el caso de los partidos que perdieron; para finalizar con conclusiones y recomendaciones.

Estado de la discusión

La democracia interna se ha extendido en el mundo mediante la promulgación de mecanismos de inclusión de los electores en las decisiones que antes se encontraban concentradas en pocas manos —directivos del partido— (Scarrow, 1999), decisiones tales como reforma de estatutos, elección de directores nacionales y subnacionales y selección de candidatos, son asuntos que varios partidos en la actualidad delegan a los electores (Alcántara y Cabezas, 2013; Acuña, 2011 y 2009) de manera diferenciada, ya sea abierta a los electorales en general o cerrada a los miembros y la militancia del partido (Pennings y Hazan, 2001; Bochel y Denver, 1983). Estos mecanismos han oscilado entre aquellos que han sido incluidos en los estatutos —formales— y en los que median lo formal y lo informal (Barrero, 2014; Batlle, Wills y Barrero, 2012).

Si bien existe consenso en la literatura sobre la crisis de representación que generó el deterioro de partidos políticos y sus actores como depositarios de la intermediación política (Mainwaring, Bejarano y Pizarro, 2006; von Beyme, 1995), parte de esa crisis se debió a la distancia entre los ciudadanos y los movimientos políticos. Martz (2000) indica que con el declive de los partidos, se apostó a la modernización de las organizaciones y a la implementación de procesos de democracia interna e inclusión de militantes y ciudadanos en la toma de decisiones importantes de los partidos políticos como mecanismo revitalizador.

Donde no se encuentra consenso es sobre las consecuencias de los diferentes mecanismos de selección de candidatos. Aunque Michels (1972) desde muy temprano puso en cuestión la forma en que estas organizaciones tomaban las decisiones internas como decisiones cerradas y poco democráticas, estudios recientes indican que este proceso de democratización también tiene incidencia en la disciplina interna de los partidos, teniendo en cuenta que el mecanismo de selección genera una tensión para el miembro del partido, debido a que el candidato tiene que preguntarse a quién debe su nominación, si a los ciudadanos o a las cúpulas (Freidenberg, 2005; Pennings y Hazan, 2001).

Por su parte, a los procesos de selección de candidatos en los que se convoca al electorado se les atribuye la posibilidad de acercar el partido a los ciudadanos y lograr mayor legitimidad. Sin embargo, algunas versiones le indilgan diferentes problemas, entre ellos: que el partido no tiene control del proceso de nominación —y tampoco del resultado—; decisiones con baja participación del electorado; insuficiencia de información para los mismos; que el proceso tiende a debilitar la organización al propiciar una competencia interna (Pennings y Hazan, 2001, p. 270); que los candidatos que se sometan a la elección interna acepten el mecanismo como válido y respeten los resultados, y que los perdedores acompañen al ganador (Acuña, 2011).

Esto es problemático cuando los partidos enfrentan fuertes divisiones entre sus fracciones, más aún cuando el alto nivel de personalismo impera en las organizaciones, haciendo que sean más fuertes los políticos individuales que los partidos (Smyth, 2006), o las fracciones políticas sean más organizadas y debiliten la cohesión interna de la colectividad (Morgenstern, 2001), y permanezcan los incentivos para salirse del partido o desconocer las decisiones o los resultados adversos.

Partiendo de lo anterior, es menester aclarar que en el texto se entenderá selección de candidatos como el proceso por el cual un partido político determina, mediante mecanismos, —casi siempre preestablecidos formal e informalmente— quién o quiénes serán sus candidatos en un proceso electoral determinado. Este proceso puede ser cerrado o abierto. De acuerdo con Hazan y Rahat (2009), hay cuatro criterios a partir de los cuales se clasifican los métodos de selección de candidatos, a saber: quiénes eligen a los candidatos (que van desde la totalidad del electorado hasta el líder del partido)³; quiénes pueden presentarse como

³ Este criterio es identificado con el anglicismo *selectorate*.

(pre)candidatos (los cuales van desde todos los ciudadanos hasta los miembros del partido con algunas cláusulas); qué tan descentralizada es la toma de la decisión (desde la “oligarquía nacional” o desde la “oligarquía local”); finalmente, los autores proponen revisar si la selección es un proceso basado en votación o, por el contrario, se trata de un señalamiento.

Cada uno de los anteriores criterios ofrece una supuesta tendencia democratizadora. Es decir, se presupone que a mayor cantidad de personas que puedan presentarse como precandidatos a un cargo, mayor será el proceso democratizador. Empero, no es fácilmente cuantificable qué tan democrático o no es el que un partido dé mayor peso a un criterio que otro, toda vez que los criterios no pueden ser ponderados por igual. Sin embargo, Hazan y Rahat (2009), consideran que el primer criterio, *selectorate*, es quizá el que mayores consecuencias políticas tiene respecto a cuatro aspectos relevantes para la democracia: participación, representación, competición y responsabilidad.

Para esos autores, la *participación* se analiza a partir de la cantidad y la calidad de los participantes. Aunque un número elevado de participantes da cuenta de una “arena abierta a la participación”, puede generar problemas a futuro al interior del partido, ya que como plantean:

Potenciada, e igualitaria, la participación política en la selección de candidatos daña la estructura diferencial de incentivos (o “incentivos selectivos”) en los partidos cuando los privilegios de aquellos activistas leales por largo tiempo son igualados a los de aquellos afiliados nuevos, temporales y desleales (Hazan y Rahat, 2009, p. 49).

En cuanto a la *representación*, los autores plantean que los partidos tienden a balancear sus listas con candidatos que permitan dirigirse al electorado y simultáneamente dirimir disputas internas. La competencia se analiza dependiendo de qué tan incluyente o excluyente es el proceso. En ese sentido, para los autores, las primarias tienden a hacer más competitivos a los *selectorates*.

Finalmente, los autores analizan la *responsabilidad* frente al partido de quienes son seleccionados. Al respecto, identifican dos enfoques. Uno en el que la relación entre la inclusión y la cohesión partidista es negativa, ya que un *selectorate* incluyente puede conducir a que la cohesión de los partidos disminuya, mientras que al ser más excluyente, los escogidos tienden a generar una mayor lealtad con los líderes del

partido que los nominaron. Y otro, en el que *selectorates* más incluyentes tienden a generar cohesión partidista, puesto que “es más fácil para cada candidato estar en contacto con cada miembro del comité que lo que sería en el caso de un *selectorate* más incluyente”. Sin embargo, no existe un consenso en la literatura sobre las consecuencias de los diferentes mecanismos de selección de candidatos.

La selección de candidatos en Colombia en primera vuelta: ¿se entra ganando y se sale perdiendo?

Desde la promulgación de la Constitución política de 1991 (con sus posteriores reglamentaciones y reformas) en Colombia se ha intentado fortalecer la democracia interna de los partidos políticos, en especial vía la apertura de los procesos de selección de candidatos⁴. Al respecto, la Ley 130 de 1994 estableció que los partidos políticos podían realizar consultas internas. Posteriormente, la reforma constitucional de 2003 incluyó las consultas populares, mientras que la de 2009 abrió la posibilidad de realizar consultas interpartidistas.

La Ley 1475 de 2011 estableció la inclusión obligatoria, en los estatutos de los partidos, de lo atinente a los aspectos relacionados con los procesos de selección de candidatos, resaltando que estos sean democráticos y garantes de la equidad de género. De acuerdo a esta Ley, el resultado de las consultas es obligatorio e inhabilita a los precandidatos para inscribirse a nombre de otros partidos y les impide apoyar a otros candidatos. En ese orden de ideas, los partidos colombianos han ajustado sus estatutos a las exigencias legales y constitucionales, incluyendo en estos los mecanismos y procedimientos relacionados con la selección de candidatos, los cuales, como se mencionó, tienden a favorecer procedimientos cada vez más incluyentes.

No obstante, y pese a la excesiva regulación que al respecto ha realizado el Congreso colombiano, quedan algunos vacíos que dan cuenta de cómo la búsqueda de una mayor democratización en los procesos de selección de candidatos en algunos casos ha generado resultados que van en detrimento de la unidad del partido. Adicionalmente, las reglas del juego pueden ser difusas y sus resultados no necesariamente acatados.

⁴ Este anhelo se ha hecho evidente tanto por las reformas introducidas a la Constitución, como por los intentos de reformas y las comisiones que han estudiado cómo fortalecer a los partidos políticos.

Los partidos políticos colombianos tienen a su disposición diversos mecanismos de selección de candidatos, los cuales a su vez van desde las consultas populares (en las que todo el censo electoral puede participar), pasando por las consultas internas (en las que sólo participan los miembros del partido), hasta las nominaciones directas (en las que una elite partidista tiene la potestad de dar el aval). Incluso la legislación permite que se realicen encuestas, en las que el candidato que resulte con mayor aceptación por parte de los electores recibirá la nominación oficial del partido (Acuña, 2009).

A continuación se revisarán los procesos de selección de candidatos a la luz de los criterios planteados por Hazan y Rahat (2009).

Selectorate

Los cuatro partidos y la coalición —Unidad Nacional— que postularon candidatos a las elecciones presidenciales en 2014 recurrieron a tres mecanismos esencialmente: a la proclamación en congreso nacional del partido —nominación previa al evento—, elección en congreso nacional y consulta popular.

Tabla 2. Mecanismos de selección interna de candidato presidencial para elecciones 2014

Partido político	Mecanismo	Candidato
Partido Conservador Colombiano	Elección en congreso nacional del partido	Martha Lucía Ramírez
Partido Alianza Verde	Consulta popular (abierta)	Enrique Peñalosa
Polo Democrático Alternativo	Proclamación en congreso nacional del partido	Clara López
Centro Democrático	Elección en Congreso Nacional del partido	Óscar Iván Zuluaga
Partido de la U Coalición Unidad Nacional	Proclamación en congreso nacional del partido	Juan Manuel Santos
Partido Liberal Colombiano Coalición Unidad Nacional	Proclamación en congreso nacional del partido	
Partido Cambio Radical Coalición Unidad Nacional	Proclamación en congreso nacional del partido	

En los partidos que eligieron a los candidatos mediante la proclamación, no se evidenciaron mayores efectos perturbadores para la estabilidad del proceso y de la decisión. Sin embargo, aquellos en los que se desarrollaron consultas (internas o abiertas) se dieron dichas rupturas. En el caso del Centro Democrático (consulta interna), por el cambio en

las reglas del juego; en el Partido Conservador (consulta interna) por la divergencia entre congresistas y algunos directivos y las bases. Por su parte, en el caso de la Alianza Verde, la utilización de la consulta popular, los resultados de la consulta versus los resultados de la votación del candidato en la primera vuelta dan cuenta de cómo un proceso abierto al electorado puede generar distorsiones entre uno y otro proceso electoral.

Candidatura

Los partidos políticos tendieron a aprobar las precandidaturas de políticos que han sido cercanos al partido, aunque esto no signifique que siempre hayan militado en sus filas. En el caso del Centro Democrático, pese a que se trataba de un partido nuevo, los tres precandidatos han sido cercanos al uribismo, al haber sido funcionarios del gobierno de Uribe. En ese sentido, la lealtad y cercanía con el expresidente favoreció inicialmente las intenciones de los precandidatos para optar a la candidatura presidencial.

Los precandidatos presentados por el Partido Conservador han tenido cierta trayectoria en las huestes conservadoras. En los casos de Pablo Victoria y Álvaro Leyva, su trayectoria conservadora data de años atrás, a diferencia de Martha Lucía Ramírez, cuyo tránsito en el conservatismo es relativamente nuevo. Cabe recordar que Ramírez fue senadora por el Partido de la U entre 2006 y 2009. En ese sentido, aunque la candidata escogida ha tenido trayectorias en otros partidos, ella ingresó en 2009 al Partido Conservador, lo cual le permitió entrar en la pugna por el aval.

En el Polo Democrático Alternativo, PDA, sólo se presentó la candidatura de Clara López, quien desde 2012 es la presidenta de ese partido. Sus antecedentes dan claridad de que, en el Polo, los candidatos hacen carrera.

En los partidos de la Unidad Nacional —Liberal, Cambio Radical y de la U— el caso es diferente, pues aunque según sus estatutos se pueden nominar personas con trayectoria en la colectividad, también es cierto que la ley les permite realizar coaliciones o alianzas con candidatos con los que compartan afinidad, como sucedió con el candidato-presidente.

Votación versus nominación

En los casos de la Alianza Verde, el Centro Democrático y el Partido Conservador, prevaleció la votación. En el caso de la Alianza Verde fue

abierta, y en el del CD cerrada; a diferencia de los partidos de la U, Liberal, Cambio Radical y Polo Democrático Alternativo en los que predominó la nominación. Las estructuras decisionales (asamblea o convención nacional) nominaron un candidato, el cual contó con el apoyo necesario para recibir el aval correspondiente sin que mediaran procesos electorales.

Descentralización

En todos los casos se favorecieron mecanismos que propenden por la descentralización, aunque algunos en menor medida que otros. En los casos en que se realizaron convenciones nacionales, a estas acudieron miembros del partido de diversas regiones del país. Y en el que se realizó consulta popular, pudieron participar colombianos de todos los departamentos y municipios. En los casos en que se proclamó a un candidato (partidos Liberal, de la U, PDA y Cambio Radical), este proceso se hizo en instancias nacionales incluyentes. En ese sentido, se puede considerar que los procesos de selección de candidatos presidenciales tienen una amplia convocatoria a nivel país.

Los efectos de la selección de candidatos en los partidos políticos colombianos

En los procesos de selección de candidatos siempre habrá un vencedor y unos vencidos. Dependiendo de qué tan reñida haya sido la contienda interna y de cómo se hayan desarrollado las campañas de los precandidatos, se espera que así mismo sea la posibilidad de que entre ellos se logren acuerdos una vez se defina el candidato. En los casos en que la selección del candidato es abierta a todo el censo electoral, se podría esperar que las fracturas internas sean menores, pues se trata de un ejercicio que escapa a las dinámicas internas. Caso contrario sucede cuando la selección del candidato se hace internamente, pues indefectiblemente esto significará que al interior del partido existirá una facción que prevalecerá sobre otra, lo que podría conducir a una fractura interna mayor y a una deslegitimación de los resultados. En este contexto es importante resaltar la importancia de la claridad en las reglas de juego, tanto del proceso como en la lectura que se haga de los resultados.

Ahora bien, lo anterior no implica que los procesos de selección de candidatos sean negativos, ya que las disputas al interior de los partidos permiten medir fuerzas y tendencias que en el mediano plazo contribuyen al enriquecimiento del partido.

Partiendo de ello, en la selección de los candidatos presidenciales de 2014, la mayoría de los partidos políticos recurrieron a mecanismos más incluyentes, consultas populares e internas, y dejaron de lado el uso del otrora conocido bolígrafo. No obstante, en algunos casos en los que se amplió la base de quienes intervenían en la selección de candidatos, el proceso y su resultado, más que cohesionar al partido, generaron rupturas. A continuación se revisarán los procesos de selección de candidatos de los partidos estudiados. Para esto, se propone separar el proceso de selección de candidatos de su resultado, para posteriormente identificar si durante el proceso o a partir del resultado, los actores intervinientes obraron de manera coordinada o conflictiva. El que un partido tome decisiones de coordinadamente no implica que exista unanimidad. Sin embargo, da cuenta de ciertos consensos. Por su parte, el conflicto implica la confrontación de tendencias intrapartidistas, las cuales, en el corto plazo, tienden a ser irreconciliables.

Tabla 3. Coordinación y conflicto en la selección de candidatos por parte de los partidos políticos colombianos.
Elecciones presidenciales 2014

Etapa	Coordinación	Conflicto
Proceso de selección	Partido de la U Partido Liberal Partido Cambio Radical Partido Polo Democrático Alternativo	Partido Conservador Partido Alianza Verde Partido Centro Democrático
Resultado final del proceso	Partido de la U Partido Liberal Partido Cambio Radical Partido Polo Democrático Alternativo	Partido Conservador Partido Alianza Verde Partido Centro Democrático

Con base en la tabla 3, se analizarán, para cada etapa, los elementos que permitieron que uno y otro partido actuaran coordinadamente o entraran en conflicto.

En el proceso de selección de candidatos

Coordinación

Los partidos que actuaron coordinadamente son aquellos que no tuvieron más de un precandidato en contienda y, por ende, lo que hicieron fue refrendar su apoyo por una de las candidaturas.

Para las elecciones de 2014, los partidos políticos tuvieron la opción de establecer coaliciones electorales, a partir de las cuales el aval podía ser otorgado por diversos partidos. Tal fue el caso de los colectivos

pertenecientes a la coalición de gobierno (Partido de la U, Liberal y Cambio Radical), los cuales⁵ avalaron la candidatura de Juan Manuel Santos, quien aspiró a ser reelegido. Estos partidos no tuvieron que escoger en su interior a un candidato propio, pues recurrieron a la proclamación del aval que otorgaron al Presidente en su congreso nacional.

El **Partido de la U** que para las elecciones de 2010 avaló la candidatura de Juan Manuel Santos, lo volvió a hacer sin mayores sobresaltos, recurriendo a una consulta interna en la que muy pocas voces manifestaron su oposición (en especial, las de un pequeño sector con origen en el uribismo). Tanto el **Partido Liberal** como **Cambio Radical** actuaron en su interior de manera coordinada en la selección del candidato. En el caso del Partido Liberal, el amplio juego que le dio el gobierno Santos en materia burocrática, así como la cercanía de éste con el ideario y las propuestas programáticas del liberalismo, permitió que la Convención Liberal aprobara entregar el aval al candidato-presidente. Por su parte, Cambio Radical avaló la candidatura del candidato-presidente toda vez que su líder natural, Germán Vargas Lleras, fue ungido como fórmula vicepresidencial.

En el **Polo Democrático Alternativo**, la proclamación de Clara López como candidata se realizó en el III Congreso del Partido por unanimidad. El PDA actuó coordinadamente, pese a ser un partido constituido por diferentes sectores, claramente identificables y cuya evolución ha sido el resultado de la sumatoria de diversas tendencias o partidos de izquierda. El proceso fue coordinado, en medio de una convención cuyo desenlace había sido acordado entre los líderes de las facciones. En este caso queda en evidencia que las consultas generan coordinación en la medida en que sean para ratificar el resultado de un proceso de negociación interna, más que para dirimir un conflicto intrapartidista entre tendencias.

Conflicto

Los conflictos en el proceso de selección de candidatos se dieron en tres partidos políticos. En algunos casos se enfrentaron tendencias al interior del partido, en otros se dieron rupturas entre los congresistas y las instancias decisivas del partido.

⁵ El Partido Conservador y el Partido Verde se marginaron de la Unidad Nacional en la etapa electoral para postular candidato propio.

En el *Partido Conservador* se evidenció una gran división entre aquellos que apostaban por la reelección del Presidente, en su mayoría congresistas, y los que buscaron tener candidato propio (en este caso, candidata). De igual modo quedó en evidencia la discusión interna respecto a qué entiende el partido como “vocación de poder”; por una lado estaban quienes interpretan “vocación de poder” como la búsqueda de asumir la dirección de gobierno mediante la presentación de un candidato propio; mientras que para otro sector, la “vocación de poder” se entiende como estar del “lado ganador”, e incidir en las políticas y participar activamente con el gobierno de turno. La denuncia que se hace al segundo sector es que renuncia a la postulación de un candidato de partido por “apetitos burocráticos”; mientras que al primer sector se le critica pretender aportar a un candidato “sin perspectivas reales de ganar”⁶ (Acuña, 2014a).

El Partido Conservador en las últimas dos elecciones (2010 y 2014) ha presentado profundas divisiones entre quienes apoyaban la elección de Juan Manuel Santos⁷ y quienes optaban por candidato propio. En 2014 la discusión del partido fue si acompañaban la reelección de Santos o postulaban un candidato conservador que le compitiera, cuestión que sería dirimida por la máxima instancia de decisión de la colectividad que es la Convención Nacional. En ella la mayoría de los asistentes con capacidad de decidir optaron por tener candidato propio, y entre tres candidatos⁸, Martha Lucía Ramírez se quedó con la designación (Acuña, 2014a).

La tensión entre el sector parlamentario que acompañaba la reelección de Santos y quienes apoyaban la candidatura conservadora de Marta Lucía Ramírez se convirtió en un limitante que dividió al partido durante todo el proceso electoral, en la medida en que los candidatos del parlamento y parlamentarios, por estatutos, estaban obligados a acompañar la candidatura y no hacer campaña diferente a la oficial, de igual modo en la primera vuelta presidencial. En este sentido el sector parlamentario acudió a la demanda de la convención ante el Consejo Nacional Electoral, CNE, mientras que quienes acompañaron a Ramírez recurrieron a los estatutos del partido bajo la amenaza de la pérdida de investidura para

⁶ El propósito de este artículo no es plantear la discusión de una u otra posición, sino plantear la división interna.

⁷ En 2010, Santos era el candidato que había tenido la favorabilidad del entonces presidente Álvaro Uribe, y quien sería el encargado de mantener el legado y la continuidad de las políticas de su gobierno. En 2014, el mismo Santos aspira a la reelección distanciado del uribismo.

⁸ Álvaro Leyva, Pablo Victoria y Marta Lucía Ramírez.

aquellos que hicieran campaña diferente a la decisión del partido, lo que de alguna manera “ató las manos” de los parlamentarios santistas.

En cuanto a la *Alianza Verde*, cabe resaltar que se trata de un partido de reciente creación al que se sumaron diversas tendencias independientes, resultado de la unión de miembros del Partido Verde y miembros del Movimiento Progresista (escisión de miembros del Polo Democrático). Entre las razones de la creación de la Alianza Verde estaba el distanciamiento del Polo por parte de algunos sectores independientes de izquierda, así como la necesidad del Partido Verde de tener opciones de superar el umbral electoral (que pasó de 2% a 3%). Siendo una sumatoria de tendencias políticas de centro, izquierda y derecha, hace inevitable que en el momento de tomar decisiones, que además definan liderazgos futuros, aparezcan divisiones y conatos de crisis que inciden en la selección del candidato.

Los progresistas como nuevos miembros de la coalición entraron con una serie de condiciones, la principal era que la Alianza Verde apoyara incondicionalmente la alcaldía de Petro, quien para ese momento tenía la amenaza de un proceso disciplinario por parte de la Procuraduría y un proceso revocatorio de mandato. Este acompañamiento generó una serie de dificultades debido a que uno de los fundadores del Partido Verde era el exalcalde Enrique Peñalosa, quien había competido con Petro en la elección distrital y era contradictor político de su gestión. Esto constituyó un primer elemento de división (Acuña, 2014b).

Por otro lado, en el Partido Verde también participaba un reducto de la fracción cercana al también exalcalde Antanas Mockus, quien en las elecciones locales de 2011 había manifestado la decisión de salir del partido por la cercanía del entonces candidato verde a la Alcaldía —Peñalosa— con el presidente Álvaro Uribe. De esta fracción el representante más importante es Jon Sudarsky.

La primera decisión de la Alianza Verde fue apartarse de la Unidad Nacional y fruto de ello planteó postular candidato propio. Para eso acudió a la consulta popular abierta, donde los candidatos fueron Enrique Peñalosa, el exsenador Jon Sudarsky y el exsenador Camilo Romero en representación de los progresistas. El proceso de selección del candidato de la Alianza Verde tuvo diferentes traumatismos: los sondeos de opinión anunciaban que quien ganaría la consulta verde sería Enrique Peñalosa, a lo que el precandidato Sudarsky respondió mencionando que si ganaba Peñalosa, él no acataría la decisión, generando distorsiones en la consulta antes de surtir el proceso electoral.

El ***Centro Democrático*** no fue ajeno al conflicto, pese a la ascendencia de Álvaro Uribe. La creación de este partido indicó un pulso político y electoral no sólo entre uribismo y santismo, sino también al interior del partido. Para la escogencia del candidato presidencial se presentaron tres candidatos: Óscar Iván Zuluaga, Francisco Santos y Carlos Holmes Trujillo. En esta contienda Uribe se jugó su liderazgo natural e impulsó como su candidato a Zuluaga. A juicio de Francisco Santos, este proceso que terminó con la escogencia de Zuluaga, estuvo viciado. Además se denunció el cambio de las reglas del juego, con el fin de beneficiar la candidatura de Zuluaga.

En el resultado final del proceso

Coordinación y conflicto

Reza el adagio que aquello que mal comienza, mal termina. Eso fue en principio lo que sucedió con los procesos de selección de candidatos. En contextos de reglas del juego y procedimientos claros, se espera que el resultado no sea conflictivo y, por ende, sea acatado por las partes en disputa. No obstante, al tratarse de una opción futura para ejercer el poder político, en la que existe un proceso de escogencia al que se destinan grandes recursos y estrategias (entre ellas, las conducentes a desprestigiar al oponente), es poco probable que el resultado sea acogido y celebrado por parte del vencido. Así mismo, el vencedor, aunque consciente de la necesidad de sumar en lugar de restar, se acercará al vencido e intentará negociar bajo la premisa de recibir su mayor apoyo sin tener que incurrir en altos costos transaccionales.

Los resultados finales del proceso de selección de candidatos mostraron que en aquellos partidos que no tuvieron conflicto, el resultado fue acatado sin mayores inconvenientes. En cambio en los que el conflicto estuvo presente durante el proceso, el resultado generó rupturas al interior del partido.

En el caso del Partido Conservador, el enfrentamiento entre “las bases” y los miembros de la Dirección Nacional con los congresistas, generó una ruptura interna. En especial por que al tratarse de una colectividad altamente dominada por los congresistas, el que un sector en principio con menos recursos políticos venciera los anhelos de los congresistas denota las rupturas internas, tanto en la relación entre congresistas y las bases como entre estos y algunos jefes naturales (Andrés Pastrana). Así mismo, que el partido haya tomado la decisión de apoyar la candidatura

de Martha Lucía Ramírez generó una disidencia por parte de los congresistas que apoyaron la candidatura del candidato-presidente. Lo que al final demostró fue la debilidad institucional para que los resultados de las decisiones del partido sean acatados.

En cuanto al Centro Democrático, los resultados no fueron bien recibidos por parte de Francisco Santos, quien incluso los puso en tela de juicio (*El Tiempo*, 24 de noviembre de 2013). Así se generó un conflicto en el que se acusó al partido de modificar las reglas del juego para beneficiar la candidatura de Zuluaga.

Los resultados del proceso realizado por la Alianza Verde fueron igualmente desvirtuados por los precandidatos que perdieron, incluso antes de que estos fueran dados a conocer, pues según las encuestas, el favorito era Enrique Peñalosa (quien finalmente resultó escogido como candidato); sus competidores manifestaron que si él era escogido como candidato, no lo acompañarían en la campaña presidencial (*Semana.com*, 2 de febrero de 2014; RCNradio.com, 6 de marzo de 2014).

Por supuesto, como se indicaba anteriormente, la conflictividad que se pueda generar del resultado final está atada al proceso mismo. A la luz de los casos de selección de candidatos presidenciales de 2014, entre las principales causas que conllevan a que el resultado haya sido conflictivo, se pueden contar: i) las reglas del juego no estuvieron claras o fueron modificadas durante el proceso de selección; ii) existencia de élites partidistas (integradas por congresistas) que buscan promover un candidato propio y que terminen siendo derrotadas; iii) sumatorias de diversas fuerzas políticas que no tienen posición dominante y de las que indefectiblemente surge un candidato cuya representatividad no es mayoritaria.

Las decisiones internas de los partidos en un contexto de segunda vuelta

Como se mencionó en la introducción, si bien en la segunda vuelta sólo participaron los candidatos del Centro Democrático —Óscar Iván Zuluaga— y de la coalición de la Unidad Nacional —el presidente en ejercicio, Juan Manuel Santos—, los partidos que no tuvieron candidato —Polo Democrático, Alianza Verde y Partido Conservador— se vieron en la necesidad de tomar una decisión frente a la a los candidatos que pasaron a la segunda vuelta, entre ellas: abstenerse de apoyar a ningún

candidato, dejar en libertad a sus miembros y electorado de apoyar o no a algún candidato, o por el contrario, “seleccionar al candidato” al cual apoyar.

Para la segunda vuelta presidencial la campaña se centró en las posiciones a favor o en contra de la “paz” y a la posibilidad de alcanzarla a través del proceso de negociación desarrollado en La Habana entre las FARC y el Gobierno⁹; esta dicotomía fue esencial para la decisión que adoptaron partidos perdedores y sus líderes. Por esta vía, el candidato-presidente logró congregar los apoyos de líderes de opinión e importantes representantes de partidos de oposición, mientras que el candidato del uribismo obtuvo el apoyo de la conservadora Marta Lucía Ramírez y algunos sectores que la acompañaban.

Alianza Verde

El sector de los progresistas que lideraba el alcalde de Bogotá Gustavo Petro marginó su apoyo al candidato elegido en la consulta del partido. Una vez sale de la competencia en segunda vuelta, este sector se dio a la libertad de apoyar en la segunda vuelta al candidato-presidente de manera decidida, al punto que algunos de los secretarios más cercanos al Alcalde y jefes de carteras importantes del Distrito renunciaron para apoyar la reelección (*El Tiempo*, 27 de mayo de 2014).

Por su parte, el candidato presidencial de la Alianza Verde, Enrique Peñalosa, optó por dejar en libertad a sus electores y copartidarios, y el partido oficialmente no adhirió a ninguna candidatura, aunque la mayoría de representantes de la Alianza decidieron adherir a la candidatura de Santos, “pero con tapaboca” (*Todelar.com*, 30 de mayo de 2014).

Polo Democrático Alternativo

En este partido, el electo senador Iván Cepeda fue el primero en mencionar su “voto por la paz” (*El Espectador*, 15 de mayo de 2014), en caso de que la candidata oficial Clara López no quedara elegida o no entrara a segunda vuelta, como efectivamente sucedió. Luego de los resultados de primera vuelta, el Comité Ejecutivo del PDA decidió dejar en libertad a

⁹ Días antes de la segunda vuelta, las Farc y el gobierno emiten el comunicado conjunto No. 36, donde indican haber firmado el cuarto punto de la agenda sobre la “solución al problema de la droga” —narcotráfico—, uno de los puntos más sensibles del proceso (*El Tiempo*, 16 de mayo de 2014).

sus electores: “es de la autonomía y conciencia de cada elector tomar su decisión, en el entendido de que el Polo es y será opositor del programa de los dos candidatos en competencia” (*El Tiempo*, 29 de mayo de 2014).

Tras la decisión del partido, su presidenta y candidata presidencial anuncia su determinación de acompañar la reelección: “voy a votar por la paz de Colombia en cabeza de Juan Manuel Santos” (*Caracol.com.co*, 4 de junio de 2014), e hizo una fuerte campaña en Bogotá en favor del Presidente. Las declaraciones tempranas del senador Cepeda y la decisión de Clara López fueron objeto de fuertes reacciones por parte del sector encabezado por el senador Enrique Robledo, mayor elector del PDA, quien criticó el respaldo de López a la reelección, aludiendo a la férrea oposición del partido al modelo económico propuesto por cualquiera de los dos candidatos, entre otros (*El Espectador*, 10 de junio de 2014). Esta fractura en el partido permanece hasta el momento de escribir el presente texto.

Partido Conservador Colombiano

La división entre la élite parlamentaria y el sector liderado por Marta Lucía Ramírez se reflejó en la decisión de la candidata de adherir a la campaña del candidato del Centro Democrático, Óscar Iván Zuluaga, quien ante la adhesión de Ramírez moderó su discurso frente al proceso de negociación con las FARC, indicando que lo continuaría con condiciones (*La Silla Vacía*, 28 de mayo de 2014). Por su parte, los congresistas conservadores que apoyaban la reelección de Santos, ante el hecho que la candidata oficial no pasó a segunda vuelta, aludieron que quedaban en libertad de apoyar abiertamente la aspiración del Presidente (*El Espectador*, 28 de mayo de 2014).

El resultado de la decisión-selección de las organizaciones que no competían en segunda vuelta generó divisiones y posiciones contrarias en los liderazgos, debilitando a los partidos y acercándose a la proposición de este texto en donde la selección-decisión se constituye en una posibilidad de perder “un poquito” en cohesión y apoyos partidistas.

Conclusiones y recomendaciones a los partidos políticos

Los partidos políticos colombianos han acogido mecanismos incluyentes (unos más que otros) para seleccionar a sus candidatos presidenciales. Ahora bien, que un mecanismo sea más incluyente no

necesariamente implica que sea mejor que otro que no lo sea tanto, razón por la que los mecanismos son neutros, en tanto que las fracciones/facciones de cada partido no lo son.

En ese sentido, uno de los principales problemas que se observan en aquellos procesos de selección que se identificaron como conflictivos, lo constituye el irrespeto por las reglas de decisión (tanto del proceso como aquellas que dan cuenta de su resultado). Por eso, cada vez que no se cumple con esta precondition, el proceso de selección de candidatos distorsiona la propia democracia de un partido político, lo que se traduce en una división interna.

Aunque no se puede establecer que los partidos que realizan la selección de candidato por intermedio de mecanismos ampliamente democráticos terminan divididos, en algunos el respeto por el mecanismo y por el resultado es deslegitimado por las fracturas internas, en particular aduciendo la falta de claridad de la regla de decisión o, en su defecto, por la creación de reglas que favorecen a uno u otro precandidato.

Revisar la decisión de los partidos que no tienen candidato para la segunda vuelta tiene distintos insumos adicionales y novedosos. Por un lado, la literatura sobre selección de candidatos se enfoca exclusivamente en la elección de un candidato interno del partido; aquí se presenta el desafío para el partido de “seleccionar” un candidato de otra organización o participar en una coalición. De la misma manera en que la selección de un candidato interno desata tensiones en las facciones y liderazgos del partido, decidir por un candidato fuera del partido o establecer una alianza, puede llegar a ser más problemático para la estructura interna.

Si bien aquí se evalúa la decisión de apoyar o no —seleccionar o no— un candidato en el nivel más alto de elección —la presidencial—, donde hay mayor visibilidad y cobertura mediática, y se evidenciaron las dificultades que aquello genera dentro del partido, queda planteado el interrogante para las próximas elecciones de orden subnacional, donde el nivel de visibilidad y monitoreo es menor por parte de los entes directivos de la organización y los mecanismos están alejados de la institucionalización partidista y se caracterizan por la informalidad (Barrero, 2014).

Con base en el anterior panorama, a continuación se plantearán algunas recomendaciones a los partidos políticos, en especial en lo que atañe a los procesos de selección de candidatos.

1. Los partidos políticos deben tener en cuenta que a la hora de escoger la consulta popular como mecanismo de selección de candidatos, los resultados no necesariamente dan cuenta de la fuerza del partido político o del candidato. Ejemplo de esto fue la candidatura de Peñalosa, la cual recibió en la consulta cerca de dos millones de votos y en las elecciones sólo obtuvo la mitad.
2. Pese a lo anterior, los partidos que promueven instancias abiertas de selección de candidatos promueven procesos de mayor democratización.
3. Los partidos deben establecer mecanismos de resolución de sus disputas en circunstancias en las que existan más de un candidato. Entre ellas, se deben establecer reglas claras en materia de mecanismos de selección de candidatos y de aceptación de los resultados.
4. Los partidos políticos deben establecer incentivos (positivos y negativos) para que los candidatos que resulten vencidos promuevan la candidatura de aquel que resulta escogido.

En cuanto a la legislación electoral, se debe revisar la posibilidad que tienen los partidos políticos de realizar consultas populares (abiertas), toda vez que es con recursos del Estado con los que se financian estos procesos, los cuales no siempre tienden a convocar a un amplio número de electores (máxime si se tiene en cuenta que la abstención electoral en Colombia para cualquier tipo de elección alcanza el 50% y más).

Aunado a lo anterior, el presidencialismo colombiano invita a revisar tres características que intervienen indirectamente en los procesos de selección de candidatos, a saber:

1. La *reelección* en Colombia se ha aplicado dos veces desde su aprobación en 2005¹⁰. En un sistema presidencialista, los gobiernos de turno en caso de no contar con mayorías propias (es decir, de su mismo partido) que les permitan sacar adelante la agenda legislativa, buscan construir coaliciones o alianzas que les garanticen ciertos márgenes de gobernabilidad. Estas coaliciones/alianzas se pueden realizar en la etapa preelectoral, antes del

¹⁰ Se menciona la reelección a pesar de que al momento de escribir este texto se encuentra en trámite legislativo el proyecto de ley que pretende eliminarla —hasta ahora fue aprobada la eliminación en el primero de ocho debates—, debido a que la elección de 2014 jugó con esta regla.

inicio del periodo del gobierno, así como durante el gobierno mismo. Lo que se puede identificar es que entre más rápido el Gobierno garantice mayorías, menos costosa será la negociación con los partidos políticos, en especial en contextos con altos grados de indisciplina partidista. A su vez, el Congreso aprovecha esta situación, y negocia burocracia y algunos temas de la agenda legislativa. Sin embargo, una vez el Presidente anuncia su intención de buscar la reelección, los partidos políticos pertenecientes a la coalición de gobierno deben enfrentar una difícil decisión: acompañarlo en la reelección o enfrentarlo. Lo primero significa que pueden mantener sus cuotas burocráticas y no generar conflictos con el Gobierno, pero también implica perder, o al menos postergar, su vocación de poder.

Ahora bien, cuando un partido perteneciente a la coalición de gobierno decide enfrentarse al candidato-presidente, pueden mediar cualesquiera de las siguientes situaciones en su interior:

- a. El partido en su totalidad (directivas y congresistas) intenta expresar en las urnas su vocación de poder mediante la postulación de un candidato, lo cual supone dos alternativas. La primera es que el partido rompa relaciones con el Ejecutivo. La segunda, que rompa relaciones en materia electoral, siga acompañando la agenda legislativa del Ejecutivo y, si el presidente es reelegido, se reintegre a la coalición de gobierno.
 - b. El partido se divide antes de la toma de decisión. En ese sentido, estarán aquellos que promueven una candidatura propia y los que apoyan la reelección. Esta posición adicionalmente se da en un contexto en el que los congresistas que son parte de la coalición de gobierno buscarán mantener sus cuotas burocráticas y el acceso a los recursos estatales, razón por la cual difícilmente tendrán una posición que afecte la intención reeleccionista. Esto conduce a que dichos congresistas no apoyen la iniciativa de presentar candidato propio o, en su defecto, no apoyen al candidato seleccionado.
2. El que las *elecciones* de Congreso y las presidenciales sean *separadas* (en ese orden) permite que tanto el candidato-presidente como los congresistas realicen cálculos electorales. Aunque esta separación no interfiere directamente en el proceso de selección

de candidato, sí puede afectar el apoyo de los candidatos de un partido a su propio candidato. Así mismo, los congresistas al conocer sus resultados electorales (sea que les sirvan para ocupar una curul o no), tendrán información puntual para negociar con el candidato de su preferencia, incluso con aquellos que no son de su partido.

3. La *segunda vuelta*, aunque no tiene una afectación directa en la selección de candidatos, plantea en el panorama político electoral una nueva oportunidad para que electores y partidos cuyos candidatos se quedaron en primera vuelta reorienten sus preferencias electorales. Los partidos, entonces, tendrán diversas opciones: dejar en libertad a sus electores y líderes; realizar alianzas desde la élite, dejando en libertad a sus electores, pero promoviendo la campaña; o realizar alianzas y asumir como propia, en el sentido estricto, la campaña a la que se adhieren.

Referencias

- Acuña, F. (Mayo-agosto de 2009). Partidos políticos y procesos de selección interna de candidatos en Colombia. *Análisis Político*, 66, 145-161.
- Acuña, F. (2011). Consulta interna y democracia en los partidos políticos en Colombia: desarrollo y posibilidades. *Controversia*, 197, 199-223.
- Acuña, F. (Febrero de 2014). Partido Conservador: vocación de poder, candidatura propia y estrategia de negociación. *Razón Pública*. Recuperado en <http://www.razonpublica.com/index.php/politica-y-gobierno-temas-27/7321-partido-conservador-vocaci%C3%B3n-de-poder,-candidatura-propia-y-estrategia-de-negociaci%C3%B3n.html>.
- Acuña, F. (Marzo de 2014). Coaliciones y divisiones partidistas de cara al 9 de marzo. *Razón Pública*. Recuperado en <http://www.razonpublica.com/index.php/politica-y-gobierno-temas-27/7405-coaliciones-y-divisiones-partidistas-de-cara-al-9-de-marzo.html>.
- Alcántara, M. y Cabezas, L. (Eds.) (2013). *Selección de candidatos y elaboración de programas en los partidos políticos latinoamericanos*. México D.F.: Tirant lo Blanch.
- Barrero, Fr. (2014). Instituciones formales e informales en la selección de candidatos en el ámbito subnacional colombiano. Elecciones 2011. *Análisis Político*, 80, 123-145.
- Batlle, M. (2011). La difícil tarea de seleccionar un candidato: cambios y continuidades en las estrategias de selección de candidatos en los partidos colombianos (1990-2010). En Y. Basset et al. *Elecciones 2010: Partidos, consultas y democracia interna* (pp. 51-105). Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Batlle, M.; Wills, L. y Barrero, F. (2012). *Candidaturas y partidos: los procesos de selección de candidatos en las elecciones subnacionales de Colombia, 2011*. Bogotá: PNUD.
- Bochel, J. y Denver, D. (1983). Candidate selection in the Labour Party: What the selector seek. *British Journal of Political Science*, 13 (1), pp 45-69.
- Caracol.com.co. (4 de junio de 2014). *Clara López anuncia su voto por el presidente Santos*. Recuperado en <http://www.caracol.com.co>.

- com.co/noticias/actualidad/clara-lopez-anuncia-su-voto-por-el-presidente-santos/20140604/nota/2257602.aspx.
- El Espectador. (10 de junio de 2014). *Senador Robledo critica a Clara López por apoyar reelección de Santos*. Recuperado en <http://www.elespectador.com/noticias/politica/senador-robledo-critica-clara-lopez-apoyar-reeleccion-d-articulo-497619>.
- El Espectador. (15 de mayo de 2014). *Iván Cepeda sugiere que votaría por Santos en segunda vuelta*. Recuperado en <http://www.elespectador.com/noticias/politica/ivan-cepeda-sugiere-votaria-santos-segunda-vuelta-articulo-492530>.
- El Espectador. (28 de mayo de 2014). *Cerca de 50 congresistas conservadores oficializan su apoyo a reelección de Santos*. Recuperado en <http://www.elespectador.com/noticias/politica/cerca-de-50-congresistas-conservadores-oficializan-su-a-articulo-495062>.
- El Tiempo. (16 de mayo de 2014). *Este es el comunicado del acuerdo sobre cultivos ilícitos*. Recuperado en <http://www.eltiempo.com/politica/proceso-de-paz/comunicado-sobre-el-acuerdo-sobre-cultivos-ilicitos-/13998996>.
- El Tiempo. (24 de noviembre de 2013). *“Hice mi mejor esfuerzo, pero ganó la politiquería”: Francisco Santos*. Recuperado en <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-13220042>.
- El Tiempo. (27 de mayo de 2014). *Renuncian tres fichas de Petro para apoyar reelección de Santos*. Recuperado en <http://www.eltiempo.com/bogota/tres-secretarios-del-distrito-dejan-su-cargo-para-dedicarse-a-la-paz/14039276>.
- El Tiempo. (29 de mayo de 2014). *Polo deja a criterio de sus seguidores el voto para segunda vuelta*. Recuperado en <http://www.eltiempo.com/politica/partidos-politicos/polo-no-toma-partido-para-segunda-vuelta-electoral/14054170>.
- Hazan, R. y Rahat, G. (2009). Selección de candidatos: métodos y consecuencias. En: F. Freidenberg y M. Alcántara (Eds.), *Selección de candidatos, política partidista y rendimiento democrático* (pp. 37-54). México: Tribunal Electoral del Distrito Federal.
- La Silla Vacía. (27 de mayo de 2014). *A los verdes y al Polo la paz no les basta*. Recuperado en <http://lasillavacia.com/historia/los-verdes-y-al-polo-la-paz-no-les-basta-47657>.

- La Silla Vacía. (28 de mayo de 2014). *La alianza entre Marta Lucía y Óscar Iván rompe el dilema de Santos*. Recuperado en <http://lasillavacia.com/historia/la-alianza-entre-marta-lucia-y-oscar-ivan-rompe-el-dilema-de-santos-47667>.
- Mainwaring, S.; Bejarano, A. M. y Pizarro L. E. (2006). *La crisis de representación democrática en los países andinos*. Bogotá: Editorial Norma.
- Martz, J. (2000). Political parties and Candidate selection in Venezuela and Colombia. *Political Science Quarterly*, 114 (4), 639-659.
- Michels, R. (1972). *Los partidos políticos. Un estudio sociológico de las tendencias de la democracia moderna*. Buenos Aires: Amorrortu Editores.
- Morgenstern, S. (2001). Organized factions and disorganized parties: electoral incentives in Uruguay. *Party Politics*, 7 (2), 235-256.
- Pennings, P. y Hazan, R. (2001). Democratizing candidate selection: causes and consequences. *Party Politics*, 7 (3), 267-275.
- RCNradio.com. (6 de marzo de 2014). *Romero y Sudarsky no apoyarán a Peñalosa si gana consulta verde*. Recuperado en <http://www.rcnradio.com/noticias/romero-y-sudarsky-no-apoyaran-penalosa-si-gana-consulta-verde-121897#ixzz3FUDer2u3>.
- Scarrow, S. E. (1999). Parties and the Expansion of Direct Democracy: Who Benefits? *Party Politics*, 5 (3), 341- 362.
- Semana.com. (2 de febrero 2014). *“Peñalosa es un ‘sapo’ que no me puedo tragar”*. Recuperado en <http://www.semana.com/nacion/elecciones-2014/articulo/sudarsky-confiesa-que-enormes-dificultades-con-penalosa/376893-3>.
- Smyth, R. (2006). Strong Partisans, Weak Parties?: Party Organizations and the Development of Mass Partisanship in Russia. *Comparative Politics*, 38 (2), 209-228.
- Todelar.com. (30 de mayo de 2014). *“Algunos votarán por santos, con tapabocas”*: Antonio Sanguino. Recuperado en <http://www.todelar.com/Portal/index.php/la-tombola/item/2908-algunos-votaran-por-santos-con-tapabocas-antonio-sanguino>.
- Von Beyme, K. (1995). *La clase política en el estado de partidos*. Madrid: Alianza Universidad.

Un sistema de partidos que se transforma

Rodrigo Losada¹

Nicolás Liendo²

Diagnóstico del tema

¿Para qué sirven los partidos políticos hoy? ¿Qué importancia tiene el sistema de partidos?

Resulta cuasi unánime el apoyo a la máxima de que los partidos políticos constituyen los pilares de la democracia (Ware, 2007). Sin embargo, según las últimas investigaciones, los partidos están entre las instituciones políticas más desprestigiadas ante la sociedad (Rodríguez, Raga y Seligson, 2012). Más aún, cada vez menos personas se involucran en sus acciones y espacios de toma de decisiones (Dalton y Wattenberg, 2000). De tal manera que aquella época de partidos vigorosos cuando una porción importante de la población participaba activamente en ellos, si no fue un mito, ya es historia. Los tiempos cambian y el papel desarrollado por los partidos tiene que adaptarse a ellos.

A fin de que se tenga claridad sobre lo que en este documento se analiza y se propone, conviene decir qué se entiende aquí por partido

¹ Ph.D. en ciencia política (Georgetown University). Investigador y profesor en la Universidad Sergio Arboleda. En los últimos años ha estado trabajando temas como el sentimiento ciudadano de estar, o no estar, siendo representado políticamente; las elecciones colombianas de 2014; el porqué de los nuevos partidos en Colombia; y la evolución del sistema de partidos colombiano 1974-2010. Ha escrito sobre estos temas en libros publicados en Argentina, México y Brasil, y en la revista *Civilizar Ciencias Sociales*. rodrigo.losada@usa.edu.co.

² Máster en Estudios Latinoamericanos por la Universidad de Salamanca, España. Actualmente es estudiante del Doctorado en Ciencia Política de *University of Arizona*, Estados Unidos. Es profesor de tiempo completo en la Universidad Sergio Arboleda. Su trabajo se centra en los procesos de consolidación democrática en América Latina. Estudia los cambios en los sistemas de partidos, el nacimiento y la supervivencia de partidos políticos en Colombia y Argentina. También trabaja temas de reforma electoral y de abstención política. nicolasliendo@usa.edu.co.

político y qué por un sistema de partidos. En cuanto a lo primero, se recurre a la definición minimalista de Sartori, quien entiende por partido “cualquier grupo político que se presenta a elecciones y que puede colocar mediante ellas a sus candidatos en cargos públicos” (Sartori, 1980, p. 92). Se llama a esta definición minimalista porque captura aquello que, a lo largo del tiempo, han tenido en común los partidos políticos en los regímenes democráticos. La misma posee el beneficio de que hace observable, comparable y mensurable, el fenómeno de los partidos. Sin embargo, la definición intencionalmente carece de otras connotaciones que algunos partidos pueden tener y otros no, sin dejar de serlo, tales como un líder carismático, una ideología, una robusta organización, una activa democracia interna, un programa de gobierno bien definido, una fuerte vinculación con uno o más organismos de la sociedad civil (sindicatos, cooperativas, entre otros), u otras características, las cuales para algunos son deseables, para otros no.

En otras palabras, no se habla a continuación sobre cómo deben ser los partidos (sobre eso cada uno tiene sus preferencias) sino sobre aquello que constituye su esencia. Así, pues, a estas colectividades les corresponde, ante todo, movilizar electores para ganar elecciones. Téngase en cuenta que, según la definición propuesta, se consideran aquí como partidos políticos tanto los que la ley colombiana llama por este nombre, como los que la misma ley denomina movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos.

Por otra parte, un sistema de partidos consiste en el conjunto de interacciones entre las unidades que lo integran (los partidos). Existen tres aspectos que se estudian de los sistemas de partidos: 1) ¿qué partidos existen?; 2) ¿cuántos partidos existen y cuán relevantes son para el sistema?; 3) ¿cómo se comportan los partidos entre sí (por ejemplo, colaboran unos con otros o no, son pragmáticos o aferrados a ideologías)? (Caramani, 2013). Por limitaciones de espacio, en este capítulo sólo se intenta contestar a las dos primeras preguntas aplicadas a Colombia según las recientes elecciones de 2014 y en comparación con los resultados de elecciones anteriores.

La primera pregunta alude a las diversas características que tienen los partidos en cuanto tales: organizados o no, con programas bien definidos o sin ellos, con vida activa entre una elección y otra o sin ella, etcétera. Al responder a la segunda pregunta se estará viendo la cantidad y la calidad o influencia de esos partidos dentro del sistema, al tiempo que, al no restringir el análisis únicamente a la elección de 2014 sino

comparándola con las anteriores, se podrá tener un panorama más completo sobre el comportamiento del sistema, su estabilidad o cambio en las últimas décadas, así como el aumento o pérdida de importancia de los partidos tradicionales.

¿Era Colombia realmente bipartidista?

Aun cuando en Colombia durante el Frente Nacional (1958-1974) el poder se repartió entre los dos partidos tradicionales (Conservador y Liberal), con posterioridad a su desmonte fueron apareciendo nuevos sin mucho éxito y se mantuvo la hegemonía de los partidos tradicionales. Sin embargo, existen autores quienes sostienen que ese bipartidismo no era tal, sino que cada uno de los dos partidos más antiguos constituía en realidad un gran paraguas bajo el cual se movía una confederación de líderes regionales que competían con intereses y agendas propias, muchas veces sin reconocer un liderazgo organizacional de ámbito nacional (Losada, 2003; Gutiérrez Sanín, 2007). El sistema electoral de la época fomentó esta dinámica así como ese accionar de los líderes regionales y locales, tanto que los partidos se convirtieron en simples agencias que otorgaban el aval a candidaturas individuales.

Pero existían dos banderas, una roja y otra azul, que confusamente simbolizaban un tipo de sociedad deseable y bajo las cuales se trenzaron liberales y conservadores en continuas pugnas, aun crueles batallas, a lo largo de 150 años.

¿Qué ha pasado con los partidos y con el sistema colombiano de partidos desde la Constitución de 1991?

En realidad, lo que ha sucedido se asemeja a un terremoto. La Constitución de 1991 deliberadamente buscó debilitar las fuerzas tradicionales y abrir el espacio para la irrupción de nuevos grupos políticos. Para este fin, facilitó el nacimiento de nuevos partidos mediante la creación, por un lado, de una única circunscripción nacional para la elección de miembros del Senado de la República y, por otro, de unas circunscripciones especiales para las poblaciones indígenas y afrodescendientes; se estableció una financiación parcial de las campañas electorales; se acordaron aportes anuales por parte del Estado para financiar las actividades propias de los partidos en el periodo que va entre una elección y la siguiente; y a estos se les otorgaron mayores facilidades de acceso a los medios de comunicación de masas.

El resultado fue una enorme proliferación de partidos, hasta el extremo de tener 64 partidos políticos presentando candidatos al Senado en 1998 (Ungar y Ruiz, 1998, p. 204). Como la gran mayoría de esos partidos no significaron una alternativa convincente para el electorado, fueron efímeros: generalmente se presentaron una sola vez a competir por cargos públicos, fracasaron y desaparecieron. Debido a que se consideró inconveniente semejante multiplicación de partidos, la reforma política de 2003 adoptó una serie de medidas para disminuir drásticamente ese fenómeno: Entre ellas conviene resaltar la creación de umbrales, la lista única de candidatos por partido, y el cambio de la fórmula empleada para convertir votos en curules adoptando el sistema d'Hondt (de cifra repartidora). Este sistema favorece a los partidos grandes, en lugar del sistema tradicional de Hare, llamado de cociente y mayores residuos, el cual beneficia a los pequeños. Estos cambios han conducido a la situación actual de multipartidismo moderado, con ocho partidos en el Senado para el periodo 2014-2018.

Análisis de los resultados: evolución del sistema de partidos en las elecciones presidenciales entre 1990 y 2014

Para apreciar la calidad de los partidos y los rasgos que distinguen el sistema de partidos actual, se requiere mirar hacia atrás, es decir, recordar cómo eran los partidos y el mismo sistema de partidos.

Antes de la Constituyente de 1991, los partidos tradicionales y los que ocasionalmente aparecían con alguna fuerza (Anapo, Nuevo Liberalismo) se caracterizaban por ser agregados casi indefinibles desde el punto de vista ideológico y organizacional, con unos líderes nacionales que no controlaban el proceso de selección de sus candidatos a cargos públicos (con excepciones en el Nuevo Liberalismo), pero quienes, en aras de salir bien evaluados en el siguiente congreso del partido, en virtud del incremento en votos a favor de este, generosamente otorgaban avales o delegaban su otorgamiento a quienes quisieran usar la bandera del partido. Las estructuras regionales y locales del partido eran casi siempre nominales (el Partido Comunista era parcialmente una excepción) y los jefes regionales y locales actuaban como rueda suelta (cuando actuaban). Eran partidos que no preparaban programa para las elecciones legislativas, y el que se usaba en las presidenciales era el que el candidato del partido iba componiendo a medida que recorría el país. Reinaban

el clientelismo, la indisciplina interna, las divisiones en función de los “líderes naturales”, no se llevaba registro serio alguno de quiénes eran miembros del partido, y estos vivían en constante estrechez económica (Gutiérrez, 2007, *passim*).

Considerando ahora el sistema de partidos, se evidencia que estaba ampliamente dominado por los dos partidos tradicionales, los cuales se turnaban en el ejercicio del poder. Las sustanciales variaciones en el sistema de partidos registradas durante el periodo 1990 - 2014 obedecen a cambios normativos, producto de la ingeniería institucional, y al posterior reagrupamiento o redefinición de estrategias por parte de las élites. Las demás características culturales del sistema no han cambiado sustancialmente: altos niveles de clientelismo, personalismo y abstencionismo.

Para las elecciones presidenciales, desde 1990 siempre se han presentado más de ocho candidatos a competir por la máxima magistratura ejecutiva del país. Aun cuando no todos con posibilidades efectivas de conquistarla, ha sido constante la pretensión de diversos grupos políticos por ocupar este puesto. La incorporación en 1991 de la segunda vuelta electoral ha tendido a reafirmar la decisión estratégica de los partidos más fuertes y de los grupos significativos de ciudadanos mejor posicionados en las encuestas, de postular cada uno su candidato en la primera vuelta, y establecer las alianzas en la segunda ronda.

Desde que se implementó la segunda vuelta en 1991, todas las elecciones presidenciales se han definido recurriendo a esta figura, salvo en las dos ocasiones cuando Álvaro Uribe compitió por la presidencia. Esto suscita varias consideraciones. Por un lado, el hecho de que en la primera vuelta no se defina quién será el presidente revela un alto, y en principio sano, nivel de competitividad en la pugna por la presidencia. Con excepción del fenómeno Uribe, las restantes elecciones presidenciales han sido reñidas en primera vuelta, con una diferencia menor al 4% entre el primero y el segundo. Además, cada uno de los partidos tradicionales ya no consigue una mayoría por su propia cuenta para colocar presidente de su partido, por lo que sus candidatos presidenciales necesitan en primera o en segunda vuelta conformar coaliciones electorales para alcanzar la presidencia de la república.

Para ejemplificar la afirmación, el partido Liberal ha ido descendiendo en los votos obtenidos por los candidatos a la presidencia que se presentan bajo su sello hasta llegar, en 2014, a no tener candidato por primera vez en los últimos cuarenta años. En esta ocasión estratégicamente

apoyó la candidatura de Juan Manuel Santos, candidato por el partido de la U. Por su parte, el partido Conservador recién ha vuelto a presentar candidatos bajo su bandera en las últimas dos elecciones, ya que anteriormente también apoyaba otras candidaturas partidarias, o se encontraba dividido. De hecho, desde 1998 los partidos tradicionales (Partido Liberal Colombiano, PLC, y Partido Conservador Colombiano, PCC) ya no pueden por sí solos poner presidentes. Actualmente, se requieren alianzas electorales y articulaciones con otros partidos para lograr que un candidato presidencial tenga opciones reales de triunfar.

Esto último repercute sobre la gobernabilidad presidencial, y si bien aumenta la participación y representación política en el Gobierno, genera gobiernos de coalición con dinámicas similares al sistema parlamentario multipartidista. Por su parte, en los últimos años se ha observado que son escasos los partidos que hacen oposición al gobierno. Este ha sido históricamente el caso del Polo Democrático y ahora del Centro Democrático, los cuales actualmente son los únicos partidos en la oposición.

¿Cómo ha evolucionado el respaldo ciudadano a los partidos políticos?

Uno de los resultantes de la reforma política de 2003 fue obligar (en virtud de sus exigencias legales) a las nuevas organizaciones que surgían a ser más competitivas que las anteriores. Mientras en la década de los 90 tuvo lugar una explosión de nuevos partidos que competían en cada jornada electoral, a partir de 2006 se presentan menos nuevos, pero obtienen en promedio cada vez más curules que en los años 1991-2002. Consecuentemente, la proliferación de partidos en los 90, mantuvo parcialmente el predominio bipartidista –aunque con una tendencia decreciente–. Desde 2006, los partidos tradicionales continúan siendo importantes actores del sistema, pero ya sin mayorías.

A partir de la siguiente tabla se puede apreciar el nivel numéricamente en declive de representación de los partidos tradicionales (Conservador y Liberal) en el Senado entre 1986 y 2014. Se advierte claramente cómo ha disminuido su histórico dominio hasta un nivel menor al 40% del total de las preferencias electorales en el 2014. En este proceso, es posible distinguir tres fases de su debilitamiento. La primera etapa se encuentra afectada por la nueva normativa constitucional, en la cual se sale del 'bipartidismo' previo (representado por los datos para los años 1986 y 1990) en donde se concentraba en las dos colectividades tradicionales casi el

90% del voto. Esta etapa es de choque y recuperación parcial. El choque tiene lugar en 1991, cuando el voto a favor de las agrupaciones políticas tradicionales se contrajo de manera espectacular al 58%, aun cuando en el año 1994 se recupera pero apenas hasta un 71%. Viene luego una segunda etapa caracterizada por la progresiva y rápida contracción de las fuerzas tradicionales, hasta bajar a un 40% en el año 2002. De ahí en adelante, en una tercera etapa, se advierte una relativa estabilización de dichas fuerzas. Ver la tabla 1.

Tabla 1. Colombia: evolución de la votación por partidos tradicionales en el Senado, 1986-2014

	PLC	PCC	Total partidos tradicionales	Total partidos	Porcentaje de votación PT
1986	3.382.406	2.541.094	5.923.500	6.842.834	86,5%
1990	4.470.853	2.383.363	6.854.216	7.626.903	89,8%
1991	2.263.349	346.748	2.610.097	4.429.690	58,9%
1994	2.648.731	979.097	3.627.828	5.106.119	71,0%
1998	2.667.407	755.640	3.423.047	6.046.956	56,6%
2002	2.710.599	885.263	3.595.862	9.013.235	39,8%
2006	1.436.657	1.470.029	2.906.686	8.908.212	32,6%
2010	1.724.151	2.257.335	3.981.486	10.588.261	37,6%
2014	1.748.789	1.944.284	3.693.073	10.925.592	33,8%

Nota: partidos tradicionales alude a los partidos Conservador y Liberal.

Fuente: Registraduría Nacional del Estado Civil, publicaciones correspondientes a cada año y datos disponibles en su página web.

Sin embargo, si se concentra el análisis, ya no en los porcentajes, sino en la cantidad de votos, la historia es más compleja de lo que parece. Aquí, el total de votos a favor de los dos partidos sólo experimentó una contracción profunda en 1991, pasando de 6,8 millones de votos en 1990 a menos de 3,0 millones un año después. En las elecciones subsiguientes la cantidad de votos obtenidos por los liberales y los conservadores –sumados- han promediado los 3,3 millones de sufragios y se mantienen en buena parte en virtud de relaciones clientelistas reconstruidas o creadas a lo largo de la década del 90.

Sin embargo, la tabla 1 también permite analizar que, a lo largo de los 90, más exactamente a partir de 1991 en adelante, mientras el Partido Conservador sufre una profunda crisis por divisiones internas y creación de nuevos partidos a partir de sus propios miembros insatisfechos –no obteniendo ni siquiera 1 millón de apoyos electorales en 1991, 1994, 1998 y 2002–, se recupera sustancialmente a la sombra del gobierno de Álvaro Uribe, años 2006 y 2010, con cifras casi equivalentes a las de 1986 y 1990.³ Todo indica que, en virtud de la participación del Partido Conservador en las dos presidencias de Uribe, han regresado a su seno muchos conservadores que habían migrado hacia nuevos partidos o hacia la abstención.

En contraposición, el voto liberal cae en 1991 a la mitad de lo que logró en 1990, se recupera un poco en las tres elecciones siguientes, 1994, 1998 y 2002, pero en 2006, 2010 y 2014, probablemente en virtud de estar al margen de las alianzas de gobierno del momento, sólo captura un poco más de la tercera parte de los votos cosechados en 1990.

Las últimas elecciones senatoriales de 2014 demuestran que los partidos tradicionales no han muerto. De hecho, repiten sus números de la última década, los cuales oscilan alrededor del millón y medio de votos para cada uno. De ahí que, en términos representativos, la cantidad de votantes por los partidos tradicionales se encuentre estable cerca del 35% en las últimas cuatro elecciones.

Por supuesto, los guarismos anteriores deben leerse en una perspectiva de crecimiento demográfico porque, entre 1990 y 2010, la cantidad de personas aptas para votar pasa de casi 19,0 millones a cerca de 33,0 en 2014, un incremento del 74%. Esto significa que la suerte de las fuerzas tradicionales es todavía más precaria que lo descrito por la tabla recién comentada.

¿Cuál ha sido el desempeño electoral de los nuevos partidos?

Examinando más en detalle la evolución del voto por otros partidos, es decir, por las otras agrupaciones partidistas diferentes a las tradicionales, constituidas a partir de 1991 ante todo por partidos nuevos, se

³ En contraposición a la mayor parte de los analistas de los años 90, quienes en sus investigaciones acostumbraban sumarle a los partidos Conservador y Liberal, todas las llamadas facciones desprendidas de su tronco, aquí, dada la definición de partido político que se ha adoptado, cada “facción” que se presentó a elecciones en los 90 y años posteriores con una etiqueta propia es considerada un partido nuevo.

podrá apreciar que la irrupción de estos ha transformado profundamente el sistema de partidos colombiano. Ver la tabla 2.

Tabla 2. Colombia: evolución de la votación por otros partidos en el Senado, 1986-2010

	Otros partidos	Porcentaje de otros partidos	Total por partidos
1986	919.334	13,5	6.842.834
1990	772.687	10,2	7.626.903
1991	1.819.593	41,1	4.429.690
1994	1.478.291	29,0	5.106.119
1998	2.623.909	43,4	6.046.956
2002	5.417.373	60,2	9.013.235
2006	6.001.526	67,4	8.908.212
2010	6.606.775	62,4	10.588.261
2014	7.232.519	66,2	10.925.592

Nota: otros partidos equivale a partidos diferentes del Conservador y del Liberal.

Fuente: Registraduría Nacional del Estado Civil, publicaciones correspondientes a cada año y datos disponibles en su página web.

Si en esta tabla se examina la columna que representa el porcentaje de votación por los Otros Partidos sobre el total de votos, se podrá constatar que el peso de estos se ha incrementado cerca de cinco veces en el lapso de dos décadas, habiendo pasado de un 13,5% en 1986 a un 62,4% en las elecciones más recientes. Más aún, en las últimas cuatro elecciones, 2002, 2006, 2010 y 2014, tres de cada cinco votos fueron emitidos a favor de Nuevos Partidos.

En virtud de los arraigados sentimientos partidistas de una parte de la población, generalmente la de mayor edad, y de la importancia que todavía conservan las relaciones clientelistas en un país cuya tercera parte de la población ha estado sufriendo severamente las angustias de la pobreza, los dos partidos tradicionales continúan jugando un papel significativo. Y lo juegan porque, desde el Congreso de la República, los legisladores

obtienen considerables recursos para mejorar las condiciones de vida de sus respectivas bases electorales. Pero existe un sector no despreciable de la población colombiana, compuesto principalmente por clases medias urbanas, que ha tomado distancia frente a los partidos tradicionales, apoyándolos intermitentemente, lo que representa una fuerte incógnita para el futuro.

Por otro lado, en las dos décadas aquí analizadas no ha surgido un solo partido que, de manera programática, coherente y clara, haya ofrecido una alternativa de gobierno, exceptuado, al parecer, el Centro Democrático. Aun cuando todavía es muy temprano para saber cuál será el desempeño de este partido en los próximos años.

El juego político hoy, tanto en sistemas parlamentarios como en sistemas presidenciales, y sobre todo en estos, tiende a ser eminentemente pragmático y personalista. El personalismo, entendido como la tendencia a centrar el juego electoral en los candidatos en lugar de los partidos, parece ser característico del nuevo siglo, como consecuencia del crecido papel de la televisión y de otros medios de comunicación de masas en los procesos electorales (Mainwaring et ál., 2010), del mayor nivel educativo de la población, así como del debilitamiento de los sentimientos partidistas; factores estos tres que crean una mayor disponibilidad ciudadana para votar ya por una persona o partido, ya por otra u otro. Ante estas evidencias podría concluirse que el sistema de partidos colombiano se encuentra en condiciones de alta inestabilidad, pero también puede pensarse que, esa inestabilidad, acompañada por el pragmatismo político y el personalismo, no necesariamente conllevan a la inacción, al estancamiento, o a políticas públicas mediocres. Así ha sido la experiencia del país a lo largo de muchos años.

En 2014, aun con el surgimiento del Centro Democrático y siendo el expresidente Uribe su principal candidato para el Senado, la ecuación no varió significativamente a nivel sistémico. Los nuevos partidos siguieron teniendo aproximadamente la misma participación sobre el total de los votos así como los partidos tradicionales. El Centro Democrático, como nuevo partido, tuvo sin duda un sobresaliente desempeño al colocar 20 senadores y 19 representantes a la Cámara en su primera participación, además de haber ganado la primera vuelta para presidente –así haya perdido en segunda vuelta contra la alianza liderada por Juan Manuel Santos-. Por cierto, el éxito del Centro Democrático es comparable con la irrupción del recién creado Partido de la U en 2006, para respaldar al mismo Uribe: 20 senadores y 25 representantes.

Un sistema de partidos con mayor volatilidad

Una de las características centrales del sistema de partidos colombiano del periodo analizado y que lo diferencia de las épocas anteriores es los altos niveles de volatilidad electoral, es decir, los notorios cambios en el volumen de votos que recibe cada partido de una elección a la siguiente, sea porque unos votantes cambian de partido, sea porque otros entran o salen del juego electoral. Según el trabajo seminal de Mainwaring y Scully (1995), Colombia era el país de la región con menor volatilidad electoral (0,08) para el periodo 1970-1990.⁴ Sin embargo, durante los últimas décadas, la volatilidad en la región ha aumentado cada vez más (Roberts y Wibbels, 1999): es decir, ha sido mayor la volatilidad agregada de la década de 1990 que la de 1980, y la del 2000 que la de la década precedente (Sánchez, 2007). Si se compara aquel 0,08 de 1990 con el actual 0,33 no hay duda de que el sistema de partidos ha sufrido fuertes cambios. Ver la Tabla 3.

Tabla 3. Volatilidad electoral total 1986-2014, en comicios para el Senado de la República

1986-90	1990-91	1991-94	1994-98	1998-2002	2002-06	2006-10	2010-14
0,16	0,38	0,27	0,25	0,43	0,66	0,30	0,33

Fuente: elaboración propia según datos de la Registraduría Nacional del Estado Civil.

La tabla 3 revela con claridad que el sistema partidario colombiano desde 1991 ha entrado en un período de clara inestabilidad en cuanto que las preferencias de los electores han fluctuado constantemente alcanzando su mayor grado de cambio entre las elecciones del 2002 y las del 2006.

A juzgar por estudios comparativos internacionales puede considerarse que una volatilidad total entre 0,00 y 0,09 es muy baja (o sea, el sistema de partidos goza de alta estabilidad), una entre 0,10 y 0,19 baja, entre 0,20 y 0,29 media, entre 0,30 y 0,39 alta, y de 0,40 o más, muy alta (alta inestabilidad). Si este criterio se acepta, entonces la volatilidad del orden de 0,66, registrada entre 2002 y 2006, corresponde a un nivel extremadamente alto de inestabilidad del sistema partidista⁵. En pocas palabras,

⁴ A modo de ejemplo de cómo interpretar las cifras de volatilidad, el ,08 mencionado indica que, de una elección a la siguiente, el 8% de los votos emitidos por partidos cambiaron de partido, y/o salieron del juego electoral, y/o entraron a dicho juego.

⁵ Ver Bartolini y Mair (1990: *passim*), Mainwaring y Scully (1995, p. 8) y Payne, Zovatto y Mateo (2006, p. 171), entre otros. Para consultar datos colombianos sobre volatilidad a nivel departamental y municipal, consultar Hoyos (2007).

entre el 2002 y el 2006 se registra un volumen de cambio de preferencias partidarias del orden del 66% en los votos emitidos, bien porque muchos ciudadanos cambian de partido, bien porque un indeterminado número de votantes de 2002 se abstuvo de participar en el 2006, y/o porque en el 2006 aparecieron votantes que no habían sufragado en las elecciones inmediatamente anteriores.

¿A qué se debe este fenómeno? Básicamente a un drástico cambio en las reglas de juego para elegir senadores (y, *mutatis mutandis*, representantes). Si en el 2002, los partidos políticos podían no sólo presentar multiplicidad de listas, obtener personería jurídica con un modesto número de firmas, y jugar a ser elegidos sin tener que superar umbral alguno realizando sus cálculos estratégicos con la fórmula Hare, en el 2006, a los partidos se les exigía una única lista, su personería jurídica quedaba condicionada a superar el umbral del 2%, y debían formular su estrategia bajo la novedosa (para Colombia) fórmula d'Hondt⁶. Difícilmente se puede imaginar un mayor grado de incertidumbre que el experimentado por los políticos que montaron sus campañas para el 2006. Esta incertidumbre indujo a numerosos políticos a cambiar de partido y/o a crear nuevos a partir de los pre-existentes, y llevó, por supuesto, a la desaparición de cinco sextas partes de los partidos que jugaron en el año 2002. Es claro que muchos de los votantes de 2002 que cambiaron de partido en 2006, lo hicieron para ingresar en el recién creado Partido de la U y así apoyar al presidente Uribe⁷.

El otro caso de alta volatilidad durante el período analizado es el de 1998 - 2002, en el cual un 43% de los votos cambiaron su etiqueta partidaria. En contraposición con el caso anterior, el tránsito entre 1998 y 2002 no estuvo acompañado de cambio alguno significativo en las reglas de juego, pero desde el punto de vista político sucedieron dos hechos que, según parece, incidieron de manera importante en los desplazamientos de preferencias partidarias. Por un lado, el presidente de la época, Andrés Pastrana Arango (1998-2002), desde los inicios de su gobierno se embarcó en un prolongado intento de diálogo con las FARC en busca de la paz, acompañado de la cesión temporal de un amplio territorio, claramente delimitado, designado como Zona de Despeje, dentro del cual los integrantes de las FARC podían vivir sin ser objeto de

⁶ Sobre el efecto estratégico de la adopción de la lista única, ver Pachón y Shugart (2010).

⁷ Para profundizar en el tema ver Hoskin, Macías y García (2003), Muñoz (2003), Cardozo y Hernández (2006), Giraldo y López (2006), y Losada y Muñoz (2007).

hostilidad alguna por las Fuerzas Armadas del país. Pero este diálogo fue aprovechado por las FARC no para buscar la paz sino para fortalecerse militarmente. Cuando al cabo de casi tres años el Presidente percibió que lo engañaban, suspendió el diálogo y ordenó al ejército combatir a los alzados en armas aun en la Zona de Despeje. En este contexto (finales del año 2001) se generó en el país un clima de opinión de extrema preocupación porque se preveía una confrontación muy violenta con unas FARC fortalecidas.

Por otro lado, en este contexto de angustia toma fuerza inesperada la candidatura presidencial de Álvaro Uribe Vélez, un pertinaz crítico de los diálogos mencionados, quien adopta una estrategia política pertinente para entender la alta volatilidad aquí bajo escrutinio. Antiguo y reconocido liberal, Uribe no quiso presentar su candidatura a nombre de partido alguno sino creó su propio partido (prácticamente, de papel), denominado Primero Colombia, e invitó a las principales fuerzas políticas a respaldar su nombre. Los conservadores lo apoyaron sólidamente y como partido, pero por el lado liberal sólo un grupo importante de dirigentes lo secundó a título personal. Dada la acogida tan grande que Uribe demostraba en las encuestas, y dado que sólo él representaba un liderazgo capaz de enfrentar a las FARC, resulta comprensible que muchos políticos hayan querido cambiar de bandera partidaria y que muchos ciudadanos hayan igualmente cambiado su voto partidista. Más aún, en las elecciones para el senado de 2002 creció el número de votantes casi en un 50% con respecto a la cifra registrada en 1998, la mayor parte de los cuales se orientó hacia los nuevos partidos⁸. De hecho, 62 partidos, tradicionales y nuevos, se hicieron presentes en los comicios de Senado en 2002.

En conclusión, el sistema de partidos en Colombia ha sufrido un cambio importante y permanente en las últimas décadas, en contraposición al quietismo previo a 1990. A diferencia de lo que ha ocurrido con los demás países de la Región Andina, donde a finales de los 90 se registró un colapso del sistema partidista (Morgan, 2007) y la mayoría de los viejos partidos desaparecieron, en Colombia, los partidos tradicionales (Liberal y Conservador) continúan siendo agentes relevantes en el sistema, pero no con la misma trascendencia de antes. Luego de una época de explosión partidaria, durante la última década la oferta partidista se ha ido estabilizando, conviviendo los partidos tradicionales y los nuevos partidos, algunos de ellos fortalecidos (Partido de la U, Cambio Radical,

⁸ Sobre las elecciones de 2002 ver, entre otros, Hoskin, Macías y García (2003) y Muñoz (2003).

MIRA, Polo, Centro Democrático) mientras otros nuevos van desapareciendo. Este proceso ha ido confluyendo en un multipartidismo moderado pero con una volatilidad todavía elevada que refleja un cambio de preferencias de muchos votantes cada cuatro años.

Prospectiva: panorama de cara al periodo de gobierno 2014-2018

En esta sección se adelanta un sumario análisis tanto de la gobernabilidad, o grado de respaldo político, con que cuenta el presidente Santos al comienzo de su segundo mandato para sacar adelante el programa de gobierno, como de los grandes retos que trae consigo un acuerdo final, si se logra, con las FARC-EP en La Habana.

El Presidente Santos ha conformado un núcleo básico de apoyo político constituido por la coalición llamada Unidad Nacional, la cual desde la época de campaña electoral para el 2014 lo viene acompañando. Esta coalición está conformada por el Partido de la U (21 senadores, 37 representantes), el Partido Liberal Colombiano (17 senadores y 39 representantes) y el Partido Cambio Radical (9 senadores y 16 representantes). Por consiguiente, el gobierno Santos no alcanza a tener la mayoría en el Senado (47 senadores de 102) pero sí cuenta con ella en la Cámara (92 de 166). Un grupo considerable de congresistas conservadores ha manifestado su disposición para apoyar al Presidente, pero otra parte del partido se inclina por distanciarse, y no es claro en qué puede terminar esta ambivalencia.

Lo que sí resulta evidente es que el gobierno Santos contará con una dura oposición por parte del Centro Democrático (20 senadores y 19 representantes), la cual, si es constructiva, puede ser benéfica sobre todo desde el punto de vista del control político. Es probable que el Polo Democrático Alternativo (5 senadores y 3 representantes) apoye las principales propuestas del gobierno relacionadas con los acuerdos de La Habana (asumiendo que se logran), si no por parte de todos sus miembros, sí por parte de la mayoría. En otros temas, el Polo hará oposición, pero parece poco probable que entre a conformar un bloque de oposición con el Centro Democrático. Algo similar sucede con la Alianza Verde (5 senadores y 6 representantes).

En todo caso, en la medida en que el Gobierno cuenta con una mayoría en la Cámara Baja (y por tanto, dispone de capacidad de veto sobre

cualquier proyecto de ley o de reforma constitucional), se encuentra en una posición de ventaja para negociar apoyos necesarios a nivel del Senado, provenientes de los conservadores y/o de la Alianza Verde y/o de los partidos más pequeños.

El presidente Santos está comprometido con ambiciosos proyectos en materia de infraestructura, educación, salud y apoyo al agro, que solo podrán llevarse a cabo si continúa la dinámica económica favorable que actualmente vive el país. No se ha hecho el cálculo completo de cuánto le va a costar a los colombianos financiar el posconflicto, pero de todos modos se requiere una suma cuantiosa, que puede obligar a reducir algunas de las metas recién mencionadas.

A continuación se examinan algunas de las implicaciones que, en materia de partidos y del sistema de partidos, contienen la reforma política llamada “Equilibrio de Poderes”, que comenzó a tramitarse en el legislativo, y el “Borrador Conjunto” de los acuerdos con las FARC referido a la participación política. Conviene entonces hacer un breve recuento de los puntos principales que contienen los dos documentos aludidos.

Como se sabe, el eje de la reforma política, denominada por el propio gobierno “Equilibrio de Poderes”, gira en torno a la abolición no sólo de la reelección presidencial sino también de la de los magistrados de las Altas Cortes. Pero la misma reforma incluye dos puntos, cuya relación con el tema central, no resulta clara: primero, la decisión de cancelar la lista abierta con voto preferente, de modo que en adelante todo partido presente sus candidatos en una lista cerrada y, además, bloqueada (es decir, el orden en que se encuentran los candidatos no se puede modificar). Segundo, la obligatoriedad del voto. Para este fin se modifica el artículo 258 de la Constitución Política vigente, de modo que establezca lo siguiente: “Todo ciudadano mayor de 18 años deberá ejercer su derecho al voto, so pena de las acciones administrativas a que haya lugar”. No se dice que la medida sea temporal ni se contempla excepción alguna para su aplicación. Otra medida importante que afecta las estrategias electorales de los partidos tiene que ver con el cambio en la conformación del Senado de la República, pues reduce el número de curules que se juegan en el ámbito de su circunscripción nacional de 100 a 89, y se crean 11 distritos uninominales correspondientes a los 11 departamentos que según el último censo poblacional tienen menos de 500.000 habitantes cada uno. Además, habrá 2 senadores que representan las comunidades indígenas, y el candidato que ocupe el segundo puesto en la elección

presidencial queda, por primera vez, con derecho para ocupar una curul en el Senado. Ver la Tabla 4.

Tabla 4. Reforma Política, Equilibrio de Poderes

1. Eliminación de la reelección para Presidente.
2. Art. 262: Listas cerradas y bloqueadas.
3. Se mantiene el umbral en las mismas proporciones.
4. Voto obligatorio.
5. Cambio en la composición del Senado de la República: 89 curules por distrito nacional, una curul para cada uno de los 11 departamentos con menos de 500.000 habitantes, 2 para comunidades indígenas y 1 para el segundo en las elecciones presidenciales.

Fuente: elaboración propia con base en el Proyecto de Acto Legislativo N° 18 de 2014, Senado.

En cuanto a los acuerdos ya pactados con las FARC, existen varios de ellos que inciden directamente en los partidos y/o en el sistema de partidos. Por un lado, se busca garantizar el surgimiento libre y pacífico de uno o más partidos que representen en alguna forma los puntos de vista de orden político de las FARC, y presumiblemente del ELN (si se llega a algunos acuerdos de paz con esta organización). Los acuerdos pactados están diseñados para crear condiciones de confrontación política libre, equilibrada y civilizada entre los partidos, existentes y nuevos, y además, que por un breve período faciliten al, o a los partidos, que surjan a raíz de un acuerdo de paz, su ingreso a la competencia electoral con una probabilidad razonable de éxito. Por tanto, se menciona el compromiso de realizar una “reforma del régimen de la organización electoral”. Por otro lado, según el Borrador Conjunto, en las regiones donde las FARC han tenido mayor acogida, se conformarán unas Circunscripciones Electorales Transitorias, en número todavía no especificado. Se perfila así una proliferación confusa de nuevas divisiones administrativas para el juego electoral, que el Gobierno tendrá que aclarar. Ver la tabla 5.

Tabla 5: Acuerdos de La Habana entre Gobierno y FARC

1. “El sistema incorporará un régimen de transición por ocho años, incluyendo financiación y divulgación de programas, para promover y estimular los nuevos partidos y movimientos políticos de alcance nacional que irrumpen por primera vez en el escenario político”.
2. “Se removerán obstáculos y se harán los cambios institucionales para que los partidos y movimientos políticos obtengan y conserven la personería jurídica”, Incluyendo cambios en el umbral.
3. Se establecerá un número, todavía indeterminado, de Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz. Los partidos que cuentan con representación en el congreso no podrán inscribir candidatos en esas circunscripciones.
4. Realizar una campaña de cedulación masiva, particularmente en regiones donde no se ha realizado esta actividad.
5. En el punto 2.3.4 se establece con claridad que luego de la firma del Acuerdo Final habrá una reforma electoral con la participación de expertos.

Fuente: elaboración propia con base en el *Borrador Conjunto Acuerdos La Habana Gobierno-FARC-EP. Punto 2: Participación política.*

En primer lugar, es necesario aclarar que, si bien ambos procesos de reforma electoral se han presentado casi simultáneamente ante la opinión pública, el acuerdo de La Habana antecede en su diagramación al proyecto de reforma de “Equilibrio de Poderes”, ya que el punto de la agenda con las FARC fue firmado en noviembre de 2013, mientras que la propuesta de reforma del Gobierno presentada al Legislativo es posterior a agosto de 2014. Sin embargo, en términos de aplicación, todo parecería indicar que la reforma de “Equilibrio de Poderes” se aplicaría antes que lo acordado en La Habana. A pesar de ello, en ambas reformas participa el Gobierno proponiendo y negociando los cambios en las reglas de juego y se puede alegar que no existen muchos puntos de contacto o diálogo entre las dos reformas, a pesar de provenir del mismo actor.

Comenzando con los efectos sobre los partidos, en cuanto tales, provenientes de los dos procesos de cambio en las reglas de juego que se están tramitando, conviene anotar que en el documento Borrador de Acuerdos se dice que “se impulsarán las siguientes medidas”:

Desligar la obtención y conservación de la personería jurídica de los partidos y movimientos políticos del requisito de la superación del umbral en las elecciones de Congreso y, en consecuencia, redefinir los requisitos para su constitución. Uno de estos será el del número de afiliados.

[...] El sistema incorporará un régimen de transición por ocho años, incluyendo financiación y divulgación de programas, para promover y estimular los nuevos partidos y movimientos políticos de alcance nacional que irrumpen por primera vez en el escenario político”.

Aquí yace un elemento de incertidumbre: ¿van a coexistir dos regímenes para la creación y duración de los partidos?, ¿o uno común pero temporal? Será necesario esperar a que los acuerdos con los alzados en armas se concreten aún más.

En cuanto al sistema de partidos, la aprobación de la reforma del Gobierno –tal como ha sido presentada– y la firma de un acuerdo de paz, impactarán la competencia por la presidencia y por el Legislativo (especialmente en el Senado). Entrarán a competir uno o más nuevos partidos a nombre de los, hasta ese momento, alzados en armas, tanto en los comicios presidenciales como en los legislativos. Además, el hecho de que el segundo en las elecciones presidenciales vaya a tener garantizada una curul en el Senado, por más que tiene interesantes implicaciones en términos de representatividad, generará un segundo premio que aumentará el interés de las fuerzas minoritarias por participar en la primera vuelta.

Para el poder Legislativo el cambio más profundo estaría dado por la eliminación del voto preferente y el establecimiento de las listas cerradas y bloqueadas como única opción para llegar al Congreso. Al haber listas cerradas y bloqueadas el orden en la lista de los candidatos es decidido por el partido (por el mecanismo que tenga previsto cada partido) y los votantes solo escogerán entre partidos y no entre candidatos individuales. Consecuentemente, los candidatos de una misma lista no tendrán que pelearse los votos del partido entre ellos, sino que podrían adelantar campaña juntos. Esto si bien disminuiría la competencia intrapartidaria y aumentaría la competencia entre partidos, podría llevar a que, si la manera en que se conforman las listas al interior de un partido no es incluyente o democrática, se produzcan deserciones de líderes políticos. Sin embargo, el hecho de que se mantenga el umbral en el 3% hará difícil el surgimiento de nuevos partidos y obligará a los existentes a buscar estrategias de cooperación y coordinación para solucionar los problemas al interior de sus organizaciones sobre el orden de las candidaturas.

Un elemento novedoso resulta ser la posibilidad de incorporar por las próximas elecciones el voto obligatorio. Los niveles de participación electoral en Colombia han sido sistemáticamente los más bajos de América Latina, tanto en las presidenciales como en las legislativas. Entre los múltiples efectos que puede generar esta figura está la incorporación de una porción sustantiva de la población que no estaba interesada en la política, o simplemente tenía otra cosa que hacer el día de las elecciones,

o se abstenía por otras razones. Esta nueva oferta de votantes que no ha tenido o manifestado históricamente una preferencia regular, podría modificar los resultados de las elecciones: influyendo desde el accionar de los partidos, bajando los costos del clientelismo, y volviendo vulnerables estructuras tradicionales de caciques electorales que tenían un voto cautivo con el cual ganaban siempre sus curules. Además, tendrá un impacto importante en la aplicación del umbral electoral, ya que no resulta igual superar un umbral del 3% cuando votan 14 millones de personas que cuando votan 36 millones.

Finalmente, un cambio significativo se encuentra en la modificación de la composición del Congreso. Si bien el pasar de una circunscripción nacional de 100 a 89 no produciría un efecto importante sobre el número de partidos –ya que la magnitud del distrito continuaría siendo bastante grande–, podría sí producirse un efecto considerable sobre las 11 nuevas circunscripciones departamentales. En la medida en que en cada una de estas circunscripciones se elige solamente un senador, lo que cabría esperar es que, en la mayor parte de los casos, las distintas fuerzas políticas tenderían a converger en una o dos grandes coaliciones.

En relación con la delimitación de las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz cabe esperar una dura pugna en torno a los límites de cada circunscripción porque cada grupo interesado en la región querrá trazar los límites en la manera que más le convenga, o menos le perjudique, desde el punto de vista electoral.

Sin duda, para que la guerrilla deje las armas se debe abrir más el juego político. En este sentido, tal como se observa en la tabla 5, no basta con remover los obstáculos para que el/los partido/s que las FARC creen puedan acceder a una curul –eliminando el umbral electoral–, sino que se busca garantizar que las zonas donde las FARC tienen, o han tenido, mayor influencia, solamente nuevos partidos o movimientos políticos puedan competir ahí y no los partidos existentes. Esto tiene profundas implicaciones sobre la representación política de esas zonas en el congreso nacional. Múltiples nuevos partidos⁹ podrán surgir y disputar las curules disponibles, a la vez que, probablemente, los partidos tradicionales no se quedarán esperando a ver qué ocurre sino que también directa

⁹ Nótese que “nuevo partido” es el término exacto que se emplea en el documento entre el Gobierno y las FARC, por lo que las lecciones de la evolución de los nuevos partidos en la historia reciente del país resultan interesantes para apreciar las probabilidades de éxito de los partidos originados bajo el amparo del Acuerdo de Paz.

o indirectamente buscarán incidir en la creación de los nuevos partidos en los distritos especiales de paz.

En todo caso, en los últimos 30 años el sistema de partidos ha sufrido varias alteraciones al ritmo de los cambios institucionales que se han ido introduciendo. Con los elementos recién presentados el futuro evidencia en el corto plazo escenarios de profundos y recurrentes cambios en el contexto político del país y en las normas de juego, con lo que aumentará la incertidumbre y la volatilidad electoral del sistema de partidos.

Recomendaciones

Para el Ejecutivo

Ante la relevancia de los cambios que se procura introducir en el sistema electoral y partidario, resulta imperioso que el Gobierno sea lo más inclusivo posible en el diseño e implementación de sendas transformaciones. La reforma de “Equilibrio de Poderes” ha sido presentada por el Ejecutivo pero se desconoce: i) cuál ha sido el criterio para identificar los aspectos a reformar: ¿hay un estudio o diagnóstico de cuáles son los problemas que existen? ¿por qué se reforman ciertos temas pero otros no?; ii) ¿otros actores (de la sociedad civil, expertos, partidos políticos) han participado en la redacción del proyecto?; iii) ¿han sido compatibilizadas las dos reformas, la denominada Equilibrio de Poder y la que proviene de los acuerdos con la insurgencia, o volverán a ser cambiadas las reglas de juego si se llegase a firmar el Acuerdo de Paz? En caso de ser positiva la respuesta, ¿tiene sentido hacer de esta primera reforma de “Equilibrio de Poderes” la prioridad del Gobierno, con tantos temas diferentes que incluye, y existiendo múltiples temas acuciantes en la agenda política, económica y social?

En un primer punto, se recomienda elaborar un diagnóstico integral de las fortalezas y debilidades con las que cuenta el sistema político-electoral, y considerar al momento de reformar que, por tratarse de un sistema, modificar cuatro o cinco elementos afectará sensiblemente los incentivos y dinámicas propias de los actores que interactúan en él. Es decir, de no entender y estudiar bien qué, cómo, y por qué, se quiere reformar, se puede terminar produciendo múltiples “efectos no deseados”.

Segundo, vale la pena recordar que, si la intención del Gobierno es hacer de estos cambios electorales y políticos una política de Estado (y no

una que se cambie con cada nuevo gobernante), es imperioso buscar un proceso de diálogo y consenso con las otras fuerzas políticas, instituciones estatales (Altas Cortes, Procuraduría, Registraduría, Consejo Nacional Electoral) y actores sociales para que el resultado sea lo más legítimo posible y los involucrados se comprometan a respetar las nuevas reglas de juego.

Tercero, consideramos que reformar tiene un “costo político” y que si se van a cambiar tantas veces las normas electorales, se debe preguntar por qué y para qué reformar ahora resulta válido. En caso de que tenga sentido, el Ejecutivo tendría que explicar con mayor claridad en qué medida la reforma de “Equilibrio de Poderes” es coherente o aportará a la futura reforma política en caso de un acuerdo con las FARC.

Para los partidos políticos

Los partidos políticos son fundamentales para el sistema democrático. Las actuales organizaciones partidarias de Colombia tienen el desafío de modernizar sus estructuras, mejorar el contacto con la ciudadanía y profundizar sus mecanismos de democracia interna. Por más que existan varios elementos valiosos en las reformas establecidas desde 1991 a la actualidad –y las que parece que vendrán–, los partidos políticos colombianos continúan siendo percibidos negativamente y con escasa vinculación con las necesidades y demandas de la ciudadanía (LAPOP, 2012). Por ello, aun cuando las leyes puedan cambiar, si los actores no se comprometen a acatarlas y a realizar los cambios internos requeridos, aquellas no producirán efecto alguno. Se requiere de una voluntad de cambio para hacer efectivas las normas, mejorar la cultura política y la calidad del sistema democrático.

En este sentido, la última reforma para el financiamiento político de los partidos previó un monto mayor para financiar su funcionamiento cotidiano y para que pudieran fortalecer sus actividades y su independencia de recursos ilícitos. Sin embargo, en la actualidad no se conoce informe alguno de los partidos donde den cuentas de cómo y para qué han sido utilizados esos recursos públicos, y cómo y para qué se los prevé usar en el futuro cercano.

Para organizaciones de la sociedad civil

En la Colombia actual existen ciertas organizaciones de la sociedad civil (PNUD, MOE, NDI, IRI, KAS, Instituto de Ciencia Política) que siempre

han participado en promover debates y llevar a la agenda de los medios temas relacionados con las reformas electorales y los sistemas de partidos. Sin embargo, no siempre ha sido evidente cómo los esfuerzos que se han realizado, han tenido impacto en los tomadores de decisiones y cómo se han traducido en acciones concretas de mejora.

Históricamente, la mayoría de los organismos ha trabajado al país con una profunda preocupación por la realidad en las regiones. Consideramos que, de lograrse un Acuerdo de Paz, la participación de estos actores y su experiencia serán claves para diagramar una reforma que permita fortalecer la democracia en las regiones garantizando la inclusión y participación política.

Referencias

- Bartolini, S. y Mair, P. (1990). *Identity, competition, and electoral availability: The stabilization of European electorates 1885-1985*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Caramani, D. (2013). *Comparative Politics*. Nueva York: Oxford University Press.
- Cardozo García, D. y Hernández, R. A. (2006). Las estrategias electorales en las elecciones legislativas del 12 de marzo de 2006. *Colombia internacional*, 64, 168-81.
- Dalton, R. J. y Wattenberg, M. P. (Eds.) (2000). *Parties without partisans: Political change in advanced industrial democracies*. Nueva York: Oxford University Press.
- Giraldo, F. y López, J. D. (2006). El comportamiento electoral y de partidos en los comicios para Cámara de Representantes de 2002-2006: un estudio comparado desde la Reforma Política. *Colombia Internacional*, 64, 122-53.
- Gutiérrez, F. (2007). ¿Lo que el viento se llevó? Los partidos políticos y la democracia en Colombia 1958-2002. Bogotá: Norma.
- Hoskin, G.; Macías Núñez, R. y García Sánchez, M. (Comps.) (2003). *Elecciones 2002: elecciones, comportamiento electoral y democracia*. Bogotá: Uniandes y otros.
- Hoyos Gómez, D. (2007). Evolución del sistema de partidos en Colombia 1972-2000: una mirada a nivel local y regional. En D. Hoyos (Ed.), *Entre la persistencia y el cambio* (pp. 21-48). Bogotá: CEPI, Universidad del Rosario.
- Losada, R. y Muñoz, P. (Comps.) (2007). *Las elecciones de 2006 en Colombia: una mirada desde la reforma política de 2003*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.
- Losada, R. (2003). Papel de los partidos tradicionales en las campañas electorales contemporáneas. En F. Giraldo y M. Solano (Comps.), *Partidos, reforma política y referendo* (pp. 61-75). Bogotá: Centro Editorial Javeriano.
- Mainwaring, S. y Scully, T. R. (1995). Introduction: Party systems in Latin America. En S. Mainwaring y T. R. Scully (Eds.), *Building democratic*

institutions: Party systems in Latin America (pp. 1-34). Stanford, CA: Stanford University Press.

Mainwaring, S.; Gervasoni, C. y España Nájera, A. (2010). The vote share of New and Young Parties. *Hellen Kellog Institute working paper*, 368.

Morgan, J. (2007). Partisanship during the collapse of Venezuela's party system. *Latin American Research Review*, 42, 78-98.

Muñoz, P. (2003). Renovación en el Congreso colombiano elegido en 2002: los partidos políticos tradicionales entre el estancamiento y el retroceso. *Revista Alceu*, 3 (6), 215-228.

Pachón, M. y Shugart, M. S. (2010). Electoral reform and the mirror image of inter-party and intra-party competition: The adoption of party lists in Colombia. *Electoral studies*, 29, 648-60.

Payne, J. M.; Zovatto, D. y Mateo Díaz, M. (2006). *La política importa: democracia y desarrollo en América Latina*. Washington, D.C: Banco Interamericano de Desarrollo.

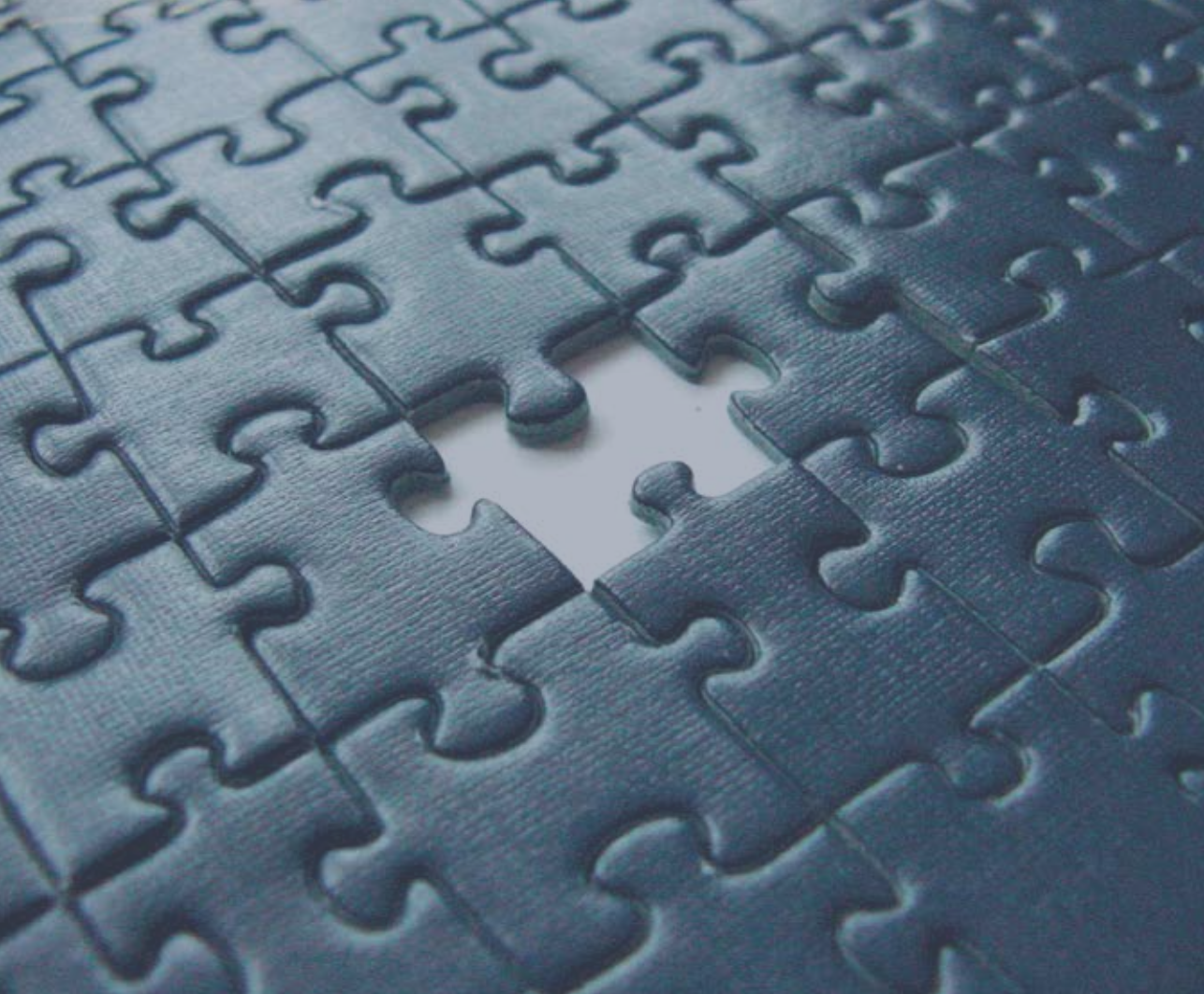
Kenneth, R. y Wibbels, E. (1999). Party System and Electoral Volatility in Latin America: A test of Economic, Institutional, and Structural Explanations. *American Political Science Review*, 93, 575-590.

Rodríguez Raga, J. C. y Seligson, M. A. (2012). *Cultura política de la democracia en Colombia y en las Américas, 2012: hacia la igualdad de oportunidades*. Bogotá: LAPOP, Universidad de Los Andes.

Sánchez, O. (2007). Party Non-Systems: A Conceptual innovation. *Party Politics*, 15, 487-520.

Ungar, E. y Ruiz, G. (1998). ¿Hacia la recuperación del Congreso? En A. M. Bejarano y A. Dávila (Comps.), *Elecciones y democracia en Colombia 1997-1998* (pp. 191-214). Bogotá: Universidad de los Andes, Fundación Social y Veeduría Ciudadana a la Elección Presidencial.

Ware, A. (2007). *Partidos políticos y sistemas de partidos*. Madrid: Ariel.



Elecciones y representación política

Elecciones 2014 y movilización política indígena: apuestas, ajustes y ¿(re)consolidación? ¹

Virginie Laurent²

Introducción

Tras la destacada entrada de Lorenzo Muelas y Francisco Rojas Borry en la Asamblea Constituyente de 1991, respectivamente en nombre del Movimiento de Autoridades Indígenas de Colombia (AICO) y de la Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC)³, la década de los

¹ Las informaciones y los análisis presentados en este capítulo son fruto de estudios doctorales y posdoctorales sobre movilizaciones sociales y político-electorales indígenas en Colombia y en América Latina, y de la investigación *Poblaciones indígenas y política(s). Veinte años de multiculturalismo en Colombia*, financiada por el Centro de Estudios Sociales de la Universidad de Los Andes. Se respaldan en un acercamiento a campañas y resultados electorales, así como a las negociaciones llevadas entre las organizaciones indígenas y los representantes gubernamentales desde principios de los noventa, a partir de datos de la Registraduría Nacional del Estado Civil, en los medios nacionales de comunicación, *in situ*, y con base en actas oficiales y demás comunicados relacionados con ellos. La autora agradece a la KAS, Margarita Batlle y Fredy Barrero por sus valiosas sugerencias a la primera versión de este texto.

² Doctora en Sociología del Instituto de Altos Estudios de América Latina de la Universidad Sorbonne Nouvelle de París y profesora asociada del Departamento de Ciencia Política de la Universidad de Los Andes en Bogotá. Actualmente se desempeña también como miembro del Grupo Internacional de Trabajo sobre el Enfoque Plural de la Acción Pública, del Instituto de Investigación y Debate sobre Gobernanza (Francia), y en el marco del proyecto ConPar *Conflicts & Participation*, coordinado por la Universidad Técnica de Darmstadt, la Universidad a Distancia de Hagen y la Fundación Alemana para la Investigación sobre la Paz (Alemania). Trabaja desde hace varios años sobre las interrelaciones entre identidades étnicas, movilizaciones sociales y política(s), con énfasis en el caso de los pueblos indígenas de Colombia y América Latina. Es autora del libro *Comunidades indígenas y espacios políticos en Colombia. Motivaciones, campos de acción e impactos* (ICANH-IFEA, 2005) y de varias otras publicaciones en Colombia, América Latina y Europa. vlaurent@uniandes.edu.co.

³ La ONIC y el Movimiento AICO nacieron en la década de 1980, a raíz de procesos organizativos iniciados con la creación del Consejo Regional Indígena del Cauca, CRIC, en 1971 y progresivamente expandidos en el país. La elección de sus representantes en la Constituyente de 1990-1991 marcó un hito en la historia política —indígena— de Colombia: a través de ellos, los grupos étnicos tomaban parte en espacios de debates nacionales. Al respecto, ver Gros, 1991; Laurent, 1997, 2005 y 2011.

noventa dio paso a nuevas fuerzas políticas, que se conformaron en aras de representar electoralmente a los pueblos indígenas: surgidas con base en experiencias de movilización social indígena iniciadas desde los setenta y en un contexto que, con la Constitución de 1991, consagra la diversidad de la Nación y el derecho paralelo a la igualdad y la(s) diferencia(s).

Sin duda, más allá de matices propios de sus entornos nacionales, dicho fenómeno puede observarse simultáneamente en todo el continente. De hecho, la proyección creciente de las “minorías” en el escenario electoral sobresale como una dinámica característica de la América Latina de las últimas décadas⁴. Sin embargo, no deja de llamar la atención, en el caso colombiano, el contraste que existe entre el poco peso que cuantitativa y proporcionalmente figura la población indígena frente al total de habitantes (3,43% según DANE, 2007), y su éxito relativo en el plano electoral. Un éxito que parece deberse a una combinación favorable entre, por un lado, el diseño institucional de este país: con la reforma municipal de 1986-88 y la Constitución de 1991 y, con base en éstas, la elección de alcaldes y de los gobernadores de departamentos, y la creación de las circunscripciones especiales; pero también, por otro lado, las mecánicas internas del movimiento indígena, que hacen su fuerza: capacidad organizativa y uso de la vía electoral como una, entre otras, de las movilizaciones emprendidas para hacer valer sus derechos⁵.

En efecto, después de primeros impulsos, con motivo de los comicios para Congreso en 1991, y para alcaldes, gobernadores, concejales y diputados en 1992, el año 1994 marcó el inicio de una presencia indígena

⁴ Si bien la accesión de Evo Morales a la Presidencia de Bolivia en 2005 es emblemática de esta tendencia, múltiples otros casos de movilización electoral reivindicada como “indígena”, a nivel local, regional e incluso nacional, han sido censados en los países de la zona; ver por ejemplo Albó, 2003; Brett, 2006; Escobar, Martínez y Adames, 2005; Lacroix, 2005; Laurent, 1997, 2005, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012a y 2012b; Le Bot, 1994; León J. et ál., 2005; Massal, 2005; Ortiz, 2004 y 2007; Recondo, 2001; Van Cott, 2005; Viqueira y Sonnleitner, 2000; Yashar, 1997 y 2008. A la vez, son de destacar experiencias y reflexiones relativas a otros grupos igualmente considerados como minoritarios debido a su exclusión de las tomas de decisiones antes que por su peso poblacional, por ejemplo afrodescendientes y mujeres en el caso colombiano: ver Agudelo, 2005; Cunin, 2003; Escandón, 2011; Wills, 2007.

⁵ Con base en investigaciones previas sobre el tema, se sugiere una distinción y posible complementariedad entre varios canales de expresión de las movilizaciones y organizaciones políticas indígenas: comunitarias (o político-comunitarias), para referirse a las que se reclaman fundadas en el funcionamiento de las autoridades locales y formas de poder consideradas como tradicionales; sociales (o político-sociales), cuando se busca asumir funciones de representación dentro de la sociedad en escalas que rebasan el espacio comunitario; políticas (o político-electorales), cuando se aspira, por medio de las elecciones, a cargos de participantes en las corporaciones públicas. Ver Laurent 2005, 2010 y 2011.

en el paisaje político-electoral colombiano que, más allá de obstáculos y a través de procesos de adaptación y cambios, ha logrado confirmarse desde entonces⁶. A la vez, es menester anotar que dichas experiencias de movilización indígena trazadas en la senda electoral se han dado al lado de otras, paralelamente expresadas dentro pero también más allá de la institucionalidad: en el marco de negociaciones emprendidas entre los gobiernos sucesivos y las organizaciones indígenas, para contribuir al diseño conjunto de políticas públicas para pueblos indígenas⁷; o aun a través de las llamadas “vías de hecho”, como lo son las tomas de tierras, marchas y manifestaciones contestatarias diversas.

La realización de las elecciones parlamentarias de marzo de 2014, seguida de las elecciones presidenciales en mayo y junio, invitan a proponer balances de este fenómeno de veinte años de movilización política de las comunidades indígenas desde las urnas, combinada con su interacción, por lo general conflictiva pero también motivada por la apertura de espacios de diálogo, con el Estado. En este sentido, es del propósito de este artículo, enfocándose en el contexto electoral de 2014, centrarse en la identificación y el análisis de las propiedades generales, los cuestionamientos, los retos y las recomendaciones que sugiere la ubicación de organizaciones que reivindican una cercanía con los pueblos indígenas, tanto dentro de la competencia específicamente electoral como paralelamente a ésta, con los ajustes y las apuestas que implica. De manera más concreta, plantea acordar especial atención a candidaturas, alianzas, respaldos y resultados que han surgido en el momento de las elecciones de Congreso y hasta culminarse las elecciones presidenciales.

Para dicho fin, la primera parte busca presentar un breve diagnóstico de estas dos décadas de movilización electoral indígena. Lleva, en la segunda parte, a considerar los cuestionamientos que dicho aprendizaje motiva, en cuanto tanto al funcionamiento de las circunscripciones electorales especiales, plasmadas en la Constitución de 1991 en aras de

⁶ El año 1994 fue el primero en el cual compitieron las tres fuerzas que, por un tiempo, fueron las únicas en constituirse como opciones políticas indígenas de alcance nacional: Movimiento de Autoridades Indígenas de Colombia (AICO), aún activo; Alianza Social Indígena (ASI), entre 1991 y 2011; y Movimiento Indígena Colombiano (MIC), de 1993 a 1998.

⁷ En el contexto de reconocimiento oficial de la diversidad posterior a 1991, parte importante de las movilizaciones políticas indígenas se ha llevado con la preocupación de hacer posible la concretización de los principios constitucionales y, desde el año 1996, se ha implementado una Mesa Permanente Nacional de Concertación (MPNC) entre las organizaciones indígenas y las instancias estatales. Sobre este espacio de discusiones y los altibajos de sus negociaciones ver Laurent, 2012b; sobre los avances legales e institucionales en materia de asuntos indígenas desde la Constitución de 1991, consultar igualmente Departamento Nacional de Planeación, 2010.

reservar curules del Congreso para los grupos étnicos⁸, como en lo que concierne a la capacidad de representación de las organizaciones que aspiran a dichos puestos en nombre de los pueblos indígenas. Además, se tendrá en cuenta la posición expresada por estas mismas organizaciones respecto de las elecciones presidenciales. Con base en tales elementos, la tercera parte pretende hacer un análisis prospectivo y brinda algunas claves para examinar posibles orientaciones de la movilización política indígena en el futuro desde las diferentes inclinaciones que la animan: en el escenario electoral, pero también en materia de la relación organizaciones-gobierno(s)-sociedad en general. Por último, la cuarta parte propone unas reflexiones y recomendaciones finales a tener en cuenta desde estos mismos ámbitos.

Dos décadas después, ¿en qué va la movilización electoral indígena?⁹

De la Constituyente para adelante: la apuesta –indígena– de las urnas

En el lapso que separa sus inesperados principios, hace dos décadas, de las condiciones políticas del año 2014, la movilización electoral indígena ha pasado por diferentes etapas y ha dejado perfilarse una serie de tendencias para unos resultados matizados. Entre éstas, unas son de considerar como inherentes al movimiento indígena y las fuerzas que le apostaron a su representación vía la competencia electoral: llamados a la afirmación identitaria en cuanto que “indígenas”¹⁰, articulados con una voluntad de apertura hacia múltiples sectores sociales no-indígenas;

⁸ En su artículo 171, la Constitución de 1991 prevé “dos senadores elegidos en circunscripción nacional especial por comunidades indígenas”. A su vez, la Ley 649 de 2001 asegura la presencia de un elegido en representación de los pueblos indígenas. Quienes aspiran a ser elegidos en las circunscripciones indígenas deben “haber ejercido un cargo de autoridad tradicional en su respectiva comunidad o haber sido líder de una organización indígena, calidad que se acredita mediante certificado de la respectiva organización refrendado por el Ministerio del Interior”.

⁹ Para una mirada de conjunto y mayores informaciones al respecto, ver Laurent, 2005 y 2011.

¹⁰ Como se ha demostrado en otros espacios (Laurent, 2005 y 2011), el uso del término “indígena” puede ser objeto de múltiples interpretaciones y servir a diferentes fines desde la perspectiva de las pugnas electorales, e invita por lo tanto a brindar una precisión terminológica. Se concibe aquí por “movilización electoral indígena”, el conjunto de candidatos, programas, estrategias, discursos y resultados de organizaciones reconocidas por los organismos electorales que se reivindican bajo este calificativo, aunque también agrupan a no indígenas entre sus filas; igualmente, se contemplan casos de candidatos y elegidos que a título personal se identifican como indígenas, indiferentemente de las fuerzas políticas a las que pertenecen (ver más adelante).

discursos a favor de la “unidad indígena”¹¹ y esfuerzos de alianzas y agendas políticas compartidas; pero también fraccionamientos y divisiones internas. Otras se relacionan con el diseño institucional desde el cual estas dinámicas han venido desenvolviéndose y que ha contribuido a que las fuerzas políticas indígenas activas desde principios de los noventa adopten estrategias específicas para asegurar su presencia electoral —en algunas oportunidades, hasta con la modificación de sus perfiles y nombres— o que, incluso, se favorezca la aparición de nuevas agrupaciones.

Así las cosas, en una primera fase, el afianzamiento electoral del movimiento indígena se reveló en el número de candidatos y elegidos en nombre de las fuerzas políticas a las que dio forma, en aumento —o por lo menos estables— de unos comicios a otros para la selección de las autoridades locales (1992, 1994, 1997 y 2000). Igualmente pudo leerse con la presencia repetida de representantes las organizaciones indígenas en el Congreso de la República, asegurada a través de las circunscripciones electorales especiales previstas por la Constitución de 1991, pero también lograda desde las circunscripciones ordinarias¹². Por el contrario, la introducción de cambios en el sistema electoral a través del Acto Legislativo 01 —o Reforma Política— de 2003 marcó un retroceso en materia de resultados indígenas, con motivo de las elecciones municipales y departamentales de 2006, y contribuyó a una reestructuración de las organizaciones presentes en la palestra electoral en nombre de los pueblos indígenas.

En efecto, la Reforma Política de 2003 modificó los procedimientos utilizados para la elaboración de las listas, el conteo de los votos y la repartición de las curules; y, con el fin de contrarrestar la fragmentación partidaria y la multiplicación de las “microempresas electorales”, impuso a las fuerzas en competición la necesidad de obtener un número mínimo de votos (umbral) para que conserven su personería jurídica¹³. De esta

¹¹ Vale recordar que *Unidad indígena* es precisamente el nombre de un periódico creado en los años setenta, en el momento de la expansión de las organizaciones indígenas en el país. A lo largo de los años, el tema de la unidad aparecerá de forma recurrente en las movilizaciones políticas indígenas; ver por ejemplo Gros, 1991 y Laurent, 2005.

¹² Al lado de los senadores elegidos a través de las circunscripciones especiales, es de subrayar que, en dos oportunidades (1998 y 2002), Jesús Enrique Piñacué salió elegido en nombre de la ASI dentro de la circunscripción ordinaria. Asimismo, en diversas oportunidades han podido registrarse candidatos y elegidos en nombre de las organizaciones indígenas desde las circunscripciones departamentales para la Cámara. Para mayor información al respecto, ver Laurent, 2005 y 2011.

¹³ Sobre la Reforma Política de 2003, ver por ejemplo García y Hoskin, 2006; Rodríguez, 2005; de manera más específica, sobre las dinámicas electorales indígenas que inspiró, ver Laurent, 2005 y 2011.

forma, después de que la llamada “apertura democrática” de finales de los ochenta y principios de los noventa propició el surgimiento y una posterior progresión de las organizaciones y los líderes indígenas en el escenario electoral, dichas nuevas reglas del juego restringieron sus capacidades para acceder a los cargos en competición. Por esta misma razón, los llevaron a repensar sus estrategias para enfrentar las siguientes series de contiendas electorales.

Reforma de 2003 y ajustes electorales indígenas

En cuanto a las tácticas de las organizaciones que reivindican un vínculo con los pueblos indígenas, implementadas para reconquistar el terreno electoral perdido con motivo de las elecciones municipales y departamentales de 2007 y 2011, sobresalen algunas: asegurar su dominio en zonas donde la población indígena alcanza proporciones significativas y es electoralmente favorable desde hace años (como los departamentos suroccidentales de Cauca, Nariño y Tolima; Antioquia y Chocó, en el noroeste del país; Guainía, Guaviare, Vaupés o Vichada, en la Orinoquía y la Amazonía); conquistar más zonas de influencia, en las que, por el contrario, habían estado menos presentes en sus inicios (el altiplano cundiboyacense, los santanderes, la costa o el conjunto de departamentos llaneros y amazónicos); e incluso aseverar su presencia en todo el país, siguiendo un proceso generalizado de “nacionalización de los partidos”¹⁴. Paralelo a estas disposiciones también es de subrayar cómo, con el fin de multiplicar las oportunidades de obtener resultados a su favor y asegurarse el respaldo de un fuerte voto de opinión, las organizaciones electorales indígenas han optado por ampliar considerablemente el número de avales que han otorgado, en algunas oportunidades a figuras destacadas a nivel nacional o departamental¹⁵.

¹⁴ En el año 2011, todos los departamentos del país con la única excepción de San Andrés se prestaron como escenarios para la conquista indígena de unos u otros de los cargos por conquistar: alcaldías, concejos municipales, asambleas departamentales o gobernaciones (ver Laurent, 2011). Sobre el proceso de “nacionalización de los partidos” en Colombia, ver Batlle y Puyana, 2010.

¹⁵ Si bien el procedimiento de las alianzas con personalidades no indígenas fue usado desde hace tiempos, se ha fortalecido drásticamente a raíz de la Reforma Política de 2003. Entre los casos más llamativos, son por ejemplo de recordar la vinculación a la ASI de Sergio Fajardo y Alonso Salazar para la Alcaldía de Medellín, respectivamente en 2007 y 2011; la de Antanas Mockus en una coalición para la Alcaldía de Bogotá, en 2000, e incluso para la Presidencia de la República, en 2006. Asimismo, en el año 2007, Gloria Valencia fue candidata de AICO a la Alcaldía de Bogotá; y en 2011, por un tiempo se opusieron Jaime Castro (en nombre de AICO) y Antanas Mockus (con el aval de la Alianza Social Independiente, ex Alianza Social Indígena) por la Alcaldía de Bogotá, antes de finalmente renunciar a la competencia.

Por otra parte, los cambios operados por la Reforma Política de 2003 tuvieron consecuencias evidentes en lo que atañe a las elecciones de Congreso. De hecho, particularmente imponer un umbral implicó para las organizaciones indígenas, desde marzo de 2006 y, de manera repetida, en marzo de 2010 y marzo de 2014, recurrir exclusivamente a las circunscripciones especiales para Senado frente a la imposibilidad de asegurarse una cantidad de votos suficiente en la circunscripción ordinaria. A la vez, incitó a algunos líderes dotados de una trayectoria ya larga en las organizaciones indígenas, a salirse de éstas para buscar el respaldo de partidos más grandes para competir, aunque sin por ello asegurar su elección¹⁶. Por último —y relacionado con los puntos anteriores—, dentro de las circunscripciones especiales se abrió la vía para aspiraciones desde múltiples horizontes, no siempre claramente conectadas con el movimiento indígena.

Hasta entonces, durante los primeros quince años de la Constitución de 1991, los candidatos elegidos eran los que alcanzaban la mayor cantidad de votos para acceder a las curules aseguradas por dichas circunscripciones. Más allá de las críticas que podían despertar en cuanto a la validez de su acción¹⁷, estos elegidos se caracterizaban por tener una trayectoria reconocida desde el movimiento indígena y contar con el aval de algunas de sus organizaciones electorales consolidadas a nivel regional y nacional. Con ello, lograban asegurarse paralelamente un voto de respaldo entre un electorado indígena y desde sus zonas de origen, pero también un significativo voto de opinión desde las ciudades, en un entorno marcado por el descrédito de los llamados “partidos tradicionales” frente a los cuales podían identificarse como alternativos.

Sin embargo, del Acto Legislativo 01 de 2003 en adelante, pudieron acceder a las curules supuestamente “reservadas”, los candidatos reivindicados en cuanto indígenas que obtienen la mayor votación entre los movimientos y partidos políticos de mayor votación en las circunscripciones especiales. Entre éstos, varios son los que rebasaron el ámbito de las organizaciones políticas y electorales indígenas de la “primera generación”¹⁸ y se ubicaron en disímiles posiciones del

¹⁶ En 2006, tres exmiembros destacados del Movimiento AICO (Floro Tunubalá) y de la ASIndígena (Francisco Rojas, Gerardo Jumi) fueron candidatos al Senado en nombre del Polo Democrático.

¹⁷ Desde sus inicios las circunscripciones electorales indígenas despertaron fuertes dudas dentro de las organizaciones político-comunitarias y político-sociales indígenas en cuanto a la capacidad de representación y la poca margen de acción de sus elegidos; ver Laurent, 2005.

¹⁸ Se entienden aquí como tales las organizaciones indígenas nacidas desde los años setenta y las que, con base en éstas, se inscribieron en la competencia electoral a principios de los noventa.

espectro “izquierda-derecha”: en el marco del Polo Democrático, Movimiento Huella Ciudadana, Cambio Radical o Partido de Integración Nacional, entre otros. Fue así sellándose una distinción cada vez más marcada entre organizaciones y líderes cuya trayectoria proviene del movimiento indígena de los años setenta y que desde principios de los noventa ambicionan su representación por vía de las elecciones; y perfiles que, más allá de reivindicarse como “indígenas”, se relacionan con iniciativas, personales o partidarias, no necesariamente articuladas con el movimiento indígena.

Año 2014: elecciones y estrategias políticas indígenas, en dos actos

El conjunto de los elementos presentados en los párrafos anteriores —relacionados con las dificultades y los límites propios de las organizaciones políticas indígenas (fuerte fragmentación, condición muchas veces minoritaria), acoplados con condiciones institucionales y contextuales más amplias que posiblemente facilitan o restringen sus márgenes de acción, como ocurrió con la Reforma Política de 2003— lleva a una serie de cuestionamientos, incertidumbres y nuevos ajustes que son de tener en cuenta para el análisis de la movilización indígena en el marco del año electoral 2014. Como fue señalado más arriba, la Reforma Política de 2003 marcó una encrucijada y en parte también un dilema para las organizaciones que justifican su presencia en la palestra política nacional desde su cercanía —real o supuesta— con el movimiento indígena: concentrar sus esfuerzos de representación con base en la especificidad que reivindican como “indígenas”, pero con el riesgo de perder terreno en materia de votación y curules conquistadas; o por el contrario, ampliar su éxito electoral, aunque sea a cambio de una pérdida de legitimidad frente al movimiento y a costa de convertirse en “máquinas de avales”. A estos elementos tienen que agregarse los efectos que tuvo la Ley 1475 de 2011, por primera vez en vigor para elecciones de Congreso en 2014.

(Ni tan) Nuevas organizaciones indígenas: ¿para un revivir de las circunscripciones especiales indígenas?

Catorce listas fueron presentadas al Senado en el marco de la circunscripción especial indígena con motivo de las elecciones parlamentarias del año 2014 (ver gráfico 1). Entre éstas, de nuevo se destacan los rasgos de diferenciación ya mencionados. Algunas pueden verse en la

continuidad de experiencias previas de movilización política indígena. Seguramente, la lista presentada por el Movimiento de Autoridades Indígenas de Colombia es la que más claramente encarna este fenómeno, ya que, como se señaló anteriormente, la organización ha estado presente en el escenario electoral nacional desde la convocatoria de la Asamblea Nacional Constituyente en 1990. Al lado de ésta, resulta igualmente llamativa una serie de otras opciones inscritas en la contienda, a su vez representativas de una trayectoria significativa tanto en materia organizacional como en cuanto a su cercanía con las comunidades indígenas del país: Alianza Social Independiente, ASI; Movimiento Alternativo Indígena y Social, MAIS; Organización de los Pueblos Indígenas de la Amazonía Colombiana, OPIAC.

Respecto de las dos primeras, vale la pena recordar la decisión de la Alianza Social Indígena de convertirse oficialmente en el año 2011, y después de dos décadas de vida como tal, en Alianza Social *Independiente*¹⁹. Dicha decisión condujo a varias comunidades y organizaciones indígenas del Cauca a salirse de la ASI, dar vida a un llamado Movimiento Social Indígena, MSI, por recolección de firmas y presentar una candidatura al Senado indígena en su nombre²⁰. Posteriormente, sobre las bases de este mismo MSI y con su respaldo por parte de la ONIC, se formó el Movimiento Alternativo Indígena y Social, MAIS, en el marco de la preparación de las elecciones legislativas de 2014. Por su parte, la Organización de los Pueblos Indígenas de la Amazonía Colombiana, OPIAC, fue creada en 1995 para un llamado al respeto de la especificidad cultural indígena desde la Amazonía colombiana.

¹⁹ Si bien estaba al orden del día desde hace años la cuestión de saber si la ASI se consideraba ante todo como “indígena” o “social” (Laurent, 2005), su cambio de nombre parece haber obedecido a modificaciones en sus prioridades. En especial, refleja su voluntad —controvertida— de afirmarse como un actor político con dimensiones de “partido”, en vez de ser la expresión electoral de un movimiento social aunque, hasta allí, por el contrario había sido clara la voluntad de las organizaciones políticas indígenas de diferenciarse de los partidos políticos con base en la denuncia de los “malos hábitos” de éstos (corrupción, clientelismo y falta de legitimidad). Por otra parte, puede interpretarse como la aspiración a una “desindigenización”, por lo menos parcial, de la organización. Sobre esta “conversión” de la ASI, vale la pena destacar el papel asumido por dos de sus sectores, enfrentados desde su creación. Uno —encabezado desde el Cauca y pilar fundador de la organización— se declaró apegado a su origen indígena. Sin embargo, otra fracción —con una base fuerte en Antioquia, conducida por los directivos de la organización elegidos en enero de 2009, y que llegó a ser mayoritaria a partir de su convención nacional, llevada en ese entonces— se mostró favorable a una apertura oficial de la ASI, entre otros aspectos, con miras a asegurar acercamientos con el entonces precandidato presidencial Sergio Fajardo.

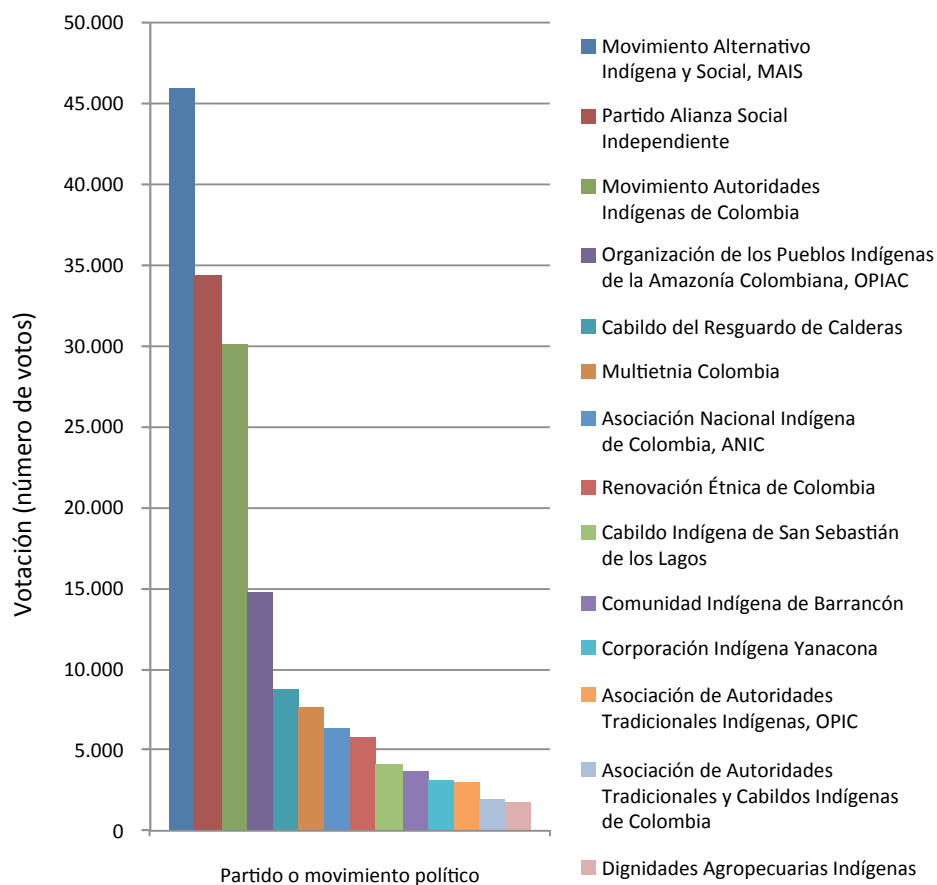
²⁰ Dicha lista fue encabezada por Aida Quilcué, quien, originaria del Cauca, fue Consejera Mayor del CRIC de 2007 a 2009 y logró una visibilidad nacional por haber liderado la multitudinaria movilización indígena iniciada en octubre de 2008 (ver más adelante).

Desde una perspectiva similar relacionada con el peso del liderazgo personal aunque esta vez con base en una apuesta (re)organizativa diferente, puede considerarse la lista presentada en nombre del “AS Indígena”, encabezada por la candidatura de Jesús Enrique Piñacué. Elegido tres veces senador y retirado del escenario electoral durante un tiempo por decisión propia, Piñacué le había apostado a una “recuperación” de la Alianza Social en su versión inicial, en vez de promover la creación de nuevos partidos —posición que, sin embargo, no funcionó— (Londoño, 18 de junio de 2013).

Fuera de estas fuerzas políticas y cabezas visibles, otra serie de competidores se caracterizó por ser de poca notoriedad, igualmente de ascendencia indígena pero de menor conocimiento de los procesos organizativos y del escenario electoral. En relación con éstos, pueden mencionarse listas con acentos étnicos o locales diversos, inscritas bajo las siguientes apelaciones: Multietnia Colombia, que contó entre sus integrantes con un excandidato al Senado en 2010 del controvertido Partido de Integración Nacional, PIN, sindicado de tener nexos con organizaciones ilegales paramilitares; Asociación Nacional Indígena de Colombia, ANIC; Renovación Étnica de Colombia, Raíces; Cabildo Indígena de San Sebastián de Los Lagos; Comunidad Indígena de Barrancón; Corporación Indígena Yanacona; Asociación de Autoridades Tradicionales y Cabildos Indígenas de Colombia; o Dignidades Agropecuarias Indígenas. Por último, es importante tener en cuenta la lista presentada por una organización *sui generis*, con el nombre de Asociación de Autoridades Tradicionales Indígenas, OPIC. Creada en el año 2009 con motivo de un encuentro entre indígenas nasas del Cauca y los ministros del Interior y de Justicia y asociada a un respaldo político del primer mandatario de ese entonces, Álvaro Uribe (2002-2010), fue rechazada por las demás organizaciones indígenas del Cauca y de Colombia por ser considerada como una organización “de fachada”, al servicio de los intereses del expresidente y alejada de los de las comunidades indígenas²¹.

²¹ Sobre la creación de la OPIC, ver en los archivos de la Sala de Prensa de la Presidencia de la República, la nota del 21 de marzo de 2009 publicada al respecto (consultada el 11 de febrero de 2014 a través del link <http://web.presidencia.gov.co/sp/2009/marzo/21/10212009.html>). Sobre la controversia que dicha organización despertó, ver también, por ejemplo, http://www.cric-colombia.org/porta1/pronunciamento-pueblos-indigenas-mpc_-cuestionan-organizacion-opic-exigen-al-gobierno-cumplimiento-de-acuerdos-y-rechazan-discriminacion.

Gráfico 1. Circunscripción especial indígena para Senado 2014: candidaturas y votación



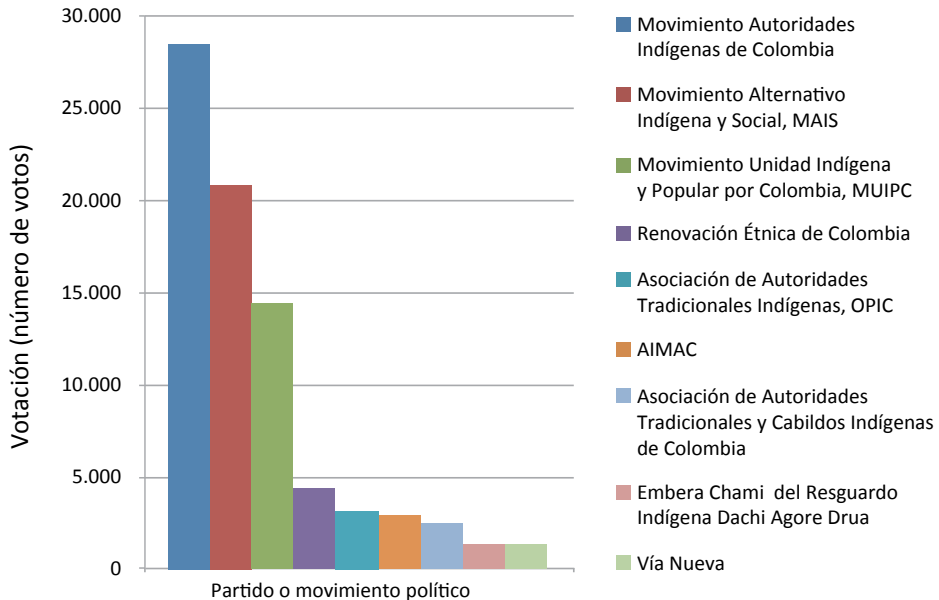
Fuente: Registraduría Nacional del Estado Civil.

De la misma manera, las listas presentadas para la Cámara de Representantes repartieron la competición entre organizaciones sólidas y líderes adiestrados en las prácticas electorales, por un lado, y otros que, así como ya había podido observarse en ocasiones anteriores en esta misma corporación pública, le apostaron a “ganarse” la curul indígena (ver gráfico 2)²². Así las cosas, volvieron a enfrentarse para los comicios los movimientos AICO y MAIS, herederos del aprendizaje de las organizaciones de la primera generación de las que surgieron. Pero también se apuntaron al desafío el Movimiento Unidad Indígena y Popular por Colombia, MUIPC; Renovación Étnica de Colombia, Raíces; Asociación de Autoridades Tradicionales Indígenas, OPIC; Autoridades Indígenas de

²² Sobre este punto es de recordar que, tanto en 2010 como en 2006, fueron candidatos del Polo Democrático quienes ganaron la curul indígena para la Cámara.

Medicina Ancestral, AIMAC; Asociación de Autoridades Tradicionales y Cabildos Indígenas de Colombia; Embera Chami del Resguardo Indígena Dachi Agorre Drua; y Vía Nueva.

Gráfico 2. Circunscripción especial indígena para Cámara 2014: votación por partido o movimiento político

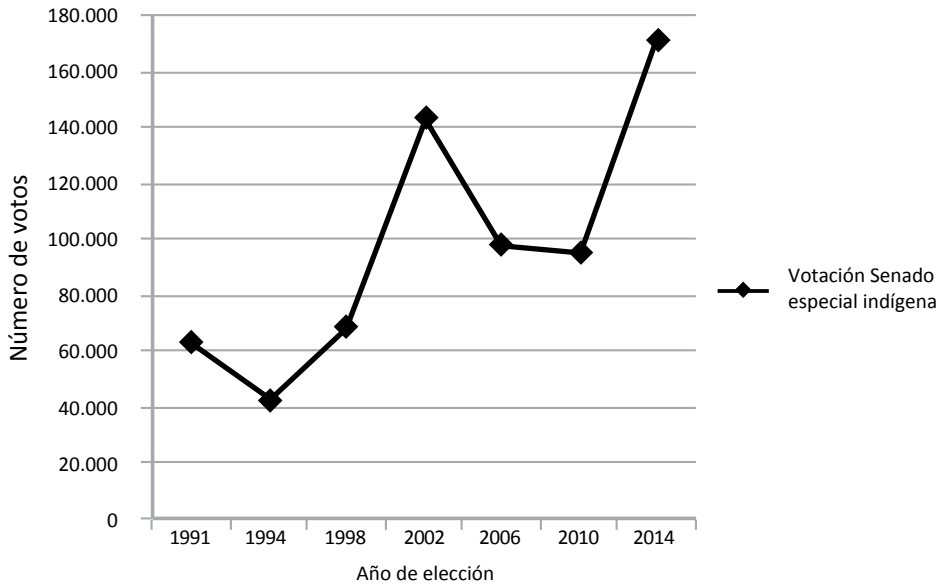


Fuente: Registraduría Nacional del Estado Civil.

Los resultados de estas elecciones destaparon una serie de orientaciones sugestivas. Sin duda, la primera está relacionada con un fuerte crecimiento de la votación a favor de las opciones políticas indígenas, que marcó un contraste con las elecciones parlamentarias anteriores. De hecho, los sufragios contabilizados desde la circunscripción especial para Senado fueron de un total de 171.218 votos válidos a favor de listas o partidos en 2014, mientras apenas se habían logrado 95.519 en 2010. Es más, dicha votación de 2014 superó la de las organizaciones y los líderes indígenas alcanzada en todas las elecciones legislativas realizadas desde 1991: 62.825 votos habían sido contados a favor de los candidatos de la circunscripción especial en esa oportunidad; 42.611 en 1994; 67.482 en 1998; 142.618 en 2002; 96.948 en 2006 (ver gráfico 3)²³.

²³ Al respecto, es importante recordar que, desde la circunscripción ordinaria —y con la sumatoria de un voto de respaldo desde las comunidades indígenas y un fuerte voto de opinión desde las ciudades—, Jesús Enrique Piñacué había alcanzado una alta votación en dos oportunidades: 66.279 votos a su favor en el año 1998, 85.594 (y el puesto 12) en 2002.

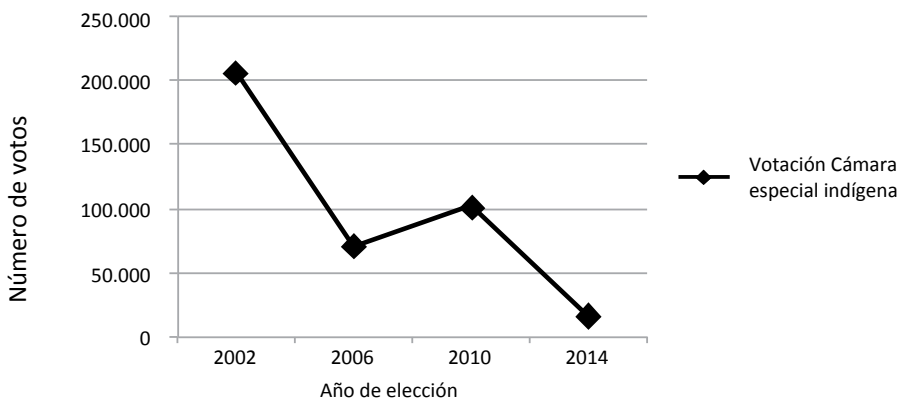
Gráfico 3. Evolución de la votación a favor de candidaturas indígenas en las circunscripciones especiales para Senado, 1991-2014



Fuente: Registraduría Nacional del Estado Civil.

Por su parte, la circunscripción especial para la Cámara de Representantes sumó un total de 159.523 votos en 2014, contra 103.184 en 2010; 70.019 en 2006; 207.217 en 2002²⁴ (ver gráfico 4).

Gráfico 4. Evolución de la votación a favor de candidaturas indígenas en las circunscripciones especiales para Cámara, 2002-2014



Fuente: Registraduría Nacional del Estado Civil.

²⁴ Es importante recordar que el año 2002 fue el que marcó el inicio del funcionamiento de la circunscripción especial indígena para Cámara de Representantes a raíz de la Ley 649 de 2001.

Esta alza significativa de los resultados indígenas en comparación con las elecciones anteriores —en especial los de organizaciones que comprueban una vinculación de larga data con las comunidades que dicen defender— no deja de ser particularmente llamativa dentro de un contexto en el que hasta la fecha dichas circunscripciones se mantenían en el centro de múltiples cuestionamientos, fuertemente controvertidas por ser consideradas como una herramienta poco adecuada para la representación política con enfoque diferencial y, por lo tanto, más bien destinadas si no a desaparecer, por lo menos a tener que pasar por una reformulación de su reglamentación²⁵.

Respecto de la forma como se seleccionaron algunas candidaturas —y los buenos resultados que alcanzaron—, parece haber tenido alguna influencia, aunque no sea tanto por su contenido sino más bien por las polémicas que desencadenó, el proyecto de Ley Estatutaria 1475 de 2011. De hecho, en su capítulo I y el artículo 28 sobre la inscripción de candidatos, planteaba: “[l]os Partidos y Movimientos Políticos con Personería Jurídica podrán inscribir candidatos y listas para toda clase de cargos y corporaciones de elección popular, excepto para la elección de congresistas por las circunscripciones especiales de minorías étnicas”. A la vez, se especificaba:

En las circunscripciones especiales de minorías étnicas la inscripción de las listas sólo podrá ser realizada por partidos y movimientos que hubiesen obtenido su personería jurídica con fundamento en el régimen excepcional previsto en la ley para tales minorías o por organizaciones sociales integradas por miembros de dichas comunidades reconocidas por el Ministerio del Interior y de Justicia.

Tomada en aras de proteger la articulación de las fuerzas políticas en competición con las bases indígenas de las que se reivindican —y en ese sentido alejar de las circunscripciones especiales las cercanías partidarias a los pueblos indígenas “por conveniencia”—, dicha medida podía, entre otros, poner en peligro la Alianza Social ya no Indígena

²⁵ Al respecto, ver Agudelo, 2005; Basset, 2011; Cunin, 2003; Departamento de Ciencia Política Universidad de los Andes, 2012; Escandón, 2011; Laurent, 1997, 2005, 2011 y 2012a; así como el capítulo de Juan Pablo Milanese e Inge Helena Valencia en este libro. De manera más general, sobre debates relativos a la articulación entre pluralismo cultural, Estado y democracia, ver, por ejemplo, Bareiro, López, Soto y Soto, 2004; Benhabib, 2002; Borrero, 2003; Chaves, 2011; Gros, 2000; Hoffmann y Rodríguez, 2007; Jaffrelot, 2011; Kymlicka, 1996; Laurent, 2005 y 2012; Leca, 1996; Lijphart, 1984; López, 2011; Norris, 2003; Pitkin, 1985; Roulleau Berger, 1995; Van Cott, 2003 y 2005.

sino Independiente. A la vez, se planteaba otro problema: la Ley en cuestión había sido ratificada sin la debida consulta previa de los pueblos indígenas a pesar de que los concernía directamente. Las circunscripciones especiales así correrían el riesgo de congelarse por falta de reglamentación.

Después de haberse interpuesto una serie de acciones para resolver el caso —y declaraciones contrarias del Consejo de Estado y el Consejo Nacional Electoral, posiciones de la Procuraduría General de la Nación, acción de tutela del presidente de la Alianza Social Independiente, sentencias de la Corte Constitucional y del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, entre otros²⁶—, se reconoció finalmente la posibilidad de proceder a las elecciones parlamentarias de 2014 y que la ASI tendría derecho a participar como en ocasiones anteriores, por relacionarse su origen con el movimiento indígena. De hecho, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado finalmente habilitó la presentación de candidatos por dichas circunscripciones para el año 2014, concluyendo:

[Los] partidos y movimientos políticos que adquirieron su personería jurídica al haber obtenido curul en las circunscripciones especiales de minorías étnicas pueden presentar candidatos de manera simultánea por la circunscripción especial de minorías étnicas y por la circunscripción ordinaria, no solo por cuanto no existe una norma que lo prohíba, sino también porque resultaría discriminatorio para los partidos que representan los intereses de estas comunidades, sin que exista un fin constitucional que así lo justifique.

Más allá de las polémicas que generó la Ley, ésta tuvo entre sus efectos el de incitar a la planeación con anticipación de las estrategias a llevar: por un lado, asegurarse respaldos comunitarios; por otro, recurrir a agrupaciones grandes y sólidas, articuladas con sus bases, para asegurar la llegada a las curules. Dicha prioridad no sólo se concretó, una vez más, en la presencia de fuerzas políticas como el Movimiento AICO y la ASIndependiente en la competencia desde las circunscripciones especiales (ver gráficos 1 y 2). Además, pudo observarse igualmente el sello de alianzas entre organizaciones comunitarias, sociales y políticas indígenas. Al respecto, es de subrayar la experiencia del Movimiento

.....
²⁶ Sobre el rompecabezas jurídico, las denuncias, tomas de posiciones y sentencias que originó dicha ley, ver por ejemplo, *El Nuevo Siglo*, 9 de junio de 2013; Zuluaga, 18 de marzo de 2013; *Colprensa*, 20 de marzo de 2013.

Alternativo Indígena y Social, MAIS, surgido entre la ONIC, el CRIC y sectores de la ASIndígena anteriormente agrupados en el marco del Movimiento Social Indígena.

El resultado de dicha apuesta fue más bien exitoso. Dentro de las circunscripciones especiales, las votaciones más altas fueron para líderes reconocidos en cada una de las organizaciones de trayectoria dentro del movimiento indígena: como el MAIS, el AICO, e incluso la Alianza Social Independiente²⁷ (ver gráficos 1 y 2). A la vez, tendió a demostrarse un voto orgánico fuerte, revelando como en oportunidades anteriores el peso de algunas regiones clave: Cauca y Chocó, para el MAIS (respectivamente 17.256 y 4.090 votos para Senado; 3.420 para Cámara); Nariño para AICO (16.836 votos para Senado y 18.487 para Cámara); pero también, en una medida mucho menor, la Amazonía para la OPIAC (2.008 sufragios a su favor en Vaupés para Senado, aunque la mayor votación de la organización para dicha corporación fue la de Bogotá, con 3.003 votos).

Con base en estos resultados, el 20 de julio de 2014 se posesionaron Luis Évelis Andrade en nombre del MAIS y Marcos Avirama por la ASIndependiente en el Senado y Germán Bernardo Carlosama, avalado por el Movimiento AICO, en la Cámara de Representantes²⁸. Sobre este último punto, vale resaltar que pudieron percibirse tensiones e incluso disputas a la hora de realizarse la asignación de las curules. En primer lugar, porque la poca diferencia que separaba a los dos candidatos que encabezaban la votación dentro del MAIS sólo permitió hacer claridad sobre el nombre del ganador varias semanas después de realizarse las elecciones y cuando se entregaron los resultados definitivos —de hecho diferentes de los que brindaba el conteo preliminar del 98,4% de las mesas informadas (Registraduría Nacional del Estado Civil, 10 de marzo de 2014)—. En segundo lugar, puesto que por haber obtenido la mayor votación dentro de la circunscripción especial para Senado, el MAIS intentó —aunque sin éxito— hacer valer su derecho a las dos

²⁷ Aunque la “identidad indígena” de la ASIndependiente haya estado sometida a cuestionamientos en los últimos años a raíz del cambio de nombre de la organización, no pueden negarse sus orígenes relacionadas con bases indígenas y, aún, la vinculación de muchos indígenas al partido aunque éste sea rechazado por otros.

²⁸ Fuera de la circunscripción especial, es de anotar la victoria de un polémico candidato avalado por AICO en la circunscripción departamental de La Guajira: Antenor Durán Carrillo, cercano al exgobernador Kiko Gómez y sindicado de tener nexos con organizaciones criminales paramilitares, quien obtuvo 47.484 votos a su favor en las elecciones de Cámara de marzo del 2014. Es de recordar que el afán de conquistar curules por parte de las organizaciones indígenas en los últimos años ha podido conducirlos a repartir avales de manera poco escrupulosa (ver Laurent, 2011 y 2012a). Sobre este caso más específicamente, ver la investigación coordinada por la Fundación Paz y Reconciliación, presentada en el portal *Las 2 Orillas* (4 de agosto de 2014).

curules en contra del ganador de la ASIndependiente (El Tiempo, 15 de abril de 2014).

Voto en contra: el no indígena al “uribismo”²⁹

Fuera del ámbito electoral pero con incidencias en éste, vale la pena subrayar el modo como impactó fuertemente en las relaciones y negociaciones gubernamentales con las organizaciones indígenas, el cambio de perfil presidencial que se dio, después de los ocho años de mandato de Álvaro Uribe (2002-2010), con la llegada de Juan Manuel Santos al primer cargo nacional en 2010.

Sobre este punto, es de recordar cómo el paso de Álvaro Uribe por la Presidencia de la República marcó la Colombia de los años 2000 (González, 2010) y, dentro de éste, las interacciones frecuentemente directas y en especial conflictivas con las comunidades indígenas. En nombre de la llamada Política de Seguridad Democrática defendida por el primer mandatario y a través de sus declaraciones desde su acceso al poder, según las cuales “ni un centímetro cuadrado del territorio nacional” podía salir del control de las instituciones estatales y la fuerza pública³⁰, parecía quedar en entredicho el derecho a la autonomía territorial indígena.

Con ello, él se convirtió rápidamente y de manera constante durante el tiempo que permaneció en su cargo en adversario de las organizaciones sociales —y en especial, entre éstas, las indígenas—, volviéndose objeto de sus mayores oposiciones desde la aprobación de la Magna Carta de 1991. Así las cosas, desde el principio de su gestión, se revivieron las operaciones de “recuperaciones de tierras” por parte de los indígenas del Cauca y en diversas oportunidades se emprendieron acciones de contestación, como la emblemática *Minga de Resistencia Indígena, Campesina y Popular* iniciada en octubre de 2008³¹.

²⁹ El término “uribismo” se refiere a una cercanía política al expresidente de la República, Álvaro Uribe.

³⁰ Esta posición del expresidente Uribe, que expresó públicamente en múltiples oportunidades, refleja el espíritu de su programa de gobierno (ver Presidencia de la República, 2003).

³¹ Puede mencionarse el eco que tuvieron las movilizaciones indígenas de la década 2000 y la forma como en algunas ocasiones estuvieron en el centro de líneas editoriales. Ver, por ejemplo, a propósito de una multitudinaria manifestación de las comunidades y organizaciones indígenas del departamento del Cauca, llevada a cabo en septiembre de 2004, la editorial *La marcha indígena es una señal de que las políticas del Gobierno pueden incubar un gran opositor* (recuperado de <http://www.eltiempo.com/> el 15 de septiembre de 2004), así como el número 799 de la Revista Cambio (23 al 29 de octubre de 2008) sobre la cuestión indígena, presentada en su portada como una “bomba de tiempo”. De origen quechua, la palabra *minga* se refiere a la idea de un trabajo comunitario para el bien de todos. Sobre la Minga de 2008, ver Archila, 2008; Caballero, 2009; Laurent, 2010; sobre la evolución de las relaciones de la Presidencia con las organizaciones indígenas, ver Laurent, 2012b.

Organizada en su primera fase durante más de cuatro semanas, desde el Cauca hasta Bogotá en un contexto de agitación social y huelgas de diversas corporaciones laborales, la protesta reveló la capacidad de las organizaciones indígenas de unir a su causa a múltiples grupos sociales y asociaciones —de afrodescendientes, campesinos, estudiantes o mujeres— al lado de numerosos simpatizantes y alrededor de una amplia gama de reivindicaciones: unas, específicas de los pueblos indígenas, como el respeto de los acuerdos gubernamentales que los concierne previamente definidos, la derogación de las leyes aprobadas sin su consulta previa o la ratificación de la Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas; otras, más amplias, a favor de los derechos humanos, de una salida negociada del conflicto armado o en contra de la firma del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos. A la vez, la minga simbolizó la insistencia de sus participantes en promover el respeto de las “cosmovisiones” —o “visiones del mundo”— indígenas, consideradas en peligro frente a la insistencia del presidente Uribe en proteger, eventualmente en su contra, los “valores de la patria” y en desacreditar a las organizaciones indígenas en cuanto que “aliadas de la guerrilla”³².

Frente a este horizonte obstruido y recientemente después de su elección en 2010, Juan Manuel Santos le apuntó a un viraje, no sólo en su política de gobierno sino también en la forma en la que ésta se relacionó con su entorno. Además de su intención de animar un proyecto de “Unidad Nacional” respaldado por diferentes partidos, el exministro de Defensa del segundo gobierno de Uribe demostró rápidamente una estrategia de acercamiento con los pueblos indígenas. Sin duda, al respecto, vale la pena recordar el impacto simbólico de su visita a indígenas koguis de la Sierra Nevada de Santa Marta, unas horas antes de su posesión en 2010. Asimismo, es de subrayar cómo las reuniones llevadas en el marco de la Mesa Permanente de Concertación Nacional durante su mandato han tendido a revelar que el oponente ya no se aparenta a un “enemigo” y que, en este sentido, los delegados ministeriales del presidente Santos pueden mostrarse abiertamente respetuosos de sus contradictores³³.

³² Ver al respecto la intervención televisiva del presidente Álvaro Uribe, Canal Institucional, 22 de octubre de 2008. Vale la pena resaltar que, a raíz de este episodio de la Minga y desde un clima especialmente tenso, finalmente se reanudaron las negociaciones entre el Gobierno y las organizaciones indígenas.

³³ Es de subrayar al respecto el recurso de los viceministros a expresiones amables frente a los representantes indígenas, así como su insistencia en hacer pública su preocupación por resolver los problemas encontrados (observación personal, reunión de la MPCN, Bogotá, marzo de 2012).

Por supuesto, los temas que provocan desacuerdos siguen siendo numerosos y los choques no han desaparecido. De hecho, las organizaciones indígenas frecuentemente denuncian la falta de voluntad política para que se cumplan de manera satisfactoria para las comunidades indígenas los acuerdos pactados en sus negociaciones, así como la forma en la que en múltiples circunstancias no se respeta su consulta previa en la toma de decisiones susceptibles de involucrarlas. Por otra parte, es de recordar el incidente ocurrido en julio de 2012 en Cauca. Con el argumento de exigir la salida de sus territorios colectivos de los actores armados cualesquiera sean, las comunidades del norte del departamento motivaron una fuerte controversia en el país cuando, a través de su “guardia indígena”, encontraron y sancionaron según sus usos y costumbres a miembros de las organizaciones armadas ilegales —como ya lo habían hecho en varias oportunidades— pero también porque, por primera vez en la historia del país, desalojaron a miembros del Ejército. La imagen de un soldado en llanto, sacado a la fuerza de su base militar —y cargado por unos indígenas— pareció marcar entonces el final de una resistencia indígena ante todo pacífica, dio la vuelta de los noticieros y los periódicos nacionales y fue ampliamente comentada en las redes sociales para rendir homenaje al Ejército nacional, a veces en tonos racistas, en contra de los supuestos “antipatriotas indígenas”³⁴.

No obstante, más allá de cualquier situación de crisis, han tendido a normalizarse las relaciones entre las comunidades indígenas y el Gobierno nacional. En agosto de 2012, el Presidente de la República accedió a una petición del Consejo Regional Indígena del Cauca y realizó un viaje a este departamento, desde donde, a manera de un *mea culpa*, pidió perdón a las comunidades indígenas por las acciones que las afectan en el marco del conflicto armado y aceptó que se reanudara el diálogo con sus representantes (El País, 15 de agosto de 2012).

Dentro de este contexto, es igualmente de tener en cuenta la forma como, desde el plan de gobierno del candidato Santos a la reelección surgió el lema de “Vamos por más con los indígenas” (Santospresidente.com, 2014) y como, a su vez, varias de las organizaciones políticas cercanas al movimiento indígena de mayor peso en el país respaldaron dicha opción presidencial.

³⁴ Sobre este episodio, ver por ejemplo Bolaños, 17 de julio de 2012; *El Tiempo*, 10 de julio de 2012; Sierra Restrepo, 21 de julio de 2012; Murcia, 20 de julio de 2012; así como la *Campaña ciudadana de apoyo a nuestros soldados: el Cauca y su ejército, una sola fuerza*, promovida a través de Facebook.

Sobre este punto es de subrayar que, más que a manera de un apoyo directo a dicho candidato, ante todo parece haberse tratado de asumir una posición paralelamente “a favor de la paz”, propuesta de la cual, con base en el avance de las negociaciones del Gobierno nacional con las FARC en La Habana, se abanderó el presidente en función desde el inicio de su campaña y en contra de su contrincante, Óscar Iván Zuluaga, siendo éste, respaldado por el expresidente Álvaro Uribe, mucho más reticente a una paz negociada “sin condiciones” —según su propia visión— y considerado por sus opositores, y con éstos las organizaciones indígenas, como la encarnación de una extrema derecha colombiana³⁵. En ese sentido, el refuerzo a Juan Manuel Santos por parte de varias organizaciones sociales y políticas, entre ellas las que se relacionan con el movimiento indígena, podría interpretarse como una vía para contrarrestar el regreso del “uribismo”.

Con base en esta apuesta, desde el mes de abril de 2014 se montaron reuniones con los líderes y organizaciones indígenas del Cauca, a partir de las cuales, según afirmó el primer mandatario, las comunidades indígenas serían “las más beneficiadas con la paz” (Colprensa, 16 de abril de 2014). Unas semanas después, la Alianza Social Independiente hizo pública su adhesión a la Unidad Nacional alrededor de Juan Manuel Santos (Prensa Campaña JMS, 7 de mayo de 2014). Entre las dos vueltas presidenciales, mientras las encuestas de opinión anunciaban la posible victoria de Óscar Iván Zuluaga y las tensiones crecían entre los dos candidatos y sus seguidores, el movimiento de las Autoridades Indígenas de Colombia declaró unírsele a la campaña de Santos el 4 de junio (Prensa Campaña JMS, 6 de junio de 2014); luego, el 6 de junio, se concretó un compromiso también a su favor por parte de la Organización Nacional Indígena de Colombia, ONIC (EFE, 6 de junio de 2014); seguido de otro, el 13 de junio, por parte de organizaciones ambientalistas e indígenas, entre las cuales estaba la Organización de los Pueblos Indígenas de la Amazonía Colombiana, OPIAC (Prensa Campaña JMS, 13 de junio de 2014).

Ahora bien, es de resaltar que, contrario a dicho respaldo a la candidatura de Juan Manuel Santos, para algunos sectores de la izquierda —que igualmente agrupan a votantes indígenas—, el voto en blanco constituiría

³⁵ Es importante aclarar que no se trata de discutir aquí la pertinencia de dichas acusaciones sino de hacer énfasis en los argumentos empleados para respaldar la candidatura de Juan Manuel Santos frente a Óscar Iván Zuluaga. Sobre este punto ver por ejemplo Gómez Albarello, 23 de mayo de 2014; Orozco, 27 de mayo de 2014; Kalmanovitz, 8 de junio de 2014; *El Tiempo*, 10 de junio de 2014; *Semana*, 22 de mayo de 2014.

la única vía a seguir frente a esta competencia presidencial sin salida. Entre otros, esta postura fue defendida por la Asociación de Cabildos Indígenas del Norte del Cauca, ACIN, con el fin de que ninguno de los candidatos del “Uribe/Zuluaga-Santismo”, quienes —según la organización— no son sino “los títeres de turno del capital transnacional y del Pentágono”, pueda ganar (Rozental, 30 de mayo de 2014). Y aun es de subrayar, unos meses antes de las inscripciones, el anuncio de la candidatura presidencial del líder indígena del norte del Cauca Feliciano Valencia, por un “País Común” a partir de un proyecto —que finalmente no se concretó— compartido entre diversos sectores sociales y políticos disidentes del Polo Democrático (Córdoba y Bolaños, 21 de abril de 2013).

A manera de análisis prospectivo: opciones políticas indígenas para el futuro

A partir de este panorama general que brinda una mirada a la movilización política indígena con motivo de las elecciones parlamentarias y presidenciales de 2014, así como su puesta en perspectiva en relación con los años anteriores de su experiencia, pueden discernirse tanto rasgos sobresalientes como posibles escenarios por venir (ver tabla recapitulativa).

En primer lugar, teniéndose en cuenta los más de veinte años que hoy suma la presencia indígena confirmada en la palestra electoral, el escenario más factible es que ésta se siga manteniendo: por supuesto, en un primer nivel, asegurada desde las circunscripciones nacionales especiales para Senado y Cámara de Representantes diseñadas a partir de la Constitución de 1991, pero también, sin duda, generada y motivada desde otros ámbitos de votación, como las elecciones municipales, departamentales e incluso presidenciales. Al respecto, es de recordar que de ninguna manera la participación electoral de las comunidades indígenas a través de organizaciones oficialmente destinadas a representarlas se ha limitado a la competición por las curules reservadas sino que, desde el paso hacia la elección de las autoridades locales, por el contrario se han involucrado de lleno en los comicios para designar alcaldes y concejales, gobernadores y diputados. Asimismo, es de tener presente que, desde la misma fecha, en varias oportunidades se han arriesgado con candidaturas presidenciales, entre las cuales algunas asumidas como propias³⁶.

³⁶ Además de la perspectiva planteada por la posible candidatura presidencial Feliciano Valencia en 2014, es de destacar la de Jesús Enrique Piñacué como fórmula vicepresidencial de la ASI, al lado de Antonio Navarro, candidato de la Alianza Democrática M19 en 1994 y posteriormente la de Antanas Mockus, por la misma ASI en 2006.

Pero sobre todo, igualmente es importante guardar en mente la idea de que la movilización política indígena tampoco se restringe a su expresión electoral. Como se mencionó anteriormente, son múltiples las interrelaciones que se dan desde las comunidades y organizaciones indígenas con un sinnúmero de actores, tanto para la gestión inmediata de su “día a día” y las relaciones de poder que implican, como para la definición y construcción a más largo plazo de políticas públicas enfocadas en los pueblos indígenas. Entre estos actores, sin duda, son de registrar las instancias y los agentes estatales, pero también vale mencionar el peso de organizaciones de diversos sectores sociales —campesinos, estudiantiles, mujeres, afrodescendientes— asumidos como “alternativos” y/o “de izquierda”, la(s) iglesia(s), grandes empresas nacionales y multinacionales, así como los grupos armados, entre los demás protagonistas que llegan a tener interacciones con los pueblos indígenas.

Así las cosas, es muy probable que siga sosteniéndose este repertorio de las acciones colectivas indígenas desplegado desde hace décadas, en sus diversas dimensiones políticas y a través de variadas vías: no solo en el marco de las luchas electorales sino también más allá de ellas; desde antes de la adopción de la Constitución de 1991 y hasta después de ésta, para exigir el reconocimiento de la diversidad étnica y cultural de la Nación y su traducción en prácticas concretas; en el respeto de la institucionalidad pero igualmente por medios de presión y regulación regidos por la prioridad del orden territorial colectivo (“*resguardo*” o equivalente) y defendidos por sus protectores (“*cabildos*”, “*guardia cívica*” y demás representantes de las autoridades comunitarias).

A la vez, tanto dentro como fuera del ámbito electoral, queda planteada para el futuro político indígena una pregunta central ya antigua que podría sintetizarse esquemáticamente en la disyuntiva de ¿unidad o divisiones? Por cierto, por un lado, las estrategias implementadas por las organizaciones indígenas en aras de preparar su participación en las elecciones parlamentarias de 2014 tendieron a revelar un interesante esfuerzo de trabajo compartido entre liderazgos regionales complementarios, en especial desde el MAIS. En parte, los resultados demostraron la efectividad de dicha táctica, con una alta votación —la mayor a su favor dentro de la circunscripción especial indígena para Senado—. No obstante, la incertidumbre que, en un entorno postelectoral, rodeó la repartición de las curules entre los candidatos ganadores de la más grande cantidad de votos así como las disputas que por lo tanto generó, hacen

eco a situaciones similares observadas en años anteriores³⁷ y, por tanto, llaman a la prudencia. Por un lado, obliga a repensar las destrezas de las organizaciones y los líderes indígenas para adecuarse a sus condiciones pero también lleva de nuevo, desde una perspectiva más amplia, a cuestionar el funcionamiento de las circunscripciones electorales especiales —cerradas a la ganancia de *solamente* dos curules, independientemente de todas habilidades de liderazgo y alianzas selladas—. Por otro lado, invita a recordar que, más allá de dichas habilidades y alianzas, sigue amenazando el riesgo de las divisiones.

Sin duda merece igualmente tenerse en cuenta, para matizar esta tendencia al fraccionamiento entre y dentro de las organizaciones indígenas, otra dinámica que, en una dirección contraria y como punto fuerte del movimiento indígena colombiano a lo largo de sus años de vida, demuestra su capacidad —por cierto relativa y frecuentemente coyuntural— para hacer “frentes unidos” más allá de todas rivalidades y divergencias cuando las circunstancias así lo exigen³⁸.

En cuanto, precisamente, al entorno que envolverá a las comunidades y organizaciones indígenas y desde el cual podrán hacer valer sus peticiones y participar en el debate público en los tiempos por venir, puede suponerse que, desde un plazo más cercano, estará en gran parte influenciado por las relaciones que se darán en el marco del gobierno del segundo periodo presidencial de Juan Manuel Santos. Al respecto, queda claro que aparecerá al orden del día el “cobro” indígena —y social en general— a cambio del respaldo electoral brindado al presidente Santos para su reelección.

“Hemos hecho mucho... Falta mucho por hacer” se planteaba desde la campaña Santos para los indígenas. Sin duda, del lado de los interesados, no se olvidarán pronto las promesas preelectorales: “[generar] un proceso de articulación Nación-territorio, convocando a gobernaciones y alcaldías para construir agendas conjuntas para la inclusión de los componentes indígenas”; “[implementar] el sistema de educación indígena

³⁷ Ver Laurent, 2005, 2011 y 2012a.

³⁸ En especial ha prevalecido esta posición fuera del ámbito electoral: por ejemplo desde las mingas de resistencia emprendidas o dentro de la Mesa Permanente de Concertación Nacional, frente a los actores armados, en relación con el tema de la necesidad de recurrir a la “consulta previa” y/o para fijar las políticas públicas para pueblos indígenas. Sin embargo, en algunas oportunidades igualmente han tenido éxito esfuerzos electorales compartidos como los que, por ejemplo, permitieron la elección de Floro Tunubalá como gobernador del Cauca en el 2000, con base en un acercamiento de las organizaciones CRIC, ASI y AICO al lado de numerosas otras organizaciones sociales (ver Laurent, 2005).

propio y el sistema intercultural de salud para los pueblos indígenas”; “[invitar] a los pueblos indígenas a participar en la construcción de una paz duradera desde sus territorios ancestrales”; “[formular] políticas con un énfasis social y ambiental para la protección física y cultural de los pueblos indígenas”; “[fortalecer] la institucionalidad y la representación indígena en el Gobierno Nacional”. De hecho, a pocas semanas de la victoria del “candidato de la paz” y apenas algunos días después de su ratificación oficial en la función presidencial, numerosas voces de crítica volvieron a alzarse desde diversas orillas de las organizaciones sociales reunidas en el marco de la Cumbre Agraria, entre las cuales se contaba la Organización Nacional Indígena de Colombia, ONIC (Pulido, 14 de agosto de 2014). En este sentido, de no implicarse claramente el Gobierno a favor de la concretización de estas metas, será de esperar el regreso a esquemas de confrontación con las organizaciones indígenas.

Ahora bien, fuera de dicho riesgo siempre presente, merece subrayarse que pocas semanas después fueron precisamente firmados por Juan Manuel Santos los decretos 1952 y 1953 del 7 de octubre de 2014, relativos a la autonomía territorial, política y educativa indígena, y reivindicados con insistencia por las organizaciones indígenas en la última década. Asimismo, la celebración del controvertido “Día de la Raza”, hoy rebautizado “Día de la Diversidad y la Interculturalidad de los Pueblos”, dio paso a un mensaje fuerte desde la Presidencia de la República, el 12 de octubre del mismo año, para declarar a Colombia “a la vanguardia en la garantía de los derechos de sus pueblos indígenas” (Presidencia de la República, 12 de octubre de 2014).

Por otra parte, a mediano plazo y sea cualquiera la salida que encontrarán las negociaciones llevadas en La Habana entre las FARC y el Gobierno, la cuestión de la paz quedará probablemente como otra de las grandes prioridades a seguir para las comunidades y organizaciones indígenas por ser éstas, desde hace años, víctimas del conflicto armado, pero también porque en múltiples ocasiones se han abanderado de iniciativas para clamar tanto su resistencia frente a la guerra como su voluntad de tomar parte en iniciativas a favor de la construcción de la paz³⁹.

³⁹ Al respecto, ver Laurent, 2005 y ONIC, 2002.

Consideraciones y recomendaciones finales

Con base en las anteriores reflexiones y a manera de cierre, se destacan unas consideraciones y recomendaciones relativas tanto a las dinámicas electorales indígenas como al entorno social y político más amplio que las envuelve (ver tabla recapitulativa).

Sin duda, hay que tener en cuenta que la regulación de las circunscripciones especiales refleja la complejidad de la puesta en práctica y traducción en políticas públicas de los principios constitucionales a favor de la diversidad, tal como también lo sugieren múltiples otros asuntos relacionados con el derecho a la autonomía relativa indígena dentro de la Nación: territorios colectivos y autoridades comunitarias, derecho a asumir sistemas de educación y salud de acuerdo a los usos y costumbres, justicia propia, consulta previa, entre otros. De manera permanente queda planteada la pregunta de cómo lograr un equilibrio entre el interés general y la salvaguardia de especificidades étnicas y culturales, sin caer en encierres comunitarios y más bien en aras de favorecer la reciprocidad intercultural.

Sobre el tema electoral, el mecanismo de las circunscripciones especiales iniciado por la Constitución de 1991 y atravesado por las reformas políticas de 2003 y 2009 (reglamentada por la Ley 1475 de 2011), ha tendido a revelar sus límites cuando de representación indígena se habla: bien sea porque su reglamentación no está lo suficientemente precisa para asegurar que quienes se inscriben para competir electoralmente dentro de dicha circunscripción estén efectivamente ligados a las comunidades indígenas del país, sus problemáticas y prioridades más allá de intereses electorales, incluso “electoreros”; bien sea porque el número de curules que facilita queda restringido y porque su repartición no necesariamente se relaciona con la cantidad de votos obtenidos por los candidatos sino por las fuerzas política que los avalan. En este sentido, sería de recomendar una revisión de su funcionamiento, pero con la precaución de invitar a las organizaciones y los líderes indígenas para que participen en su diseño.

Al respecto, es de llamar la atención sobre el hecho de que el proyecto de Acto Legislativo 018 de 2014, presentado ante el Congreso de la República a iniciativa del gobierno de Juan Manuel Santos, por medio del cual se adopta una reforma de equilibrio de poderes y reajuste institucional, no prevé cambio directo en relación con las circunscripciones especiales indígenas. Contemplada por la misma reforma, la propuesta

de acabar con el voto preferente podría invitar a una mayor cohesión partidaria alrededor de líderes fuertes, no sin igualmente abrir el camino a rivalidades interpersonales —de las cuales no escapan las comunidades y organizaciones indígenas—. A su vez, la idea de aumentar el peso legislativo de los departamentos de menos de 500.000 habitantes probablemente visibilizaría más algunos de éstos, con porcentajes significativos de población indígena —por ejemplo, en la Amazonía y la Orinoquía—. Queda, sin embargo, el interrogante de saber en qué medida los partidos u organizaciones indígenas tendrían la capacidad de superar allí fuerzas políticas de mayor envergadura y representación en el Congreso, tales como los partidos Liberal, Conservador, de la U o Centro Democrático, ampliamente dominantes en dichos departamentos⁴⁰.

Paralelamente, es de tener en cuenta el carácter subjetivo y dinámico de la(s) identidad(es) —y del hecho de reivindicarse en cuanto que “indígena(s)”—, posiblemente flexible y cambiante en función de los tiempos, los espacios y los interlocutores. Por el contrario, puede resultar especialmente arriesgado y alejado de la realidad fijar una serie de criterios a partir de los cuales definir quién es indígena, quién no lo es y quién, por lo tanto, tiene acceso o no a derechos específicos. Por último, no deja de ser problemático saber quién asume dicha responsabilidad del reconocimiento étnico —las autoridades tradicionales a nivel comunitario, la Dirección de Asuntos Indígenas del Ministerio del Interior a nivel estatal, para el caso colombiano—.

Frente a estos difíciles retos parece capital garantizar el sustento del diálogo social desde una perspectiva horizontal de las relaciones Estado-sociedad y con base en el principio de “igualdad en la diferencia” reconocido constitucionalmente. Desde este mismo enfoque, es de velar por que se mantengan conversaciones entre los actores involucrados —tal como se han venido dando, por ejemplo a través de la Mesa Nacional Permanente de Concertación— y proponer un fortalecimiento de la coordinación interinstitucional alrededor de las cuestiones que atañan a los pueblos indígenas, con el fin de facilitar la operacionalización de las decisiones que generan. Igualmente resultaría relevante que estos intercambios no necesariamente se circunscriban al Estado y los representantes de

.....
⁴⁰ Sobre el contenido de la reforma y algunas de sus posibles implicaciones, ver <http://www.legismovil.com/BancoMedios/Archivos/pal%20018-14%20equilibrio%20de%20poderes.pdf>, así como Pronunciamiento de la Misión de Observación Electoral en la audiencia Pública del Proyecto de Acto Legislativo No. 018 de 2014, 10 de septiembre de 2014 (consultado en <http://moe.org.co/control/reforma-politica/404-moe-interviene-en-audiencia-publica-sobre-equilibrio-de-poderes>).

los pueblos indígenas, sino que se presten paralelamente para discusiones más amplias con otros grupos étnicos y sectores sociales: afrocolombianos, campesinos, mujeres, estudiantes. En el mismo orden de ideas, sería deseable fomentar mayores esferas de interlocución entre las organizaciones indígenas para que, más allá de sus divisiones de larga data, logren identificarse puntos de encuentro para su acercamiento. Por último, es de recomendar asociar activamente las comunidades y organizaciones indígenas a las iniciativas a favor de la cesación del conflicto armado y para la construcción de la paz, teniendo en cuenta sus años de experiencia de resistencia civil y pacífica.

El año electoral 2014 confirmó la firmeza de la movilización política de los pueblos indígenas: la solidez relativa de sus organizaciones; su capacidad de combinar asuntos comunitarios y participación en los comicios, hacer valer sus reivindicaciones por la senda institucional o por las “vías de hecho”; su influencia en los debates, en decisiones y en las votaciones de índole nacional. Cuantos elementos que son de considerar, dos décadas después de la apuesta constitucional por una Colombia multiétnica y pluricultural y con especial atención hoy que se están dibujando los contornos de un escenario de posconflicto armado.

Tabla recapitulativa. Movilización política indígena en Colombia, ¿qué balance para qué futuro?

Puntos fuertes	Límites, interrogantes y retos
<p>Desde el movimiento indígena:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Años de experiencia y solidez organizativa • Presencia confirmada en la palestra electoral • Capacidad de movilización política dentro y fuera del escenario electoral • Complementariedad de los repertorios de acción colectiva <p style="text-align: center;">↓</p> <p>Constitución del movimiento indígena como un actor significativo dentro del paisaje político nacional</p>	<p>Para el movimiento indígena:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Bajo número de curules atribuidas en el Congreso a través de las circunscripciones especiales • Posición minoritaria y participación restringida en la actividad electoral en general • Riesgos ligados a una representación “de fachada”: poca conexión entre electores y elegidos, creación de organizaciones “de papel” • Fuera del ámbito electoral, peticiones permanentes a favor de la concretización de los principios constitucionales • Espectro de los actores armados como limitante a las garantías constitucionales <p style="text-align: center;">↓</p> <p style="text-align: center;">¿Unidad o divisiones?</p> <p style="text-align: center;">¿Qué capacidad de representación?</p>

**Recomendaciones para tener en cuenta:
concertación y diálogo como palabras clave**

Dentro del movimiento indígena:

- Estimular acercamientos e interlocución entre las comunidades y las organizaciones indígenas, con el fin de contrarrestar su fraccionamiento y de identificar agendas compartidas.

Entre el Estado y los pueblos indígenas y para un mayor equilibrio con el conjunto de la sociedad dentro de la Nación diversa:

- Seguir fomentando espacios de concertación, con el fin de registrar los (des)acuerdos relativos a la diversidad étnica y cultural de la Nación y su traducción en políticas públicas.
 - Fortalecer la coordinación interinstitucional para pueblos indígenas para agilizar su operatividad.
 - De manera más específica en cuanto a las circunscripciones especiales indígenas, proponer la ratificación de su funcionamiento por los pueblos y las organizaciones indígenas.
 - Velar por no caer en posiciones de encierres comunitarios con base en la definición de criterios estáticos de pertenencia identitaria.
 - Mostrar disposición a favor de diálogos amplios, abiertos a la incorporación de temáticas y actores en función de las coyunturas del país, en pro de una transición hacia un contexto de posconflicto armado.
-

Referencias

- Agudelo, C. (2005). *Retos del multiculturalismo en Colombia. Política y poblaciones negras*. Medellín: La Carreta Social, IRD, ICANH, IEPRI.
- Albó, X. (2003). *Pueblos indios en la política*. La Paz: CIPCA/Plural.
- Archila, M. (2008). La Minga: “llegaron al centro del país para quedarse”. *Portal web del CRIC*. Recuperado el 8 de diciembre de 2008 desde <http://www.cric-colombia.org/noticias/index.php?show=11&catid=1>.
- Bareiro, L.; López, O.; Soto, C. y Soto, L. (2004). *Sistemas electorales y representación femenina en América Latina*. Santiago de Chile: Unidad Mujer y Desarrollo Naciones Unidas y Cepal.
- Basset, Y. (2011). Las circunscripciones especiales: ¿unas instituciones obsoletas?. *Análisis Político*, 72, 43-59.
- Batlle, M. y Puyana, J. R. (2011). El nivel de nacionalización del sistema de partidos colombiano: una mirada a partir de las elecciones legislativas de 2010. *Colombia Internacional*, 74, 27-57.
- Benhabib, S. (2002). Political theory and political membership in a changing world. En I. Katznelson y H. V. Milner (Eds.), *Political science: The state of the discipline* (pp. 405-432). Nueva York: Norton y Company.
- Bolaños, E. A. (17 de julio de 2012). La Guardia Indígena impone su ley. *El Espectador*. Recuperado el 3 de septiembre de 2014 desde <http://www.elespectador.com/noticias/politica/guardia-indigena-impone-su-ley-articulo-360765>.
- Borrero, C. (2003). *Multiculturalismo y derechos indígenas*. Bogotá: CINEP.
- Brett, R. (2006). *Movimiento popular, etnicidad y democratización en Guatemala, 1985-1996*. Guatemala: F&G.
- Caballero, J. (2009). Juntar nuestras ganas para trabajar en minga (crónica). En Plataforma Colombiana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo, ¿Continuidad o desmembramiento? La Seguridad Democrática insiste y la esperanza resiste (pp. 212-217). Bogotá: Ediciones Antropos.
- Chaves, M. (Comp.) (2011). *La multiculturalidad estatalizada. Indígenas, afrodescendientes y configuraciones regionales de estado*. Bogotá: ICANH.

- Colprensa. (20 de marzo de 2013). Negritudes e indígenas tendrían problemas para ir a elecciones: MOE. *El País*. Recuperado el 28 de julio de 2014 desde <http://www.elpais.com.co/elpais/colombia/noticias/negritudes-e-indigenas-tendrian-problemas-para-ir-elecciones-moe>.
- Colprensa. (16 de abril de 2014). “Las comunidades indígenas serán las más beneficiadas con la paz”: Santos. *El Colombiano*. Recuperado el 28 de julio de 2014 desde http://www.elcolombiano.com/BancoConocimiento/L/las_comunidades_indigenas_seran_las_mas_beneficiadas_con_la_paz_santos/las_comunidades_indigenas_seran_las_mas_beneficiadas_con_la_paz_santos.asp.
- Córdoba, A. y Bolaños, E. A. (21 de abril de 2013). Feliciano Valencia: ni de izquierda ni de derecha. *El Nuevo Liberal*. Recuperado el 28 de julio de 2014 desde <http://www.elpueblo.com.co/elnuevoliberal/feliciano-valencia-ni-de-izquierda-ni-de-derecha/>.
- Cunin, E. 2003. La política étnica entre alteridad y estereotipo. Reflexiones sobre las elecciones de marzo de 2002 en Colombia. *Análisis Político*, 48, 77-93.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas, DANE. (2007). *Colombia: una nación multicultural. Su diversidad étnica*. Bogotá: DANE. Recuperado desde https://www.dane.gov.co/files/censo2005/etnia/sys/colombia_nacion.pdf.
- Departamento Nacional de Planeación, DNP. (2010). *Información sobre acciones y procesos institucionales para los pueblos indígenas de Colombia*. Bogotá: DNP.
- Departamento de Ciencia Política, Universidad de los Andes. (2012). *Foro Balance y perspectivas de la representación social y política afrocolombiana (relatoría del evento)*. Documentos del Departamento de Ciencia Política, 17. Recuperado el 15 de enero de 2015 desde <https://c-politica.uniandes.edu.co/index.php/publicaciones/documentos-ciencia-politica>.
- EFE. (6 de junio de 2014). Indígenas apoyan a Santos para su reelección. *El Espectador*. Recuperado el 28 de julio de 2014 desde <http://www.elespectador.com/noticias/politica/indigenas-apoyan-santos-su-reeleccion-articulo-496858>.
- El Nuevo Siglo. (9 de junio de 2013). *Chocan C. de Estado y CNE por participación de minorías étnicas en comicios 2014*. Recuperado

- el 28 de julio de 2014 desde <http://www.elnuevosiglo.com.co/articulos/6-2013-chocan-c-de-estado-y-cne-por-participaci%C3%B3n-de-minor%C3%ADas-%C3%A9tnicas-en-comicios-2014.htm>.
- El País. (15 de agosto de 2012). *Presidente Santos pidió perdón a los indígenas por las víctimas del conflicto*. Recuperado el 20 de agosto de 2014 desde <http://www.elpais.com.co/elpais/judicial/noticias/indigenas-cauca-esperan-llegada-presidente-santos-resguardo-maria>.
- El Tiempo. (10 de julio de 2012). *Indígenas del Cauca quieren sacar a Farc y a Ejército de su territorio*. Recuperado el 10 de octubre de 2014 desde <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-12015911>.
- El Tiempo. (15 de abril de 2014). *Intensa puja por curules indígenas*. Recuperado el 28 de julio de 2014 desde <http://www.eltiempo.com/elecciones-2014/congreso/intensa-puja-por-curules-indgenas/13834644>.
- El Tiempo. (10 de junio de 2014). *Paz, economía y agro enfrentaron a Juan M. Santos y Óscar I. Zuluaga*. Recuperado el 28 de julio de 2014 desde <http://www.eltiempo.com/elecciones-2014/presidencia/paz-economia-y-agro-enfrentaron-a-juan-m-santos-y-scar-i-zuluaga/14097015>.
- Escandón, M. (2011). *Circunscripciones especiales indígenas y afro (1991-2010)*. Bogotá: Universidad de los Andes.
- Escobar, A.; Martínez, M y Adames, S. (2005). Participación política indígena en el Congreso. En D. Roll (Dir.), *Partidos políticos y Congreso. Élités políticas y mayorías parlamentarias en Colombia en la década de los noventa* (pp. 207-245). Bogotá: Universidad Nacional.
- García, M. y Hoskin, G. (2006). *La reforma política de 2003. ¿La salvación de los partidos colombianos?* Bogotá: CESO, Departamento de Ciencia Política Universidad de los Andes y Fundación Konrad Adenauer.
- Gómez Albarello, J. G. (23 de mayo de 2014). ¿El capítulo final de la extrema derecha? *El Espectador*. Recuperado el 28 de julio de 2014 desde <http://www.elespectador.com/noticias/politica/el-capitulo-final-de-extrema-derecha-articulo-494147>.
- González, F. (2010). ¿De dónde proviene la legitimidad política de Álvaro Uribe Vélez? En C. Launay Gama e I. Bolívar (Eds.), *Gobernanza*

- y conflicto en Colombia. Interacción entre gobernantes y gobernados en un contexto violento* (pp. 60-72). Bogotá: CINEP, IRG.
- Gros, C. (1991). *Colombia indígena*. Bogotá: CEREC.
- Gros, C. (2000). *Políticas de la etnicidad. Identidad, Estado y modernidad*. Bogotá: ICANH.
- Hoffmann, O. y Rodríguez, M. R. (Eds.) (2007). *Los retos de la diferencia. Los actores de la multiculturalidad en México y Colombia*. México: CEMCA, CIESAS, ICANH, IRD.
- Jaffrelot, C. (2011). La compétition électorale et la fabrique des identités. *Critique internationale* 2 (51), 9-15. Recuperado el 20 de junio de 2011 desde <http://www.cairn.info/revue-critique-internationale-2011-2-page-9.html>. (DOI: 10.3917/cii.051.0009).
- Kalmanovitz, S. (8 de junio de 2014). Las consecuencias de la extrema derecha. *El Espectador*. Recuperado el 28 de julio de 2014 desde <http://www.elespectador.com/opinion/consecuencias-de-extrema-derecha-columna-497196>.
- Kymlicka, W. (1996). *Ciudadanía multicultural*. Buenos Aires: Paidós.
- Lacroix, L. (2005). *Indigènes et politique en Bolivie. Les stratégies chiquitanas dans le nouveau contexte de décentralisation participative*. Tesis doctoral de Sociología. París: Universidad Sorbonne Nouvelle.
- Las 2 Orillas. (4 de agosto de 2014). *Herederos del mal: clanes, mafias y mermelada*. Recuperado el 18 de agosto de 2014 desde <http://www.las2orillas.co/herederos-del-mal-clanes-mafias-y-mermelada>.
- Laurent, V. (1997). Pueblos indígenas y participación política en Colombia. Las elecciones de 1994. *Análisis Político*, 31, 63-81.
- Laurent, V. (2005). *Comunidades indígenas, espacios políticos y movilización electoral en Colombia, 1990-1998. Motivaciones, campos de acción e impactos*. Bogotá: ICANH, IFEA.
- Laurent, V. (2007). Indianité et politique en Amérique latine. Variations andines autour d'un phénomène continental. *Transcontinentales*, 4, 59-76.
- Laurent, V. (2008). Entre la participación y la representación: retos y dilemas de la movilización indígena en Colombia y la zona andina. En J. Massal (Comp.), *¿Representación o participación? Los retos y desencantos andinos en el siglo XXI* (pp. 37-71). Bogotá: IEPRI, IFEA.

- Laurent, V. (2009). Movimiento indígena y retos electorales en Colombia. Regreso de lo indio para una apuesta nacional. *Revista Elecciones*, 9, 87-114.
- Laurent, V. (2010). Con bastones de mando o en el tarjetón. Movilizaciones políticas indígenas en Colombia. *Colombia Internacional*, 71, 35-61.
- Laurent V. (2011). Dos décadas de movilización electoral indígena en Colombia. Una mirada a las elecciones locales de octubre de 2011. En M. Batlle y L. Wills (Eds.), *Política y territorio. Análisis de las elecciones subnacionales en Colombia* (pp. 161-195). Bogotá: PNUD, IDEA, Netherlands Institute for Multiparty Democracy.
- Laurent, V. (2012^a). Multiculturalismo a la colombiana y veinte años de movilización electoral indígena: circunscripciones especiales en la mira. *Análisis Político*, 75, 47-65.
- Laurent, V. (2012^b). Cultures en conflit(s)? Peuples indigènes et politiques publiques en Colombie, vingt ans de réflexions. *Cahiers des Amériques Latines*, 71, 75-94.
- Le Bot, Y. (1994). *Violence de la modernité en Amérique latine. Indianité, société et pouvoir*. París: Karthala.
- Leca, J. (1996). La démocratie à l'épreuve des pluralismes. *Revue française de science politique*, 46 (2), 225-279.
- León, J.; Patzi, F.; Orellana, R.; Peñaranda, R.; Fabricano, M.; Pajuelo, R.; Combès, I.; Ticona, E.; Laurent, V.; Ibáñez, M. y Véliz, A. (2005). *Participación política, democracia y movimientos indígenas en los Andes*. La Paz: IFEA, PIEB, Embajada de Francia en Bolivia.
- Lijphart, A. (1984). *Democracies*. Nueva Haven: Yale University Press.
- Londoño, M. (18 de junio de 2013). El regreso a la política de Jesús Piñacué. *Las 2 Orillas*. Recuperado el 28 de julio de 2014 desde <http://www.las2orillas.co/el-regreso-la-politica-del-derrotado-pinacue/>.
- López, P. (2011). Altérités intimes, altérités éloignées: la greffe du multiculturalisme en Amérique latine. *Critique internationale*, 2 (51), 129-149. Recuperado el 20 de junio de 2011 desde <http://www.cairn.info/revue-critique-internationale-2011-2-page-9.html>. (DOI: 10.3917/crii.051.0129).

- Massal, J. (2005). *Les mouvements indiens en Équateur*. París: Karthala.
- Ministerio del Interior, República de Colombia. (2014). *Proyecto de Acto Legislativo Nro. 018 de 2014 “por medio del cual se adopta una reforma de Equilibrio de Poderes y Reajuste Institucional y se dictan otras disposiciones”*. Recuperado el 15 de enero de 2014 desde <http://www.legismovil.com/BancoMedios/Archivos/pal%20018-14%20equilibrio%20de%20poderes.pdf>.
- Misión de Observación Electoral. (10 de septiembre de 2014). *MOE interviene en audiencia pública sobre equilibrio de poderes*. Recuperado el 15 de enero de 2014 desde <http://moe.org.co/control/reforma-politica/404-moe-interviene-en-audiencia-publica-sobre-equilibrio-de-poderes>.
- Murcia, L. A. (20 de julio de 2012). Sargento Rodrigo García: lágrimas de honor. *Semana*. Recuperado el 3 de septiembre de 2014 desde <http://www.semana.com/nacion/articulo/sargento-rodrigo-garcia-lagrimas-honor/261520-3>.
- Norris, P. (2003). *Electoral engineering: Voting rules and political behavior*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Organización Nacional Indígena de Colombia, ONIC, Consejo Nacional de Paz. (2002). *Los indígenas y la paz. Pronunciamientos, resoluciones, declaraciones y otros documentos de los pueblos y organizaciones indígenas sobre la violencia armada en sus territorios, la búsqueda de la paz, la autonomía y la resistencia*. Bogotá: ONIC.
- Orozco, C. (27 de mayo de 2014). La mala memoria zuluaga-uribista. *El Espectador*. Recuperado el 28 de julio de 2014 desde <http://www.elespectador.com/opinion/mala-memoria-zuluaga-uribista-columna-494953>.
- Ortiz, S. (2004). *Cotacachi: una apuesta por la democracia participativa*. Quito: FLACSO.
- Ortiz, S. (2007). Movimiento indígena y gobiernos locales en Ecuador (1996-2004). En W. Assies y H. Gundermann (Eds.), *Movimientos indígenas y gobiernos locales* (pp. 356-376). México: Colegio de Michoacán.
- Pitkin, H. (1985). *El concepto de representación*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- Prensa Campaña JMS. (7 de mayo de 2014). Alianza Social Independiente (ASI) adhirió a “Juan Manuel Santos Presidente”. *Unidadnacional*.

com.co. Recuperado el 28 de julio de 2014 desde <http://www.unidadnacional.com.co/noticias/alianza-social-independiente--asi-adhirio-a--juan-manuel-santos-presidente->.

Prensa Campaña JMS. (6 de junio de 2014). *Indígenas de AICO se unen a la propuesta de paz de Juan Manuel Santos*. Recuperado el 28 de julio de 2014 desde <http://prensa.santospresidente.com/noticias/junio/ind%C3%ADgenas-de-aico-se-unen-a-la-propuesta-de-paz-de-juan-manuel-santos>.

Prensa Campaña JMS. (13 de junio de 2014). *‘Creemos en la paz y vamos a votar por Santos’, dicen ambientalistas del país*. Recuperado el 28 de julio de 2014 desde <http://prensa.santospresidente.com/noticias/junio/-creemos-en-la-paz-y-vamos-a-votar-por-santos-,dicen-ambientalistas-del-pa%C3%ADs>.

Presidencia de la República. (12 de octubre de 2014). *Mensaje del Presidente Juan Manuel Santos en la celebración del Día de la Diversidad y la Interculturalidad de los Pueblos*. Recuperado el 12 de octubre de 2014 desde <http://wp.presidencia.gov.co/Paginas/presidencia.aspx>.

Presidencia de la República, Ministerio de Defensa Nacional. (2003). *Política de defensa y seguridad democrática*. Bogotá: Presidencia de la República. Recuperado desde <http://www.oas.org/csh/spanish/documentos/Colombia.pdf>.

Pulido, J. (14 de agosto de 2014). “Santos inicia segundo periodo rajándose”. *Las 2 Orillas*. Recuperado el 17 de agosto de 2014 desde <http://www.las2orillas.co/santos-inicia-segundo-periodo-rajandose>.

Recondo, D. (2001). Mexique: multiculturalisme et démocratisation dans l’Oaxaca. *Problèmes d’Amérique Latine*, 41, 45-70.

Registraduría Nacional del Estado Civil. (10 de marzo de 2014). *Boletín 44*. Recuperado desde http://www3.registraduria.gov.co/congreso2014/preconteo/99SE/DSE9999999_L2.htm.

Rodríguez, C. R. (2005). La reforma política de 2003: motivaciones, definiciones y contenido. En C. R. Rodríguez y E. Pizarro (Eds.), *Los retos de la democracia. Viejas y nuevas formas de la política en Colombia y América Latina* (pp. 211-247). Bogotá: Fundación Foro por Colombia, Fundación Heinrich Böll, Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Colombia.

- Rouleau Berger, L. (1995). Les minorités actives dans l'espace public: quel exercice de la démocratie? En J. P. Saez (Dir.), *Identités, cultures et territoires* (pp. 57-68). París: Desclée de Brouwer.
- Rozental, E. (31 de mayo de 2014). El voto en blanco es nuestra opción contra el régimen: no votar en blanco es votar por el fascismo y contra la paz. *Informativo Nasaacin*. Recuperado el 28 de julio de 2014 desde <http://nasaacin.org/informativo-nasaacin/contexto-colombiano/6958-el-voto-en-blanco-es-nuestra-opci%C3%B3n-contra-el-r%C3%A9gimen-no-votar-en-blanco-es-votar-por-el-fascismo-y-contra-la-paz>.
- Santospresidente.com. (2014). *Vamos por más para los indígenas*. Recuperado el 28 de julio de 2014 desde <http://www.santospresidente.com/propuestas-0/plan-de-gobierno/vamos-m%C3%81s-para-los-ind%C3%8Dgenas>.
- Semana. (22 de mayo de 2014). *Santos y Zuluaga se retaron a decir la verdad*. Recuperado el 28 de julio de 2014 desde <http://www.semana.com/nacion/elecciones-2014/articulo/santos-zuluaga-se-retan-decir-la-verdad-sobre-escandalos-en-sus-campanas/389017-3>.
- Sierra Restrepo, A. (21 de julio de 2012). Guerra en el Cauca: sin palabras. *Semana*. Recuperado el 3 de septiembre de 2014 desde <http://www.semana.com/nacion/articulo/guerra-cauca-palabras/261534-3>.
- Van Cott, D. L. (2003). Cambios institucionales y partidos étnicos en América Latina. *Análisis Político*, 48, 26-51.
- Van Cott, D. L. (2005). *From movements to parties in Latin America: The evolution of ethnic politics*. Nueva York: Cambridge University.
- Viqueira, J. P. y Sonnleitner, W. (Coords.) (2000). *Democracia en tierras indígenas: las elecciones en los Altos de Chiapas (1991-1998)*. México: CIESAS, Colegio de México, IFE.
- Wills, M. E. (2007). *Inclusión sin representación. La irrupción política de las mujeres en Colombia 1970-2000*. Bogotá: Norma.
- Yashar, D. (1997). Indigenous politics and democracy. Contesting citizenship in Latin America. *Kellogg Institute Working Paper*, 238, University of Notre Dame.

Yashar, D. (2008). Política indígena en los países andinos: patrones cambiantes de reconocimiento, reforma y representación. En S. Mainwaring, A. M. Bejarano y E. Pizarro (Eds.), *La crisis de la representación democrática en los países andinos* (pp. 387-438). Bogotá: Norma.

Zuluaga, C. (18 de marzo de 2013). Marco Aníbal Avirama: “Nos dejaron en un limbo jurídico”. *El Espectador*. Recuperado el 28 de julio de 2014 desde <http://www.elespectador.com/noticias/politica/articulo-411144-marco-anibal-avirama-nos-dejaron-un-limbo-juridico>.

Espejismos de representación especial: análisis de la circunscripción especial afro para la Cámara de Representantes*

Juan Pablo Milanese¹

Inge Helena Valencia²

Introducción

Durante la última década del siglo XX varios países de América Latina implementaron reformas institucionales con el propósito de incentivar proyectos de nación incluyente, basados en un modelo de reconocimiento diferencial. Dentro de este marco, Colombia redefinió su carácter nacional declarando a su Estado como laico, pluriétnico y multicultural, estableciendo a través de la Constitución de 1991 una serie de políticas diferenciales³ entre las que se destacan las circunscripciones electorales

* Los autores agradecen a Laura Silva por su valiosa contribución en el levantamiento y procesamiento de los datos utilizados para el trabajo

¹ PhD en Ciencias Políticas y Sociales y Magíster en Relaciones Internacionales de la *Università degli Studi di Bologna* y politólogo de la Universidad de Buenos Aires. Actualmente se desempeña como profesor asociado del Departamento de Estudios Políticos y director de la Maestría en Gobierno de la Universidad Icesi. Sus áreas de interés en investigación son la política comparada y las instituciones políticas, más específicamente, las relaciones entre poderes Ejecutivo y Legislativo y los efectos de los sistemas electorales sobre los comportamientos políticos. jmilanese@icesi.edu.co

² Doctora en Antropología Social y Etnología de la Escuela de Altos Estudios París, Francia. Actualmente es directora del Programa de Antropología de la Universidad Icesi. Entre sus líneas de interés están los impactos del multiculturalismo y los procesos de participación política de poblaciones afrodescendientes e impactos sociales del narcotráfico en Colombia. Actualmente es becaria del Programa Drogas, Seguridad y Democracia del Concejo de Investigación en Ciencias Sociales (SSRC) de EE.UU. y sus publicaciones recientes han aparecido en *Revista Colombiana de Antropología*, *Revista Chilena de Antropología Visual*, *Revista de Historia Comparada de la Universidad Federal Río de Janeiro*, y en el portal web *La Silla Vacía*. ihvalencia@icesi.edu.co

³ El multiculturalismo se constituyó simultáneamente como un proyecto político en un escenario en el que se redefinieron ideas tradicionales de la democracia como son la ciudadanía y la

basadas en un criterio étnico. Así, a través de sus artículos 171 y 176⁴ se garantizó una presencia mínima para las minorías indígenas y afrodescendientes en el Senado y en la Cámara de Representantes⁵.

Se referencia una representación mínima, especialmente en el caso afro, como consecuencia de la significativa brecha existente entre la proporción de la población de esas minorías étnicas y los niveles de representación legislativa alcanzados. Sin embargo, cabe remarcar que el establecimiento de una política de acción afirmativa no pretende resolver inmediatamente el problema de discriminación y desigualdad preexistente. Por el contrario, procura brindar las condiciones básicas para el acceso preferencial a recursos políticos previamente inaccesibles que permitan cambiar, en el mediano o largo plazo, las condiciones hasta entonces estructuralmente adversas.

Más de veinte años después, la experiencia acumulada en la serie de elecciones celebradas desde el establecimiento oficial de las curules en 1994, no hace más que sembrar dudas sobre la calidad de la representación producida. De hecho, aun cuando esta pueda interpretarse como un mecanismo de promoción de derechos para una población escasamente considerada en el proceso de toma de decisiones, los espacios abiertos continúan mostrando evidentes disfuncionalidades, sin producir la esperada representación de las comunidades (Giraldo y López, 2007). Incluso algunos autores hacen referencia al agotamiento del mecanismo de representación (Basset, 2011).

Dentro de este marco, el presente trabajo pretende hacer un análisis sobre el funcionamiento de la circunscripción especial como mecanismo de representación, evaluando su eficacia y legitimidad. Para poder llevarlo a cabo, el artículo se divide en tres partes fundamentales. La primera caracterizada por una revisión básica de los mecanismos que llevaron a su establecimiento, la segunda por un análisis de su continuidad a lo largo del tiempo y de las principales características de su funcionamiento y la tercera por el escenario de crisis arrojado por los resultados de la última elección. Finalmente, en un cuarto y último apartado se realizarán

participación. En este sentido, nociones que tradicionalmente involucraron intenciones de carácter universalista, comenzaron a ser pensadas de manera particular y focalizada.

⁴ Mientras que el 171 garantizó la circunscripción especial indígena, el 176 abrió esa posibilidad a otras minorías.

⁵ Se hace referencia específicamente a dos asientos en el Senado y uno en la Cámara para indígenas, dos en la Cámara para afros y uno en la Cámara para colombianos residentes en el exterior.

una serie de recomendaciones con respecto a los mecanismos de representación especial vigentes y algunos escenarios hipotéticos de reforma.

Antecedentes de la circunscripción. Trayectorias de movilización de la población afrodescendiente en Colombia

No obstante la existencia de las curules pueda constituirse en un instrumento de negociación —susceptible de ampliar el margen político de impacto de la agenda legislativa—, cabe señalar que, como remarca Peralta González (2005), su implementación nunca se presentó entre los principales intereses de los movimientos afro ni durante el período de la Constituyente ni anteriormente. También es interesante tener en cuenta que, como resalta Agudelo (1999), la circunscripción especial no fue el único espacio de representación étnica diseñado, destacándose también otros como la Comisión Consultiva de Alto Nivel, las comisiones consultivas regionales, los CONPES, la Junta Directiva de Incora, el Concejo Nacional de Reforma Agraria, el Concejo Nacional Ambiental, la Dirección de Corporaciones Autónomas Regionales, el Instituto de Investigación del Pacífico, el Concejo Nacional de Planeación, Plan Pacífico, la Comisión Pedagógica Nacional, etcétera.

Sin embargo, lejos de ser una casualidad, la ampliación de la participación de los movimientos afrocolombianos fue el resultado de una evolución normativa que implicó varias décadas de trabajo. En este sentido, tanto para Peralta González (2005) como para Agudelo (2005) resulta clave resaltar que desde los setenta comenzaron a presentarse de modo simultáneo dos formas de acción colectiva vinculadas a la movilización de las poblaciones afrodescendientes —una rural y otra urbana—⁶.

⁶ Por un lado, los círculos de estudio sobre la cultura negra, influenciados por la lucha racial de EE.UU. y el Apartheid en Sudáfrica, donde sobresalieron el Centro de Investigación de la Cultura Negra (Cidcun) y el grupo Soweto, antecedente del movimiento Cimarrón. Por el otro, comenzó a consolidarse en Chocó la ACIA, un movimiento campesino originado en la teoría de la liberación (Peralta González, 2005).

Tabla 1. Genealogía de la formación de movimientos afrocolombianos

Período	Características
Colonia y albores de la república	<ul style="list-style-type: none"> • Largo proceso de movilización • Palenques contra políticas de administración colonial • Procesos emancipatorios, jurídicos y de cimarronaje • <i>Benkos Biobo</i>
1920-1930 Albores del movimiento	<ul style="list-style-type: none"> • Liderazgos políticos con reivindicaciones alrededor de la marginalidad y la pobreza de las poblaciones negras o afrodescendientes • <i>Marino Viveros</i>
1940-1950 Liderazgos, intelectuales y política	<ul style="list-style-type: none"> • Liderazgos intelectuales alrededor de la emergencia de la “conciencia negra” Reivindicación sobre particularidad de un sujeto negro. • <i>Manuel Zapata Olivella</i>
1960-1970 De intelectuales a movimiento de masas	<ul style="list-style-type: none"> • Articulación raza y clase. Luchas globales antirracistas y por la defensa de los derechos civiles provenientes de EE.UU. y Suráfrica • Importancia de luchas y reivindicaciones obreras-agrarias-clase en el contexto colombiano • <i>Movimiento Cívico del Norte del Cauca.</i> • <i>Creación centros de estudios: Soweto, Centro Investigación Cultura Negra y Cidcun</i>
1980-1990 Movimiento masas-organizaciones de base	<ul style="list-style-type: none"> • Emergencia de organizaciones que reivindican procesos de lucha y defensa por el territorio y la identidad propia • Reivindicaciones dentro del convenio 169 OIT (Pueblos Indígenas) • <i>Asociación Campesina Integral Atrato</i>
1991 Reconocimiento como grupo étnico	<ul style="list-style-type: none"> • Reconocimiento derechos particulares: artículo 55 y Ley 70 de 1993 • Apertura y participación política • Proceso de titulación de territorios colectivos

Fuente: Agudelo, 2000, 2002 y 2005; Valencia, 2008.

Estos tipos de experiencia se constituyeron como marcos para el establecimiento de construcciones identitarias heterogéneas como consecuencia de sus orígenes disímiles y las trayectorias particulares de disputa por el poder. Así, mientras que en Chocó las organizaciones campesinas negras aspiraban a alcanzar el control, la protección y el acceso al territorio, los grupos de las ciudades reclamaban justicia social, conciencia étnica y reconocimiento de su ciudadanía.

Con la convocatoria a la Asamblea Nacional Constituyente, ANC, ambas experiencias organizativas confluyeron en un proceso que reunió a activistas y movimientos dispersos en torno a la Coordinadora Nacional de Comunidades Negras. Sin embargo, aun cuando se concertaron ejes

de discusión, no fue posible unificar las alternativas electorales para su representación en la ANC. La ausencia de puntos de encuentro se manifestó en el momento de selección de su representación como minoría étnica (Mosquera, 2007).

Mientras que los grupos urbanos estaban divididos entre aquellos que proponían iniciar un movimiento autónomo y quienes eran más proclives a unirse a otros sectores que pretendían participar en la ANC, aquellos rurales decidieron alinearse detrás de la candidatura de Rojas Birry. De hecho, su experiencia estaba mucho más cerca de los reclamos elaborados por los indígenas que desde las candidaturas afro (Giraldo, 2007). Finalmente, el reflejo de esta dispersión fue visible en el lanzamiento de veinte candidatos afro a las elecciones de la ANC, lo cual resultó ser una estrategia ineficaz que no permitió obtener representación dentro de la misma.

Una vez en marcha la Asamblea, el resultado fue una evidente asimetría entre la atención a grupos indígenas y afros. De hecho, los logros territoriales, políticos y culturales alcanzados por los primeros fueron indudablemente superiores. Así, mientras que a los indígenas se les reconocieron inmediatamente dos escaños en el Senado, el resguardo como figura de autoridad local y se les otorgó el carácter de entidades territoriales, los logros de las comunidades afro se vieron relegados a las disposiciones transitorias del artículo T55⁷.

En este sentido, de acuerdo con Peralta (2005), las razones que impidieron mayores logros fueron el desconocimiento de los antecedentes de movilización social y política de las comunidades y la falta de reconocimiento de especificidad étnica, ya que se asumía que se encontraban plenamente asimilados a la sociedad y el proceso organizativo a nivel nacional sufría de fragilidad e inexperiencia.

Finalmente, el artículo T55 fue reglamentado dos años después con la Ley 70 de 1993. Esto les permitió a las comunidades negras organizar una comisión especial encargada de la elaboración de un proyecto de ley en el que se reconocieran y protegieran sus derechos territoriales, políticos, sociales y culturales en la cuenca del Pacífico. Si bien en su versión original, la circunscripción especial no era parte

⁷ La inclusión del AT 55 fue posible después de un largo proceso de cabildeo que incluyó el envío de más 22 mil telegramas que demandaban la expedición del artículo y la toma de la embajada de Haití.

del texto⁸, por recomendación de legisladores liberales y conservadores provenientes de regiones negras del país, se incluyó teniendo como base el artículo 176 de la Constitución Nacional.

Sintetizando, debe reconocerse que, sin ignorar el trabajo previo de algunas organizaciones, la apertura del sistema político no fue el resultado de sus acciones colectivas y sistematizadas. Sin embargo, éstas produjeron el surgimiento de múltiples experiencias organizativas; de hecho, partir de la Ley 70 puede hacerse referencia a una explosión político-organizativa del sector afrodescendiente⁹.

Desarrollo de la circunscripción

Primera etapa: discontinuidad

El 9 de junio de 1993, con una destacada participación de la senadora Piedad Córdoba, se aprobó el proyecto de ley que establecía la circunscripción especial. Un año más tarde, la celebración de las elecciones de 1994 no solo marcó un hito desde el punto de vista de lo que significa el establecimiento de una mecánica formal de representación. También dejó claro lo que a la postre se establecería como una tendencia recurrente en el distrito especial como es la convivencia de candidaturas de dirigentes genuinamente vinculados con las poblaciones afro y la de oportunistas que, sin un lazo constante, aprovecharon las elecciones para intentar acceder a espacios dentro del poder legislativo.

Vale la pena mencionar que a partir de los logros materializados en la Ley 70 de 1993 y la apertura a los canales de participación política, se genera una nueva división entre quienes estaban a favor del desarrollo de un movimiento que aprovechara los espacios institucionales abiertos, y los que creían en un movimiento social en el cual la participación electoral era una posibilidad más, no particularmente relevante. Esta

⁸ En él se incluyeron tres propuestas básicas como son el reconocimiento del derecho a la propiedad colectiva a las comunidades que habían ocupado tierras baldías en zonas rurales ribereñas en la cuenca del Pacífico; al establecimiento de mecanismos que permitan proteger la identidad cultural y los derechos especiales como grupo étnico minoritario; y a fomentar el desarrollo económico y social de las comunidades negras (Peralta, 2005).

⁹ En este sentido, si para 1993 Peter Wade identificaba 80 organizaciones, para 1994 estas se habían multiplicado a 365 (registradas en la DACN). La prioridad de muchos pasó a ser la obtención de recursos económicos asignados por el Estado o por organismos internacionales. Los logros de la nueva estructura organizativa del Estado han sido la transformación de la realidad jurídica y política de las comunidades afro sin que ello haya implicado la superación de las condiciones de marginalidad de la población afrocolombiana (Wade, 2000).

diferencia marcó el distanciamiento entre quienes permanecieron en la Coordinadora Nacional de Comunidades Negras, que más tarde dará origen al Proceso de Comunidades Negras, y se enfocaron en lograr la reglamentación de la Ley 70, y los sectores afro más cercanos a los partidos Liberal y Conservador, quienes apuntaron sus esfuerzos a la dinámica electoral (Rosero y Grueso, 2002, p. 240).

Zulia Mena y Agustín Valencia fueron los primeros en ocupar las curules en el período legislativo 1994-1998. Poseedores de perfiles claramente divergentes, la primera lo hizo basando su campaña en la promoción de su trabajo comunitario y en su condición de “mujer negra” —es decir, de pertenencia a dos grupos históricamente marginados—; el segundo, mediante el apoyo electoral y financiero proveniente de los partidos tradicionales.

Tabla 2: Legisladores elegidos por la circunscripción especial afro (1994-2014)

Período	Legisladores elegidos
1994-1998	Zulia Mena Agustín Valencia
2002-2006	María Isabel Urrutia Willington Ortiz
2006-2010	María Isabel Urrutia Silfredo Morales
2010-2014	Yair Acuña Heriberto Arrechea
2014-2018	¿María del Socorro Bustamante? ¿Moisés Orozco?

Fuente: elaboración propia con datos de Registraduría Nacional del Estado Civil.

Sin embargo, más allá de sus perfiles, el pesimismo estructural que muchas organizaciones manifestaban frente a los efectos reales de la circunscripción, sumado a una labor legislativa que no colmó la mayor parte de las expectativas, produjo, como fue señalado por distintos autores (Agudelo, 1999, 2000 y 2005; y Peralta, 2005), un fuerte cuestionamiento con respecto a la representatividad de la misma, lo que ocasionó como consecuencia una evidente pérdida de legitimidad.

Dentro de este marco, si bien difícilmente pueda ser identificado como la principal causa, el escenario apenas descrito contribuyó sin duda alguna a potenciar uno de los más duros golpes recibidos por el distrito especial: la demanda de inconstitucionalidad realizada al artículo

66 de la Ley 70, al que la Corte Constitucional declaró inexecutable¹⁰ y así la circunscripción quedó sin validez. Frente a este pronunciamiento, se presentaron ocho proyectos de ley que intentaron reglamentar nuevamente el artículo 176 de la Constitución, restableciendo el distrito especial. Sin embargo, ninguno fue sancionado, lo que evidencia una combinación desfavorable caracterizada por el poco interés de las mayorías legislativas por el tema, la vaga definición de la idea de “minorías políticas” predominante y un reconocimiento social limitado. Incluso organizaciones con fuerte arraigo social, como el Proceso de Comunidades Negras y Cimarrón, presentaron posturas favorables a la desaparición de las curules. El resultado fue la eliminación —que terminaría por ser provisoria— de la circunscripción especial, cosa que se tradujo en la ausencia de representación diferencial para el período legislativo 1998-2002.

Finalmente, durante este período, fue nuevamente la senadora Córdoba —única dirigente afro en el Congreso entre 1998 y 2002— quien reimpulsó la circunscripción, presentando un nuevo proyecto de ley que permitió restablecerla para las elecciones legislativas de 2002. El proyecto presentado se reglamentó con la Ley 649 de 2001, la que afirma en su artículo tercero que quienes quieran participar como candidatos de la circunscripción deben pertenecer a la comunidad y, además, estar avalados por alguna organización registrada previamente ante la Dirección de Asuntos de Comunidades Negras del Ministerio del Interior.

Segunda etapa: desestructuración y volatilidad

Resueltos los problemas constitucionales, la circunscripción comenzó a funcionar ininterrumpidamente desde 2002. Sin embargo, su continuidad estuvo lejos de materializarse en un proceso de institucionalización de fuerzas políticas razonablemente consistentes¹¹ y, mucho menos, de un sistema partidario (ver Mainwaring y Torcal, 2005; Jones y Mainwaring, 2003). De hecho, la información empírica recolectada muestra extremadamente bajos niveles de estabilidad en la competencia, que se manifiestan en una notablemente alta rotación de candidatos y listas, un

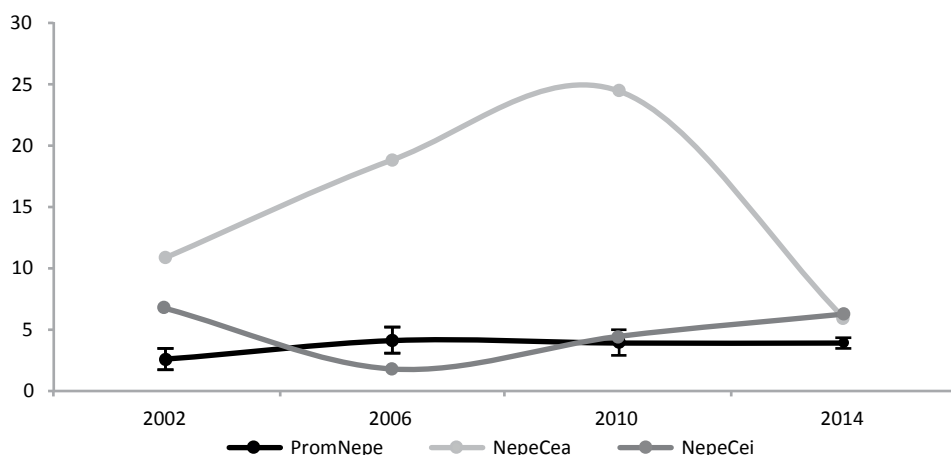
¹⁰ Esta ley fue declarada inexecutable, debido a un análisis que realizó la Corte Constitucional mediante la sentencia c-484 de 1996. En ella la Corte declaró inconstitucional el artículo 66, que otorgaba las dos curules a la población afro, puesto que no se había cumplido con el procedimiento que exige la aprobación de una ley electoral, sobre el cual denunció vicios de forma (Peralta, 2005).

¹¹ Aun utilizando una definición minimalista de lo que se entienda como partidos —por ejemplo, la clásica realizada por Sartori (1976)—, las organizaciones que presentan candidaturas a las elecciones muestran una extraordinaria fragilidad.

inusualmente elevado y variable número de éstas para la magnitud de distrito (M) existente¹² y extraordinariamente altos niveles de volatilidad electoral.

En relación a la fragmentación, se parte de la premisa que, como señala la literatura vinculada al tema, es un hecho incuestionable que la magnitud de un distrito electoral afecta de forma inversa a la fragmentación del sistema de partidos¹³. Por lo tanto, en un escenario caracterizado por $M=2$ debería esperarse, en principio, un número reducido de ellos (Milanese y Jaramillo, 2013). Por el contrario, la evidencia referente al caso muestra una fuerte inflación partidaria. Esto contrasta no solo con las premisas teóricas convencionales, sino también con el resto de los distritos pertenecientes a Cámara o Senado que distribuyen la misma cantidad de asientos¹⁴. Sólo las últimas elecciones muestran un relativo nivel de convergencia con ellos, aunque sería apresurado afirmar que tal situación se vaya a sostener a lo largo del tiempo.

Gráfico 1. Fragmentación electoral (NEPE) en distritos $M=2$ de Cámara y Senado 2002-2014



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

PromNEPE: promedio de número efectivo de partidos electoral de los distritos de la Cámara de Representantes con $M=2$.

NepeCEA: número efectivo de partidos electoral en la circunscripción especial afro. **NepeCEI:** número efectivo de partidos electoral en la circunscripción especial indígena del Senado (se utiliza Senado y no Cámara por la coincidencia de M).

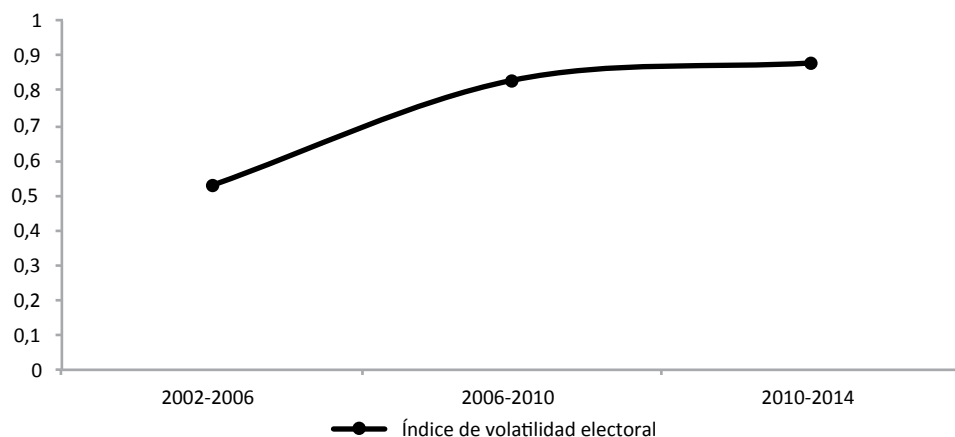
¹² Se entiende como magnitud distrital el número de asientos que se distribuirán en un distrito electoral específico.

¹³ Numerosos clásicos lo señalan, asegurando que, aunque no de forma lineal, *ceteris paribus*, a medida que M se reduce, se incrementa el porcentaje de votos necesario para poder obtener representación, incentivando la agrupación de distintas fuerzas (ver Milanese y Jaramillo, 2013).

¹⁴ Poseen la misma magnitud ($M=2$): la circunscripción indígena para el Senado y Amazonas, Arauca, Caquetá, Casanare, Chocó, Guainía, Guaviare, La Guajira, Putumayo, San Andrés, Vaupés y Vichada para la Cámara de Representantes.

Además, la significativa variación del número efectivo de partidos (Laakso y Taagepera, 1979) —que oscila, como mencionamos, entre picos exageradamente altos como el de 2010 y la convergencia con el resto de los distritos de igual magnitud como ocurriera en las últimas elecciones— da una clara muestra de la inestabilidad de un sistema que no solo no ha logrado adquirir un perfil definitivo, ni siquiera niveles mínimos de persistencia. Esta afirmación puede ser reforzada si, simultáneamente, se revisa el grado de volatilidad experimentado por el sistema (Bartolini y Mair, 1990).

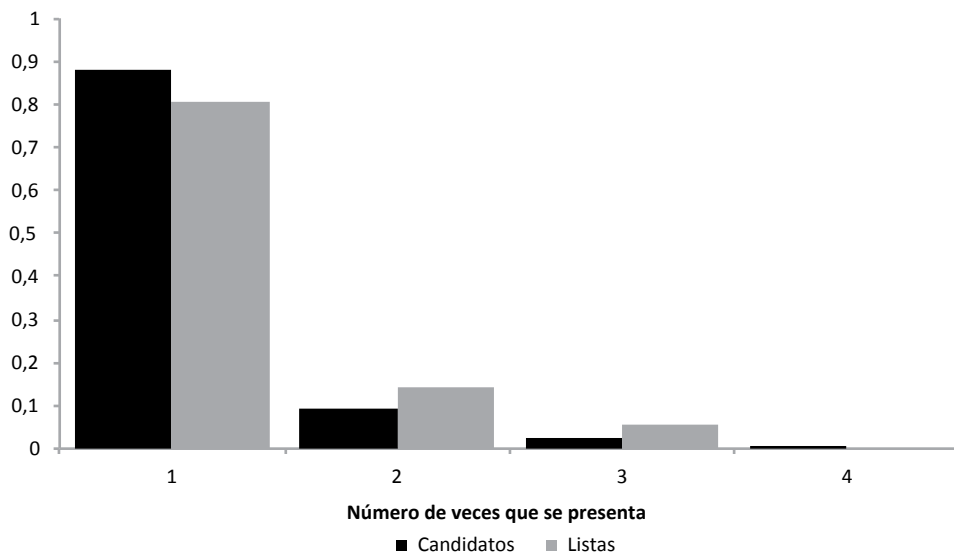
Gráfico 2. Nivel de volatilidad electoral. Circunscripción especial afro 2002-2014



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

Como es esperable, variaciones semejantes desde el punto de vista de la fragmentación se traducen fácilmente en escenarios de notable volatilidad, que en este caso se acentúan como consecuencia de la aparición y desaparición de etiquetas partidarias como vehículos de las candidaturas y de estas mismas. De hecho, solo 12,8% de los candidatos se lanzaron en más de una elección, 9,8% en dos, 2,7% en tres y 0,3% en las cuatro, mientras y 19,6% de las etiquetas partidarias repitió en por lo menos una elección, 14,0% se lanzó dos veces, 5,6% tres y ninguna lista se lanzó en cuatro oportunidades.

Gráfico 3. Porcentaje de listas y candidatos que se presentan entre una y cuatro veces en distintas elecciones para la circunscripción especial afro 2002-2014



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

Cabe remarcar que no se están analizando candidaturas que se realizan por interpósita persona o listas que cambian sus nombres sin cambiar los actores que las constituyen. No obstante esto, la notable variación de nombres de personas y partidos da una clara muestra de la inestabilidad de la competencia.

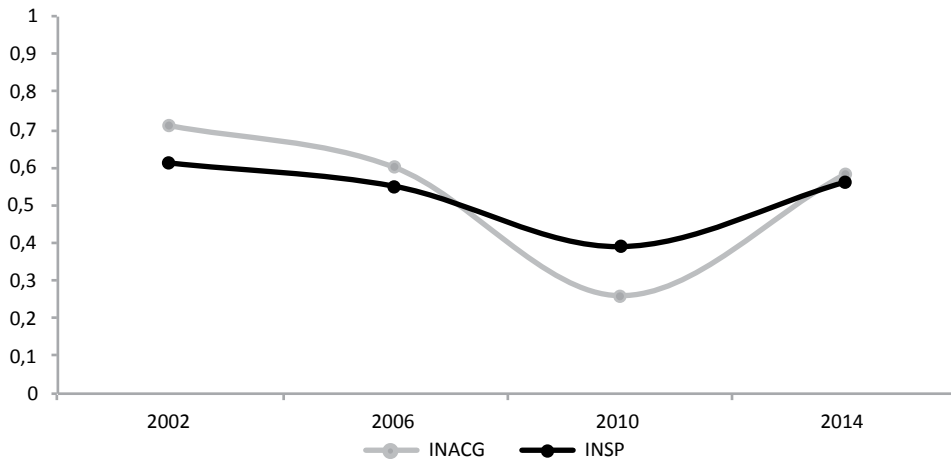
Finalmente, el último indicador que se utilizará para evaluar la desinstitucionalización del funcionamiento de la circunscripción es el de la nacionalización de las listas y del sistema de partidos dentro de ella. Se entiende nacionalización como el modo en que los partidos y el electorado se relacionan con el territorio, interpretándose un alto nivel de ésta como una considerable homogeneidad de los apoyos en los distintos distritos electorales (Jones y Mainwaring, 2003)¹⁵. En este caso, dado que es una sola circunscripción de carácter nacional, se utilizan los departamentos como unidad subnacional que permitirá evaluar los niveles de homogeneidad de las preferencias territorialmente expresadas¹⁶.

¹⁵ Para el caso colombiano ver Batlle y Puyana (2011).

¹⁶ La medida de nacionalización será calculada mediante el Índice Ponderado de Nacionalización de Bochler (2010) que no solo permite calcular —mediante un indicador basado en la fórmula matemática del Coeficiente de Gini— la nacionalización de los partidos y del sistema en su conjunto sino que además permite hacerlo ponderando el peso de las distintas unidades territoriales —en este caso departamentos— de acuerdo a su peso poblacional. De este modo, se

Si se parte de la premisa que un sistema nacionalizado es aquel donde el índice agregado oscila alrededor del 80% (Jones y Mainwaring, 2003), ello está lejos de ocurrir en la circunscripción especial. De hecho, aunque con oscilaciones, la información recogida en las distintas elecciones muestra un escaso nivel de nacionalización del sistema particularmente bajo en las elecciones de 2010.

Gráfico 4. Nivel de nacionalización del sistema y de los partidos ganadores. Circunscripción especial afro 2002-2014



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

Esos escasos niveles de nacionalización implican la presencia de listas fuertemente parroquiales como consecuencia de un intenso arraigo territorial y poca trascendencia más allá de las áreas de influencia de los candidatos, por lo general fuertemente circunscritas a zonas bien definidas.

No obstante, como se ha mencionado, esto fue particularmente visible en las elecciones de 2010, cuando el sistema experimentó una notable desnacionalización. Esta tiende a ser una situación relativamente regular y tiene que ver con el hecho de que pequeñas organizaciones de base, o la sumatoria de algunas de ellas, se lanzan a las elecciones sin capacidad de alcanzar una trascendencia nacional, incluso ni siquiera

evita el sobredimensionamiento de las unidades político-poblacionales más pequeñas que otros índices —como el de Jones y Mainwaring (2003)— producen al darle el mismo peso a todas.

Este no es un ajuste menor, ya que la distribución de la población afro, y por lo tanto de los votantes, tiende a ser fuertemente desigual en la geografía nacional, por lo que darle el mismo peso a cada distrito sesgaría fuertemente los resultados.

regional¹⁷. Además, es importante tener en cuenta que buena parte de esas organizaciones no solo concentran sus votos geográficamente, sino que estos están lejos de acercarse a los umbrales necesarios para poder competir por un escaño.

Pero, ¿por qué presentarse en condiciones tan desfavorables? Sobre todo si se tiene en cuenta que, a excepción de 2002¹⁸, el “costo de entrada” en número de votos para acceder a las curules tiende a ser notablemente más alto que en varias circunscripciones departamentales. Desde el punto de vista de los autores, la explicación reside en el hecho de que las elecciones en la circunscripción especial no deben ser necesariamente entendidas como un fin en sí mismo; en la línea de la hipótesis desarrollada por Milanese (2013), quien menciona que buena parte de las candidaturas no son lanzadas con el objetivo real de alcanzar una curul, sino por el contrario, de realizar una demostración de fuerza electoral que permita alcanzar posiciones de privilegio en elecciones posteriores —vale recordar que al año siguiente de las elecciones legislativas se celebran aquellas para autoridades municipales y departamentales—.

Es decir, el número de votos alcanzados puede servir como una demostración de “músculo político” que permita acceder a candidaturas “ejecutivas” o a renglones privilegiados en las listas a corporaciones, o simplemente que consienta el acercamiento a recursos de patronazgo como cargos públicos en el nivel departamental o municipal o distintos tipos de contratos con el Estado.

Atomización de la organización social y sus efectos sobre la representación

Los argumentos apenas expuestos muestran de forma clara que difícilmente en los arreglos institucionales se pueden encontrar las causas

¹⁷ En muchas oportunidades, esto puede observarse claramente en los nombres de las listas que muestran su proveniencia geográfica y sus intereses desde el punto de vista político. Solo por ilustrar se han seleccionado algunos como: Coagropacífico Ltda.; Fundación Afroguajira, Funagua; Fundación Afro-Cerreño Obatala; Asociación de comunidades afrocolombianas del municipio Yumbo, Afroyumbo; Asociación por los derechos de las negritudes de San Antero; Asociación por los derechos de las comunidades negras de Bolívar Martin Luther King; Organización de comunidades negras de Antioquia Estudiantes Palenkeros; Consejo Comunitario de la inspección de policía de Puerto Limón, Mocoa; Fundación Deportiva Viáfara; Botica Comunitaria del Valle del Cauca.

¹⁸ Posiblemente el bajo costo de entrada en esas elecciones —Urrutia y Ortiz obtuvieron votaciones significativamente menores a los candidatos que obtuvieron las curules en otros comicios— haya incentivado que exista una multiplicación de candidatos y listas en las sucesivas, reduciéndose nuevamente en aquellas celebradas este año.

de la falta de consolidación de un sistema de competencia estable y estructurada en el distrito. Sobre todo si, como fue mencionado, se revisa el comportamiento de otros con características similares. Esto lleva necesariamente a revisar otro tipo de causas, identificando en algunas de carácter sociológico los principales indicios que podrían explicar esa situación. Se hace referencia específicamente a la fragmentación social y el parroquialismo¹⁹ que experimenta buena parte de los procesos organizativos de las comunidades afrocolombianas que no es solamente visible desde el punto de vista electoral.

No obstante, durante la última década del siglo pasado comenzó un proceso de articulación de muchas de estas organizaciones, lo que dio origen a procesos más grandes que empezaron a tener gran reconocimiento como es el caso de la Conferencia Nacional de Organizaciones Afrocolombianas, CNOA, en 2002; Afrodes también en ese año; la Red de mujeres Kambirí, entre 1990 y 2003; o el Proceso de Comunidades Negras, PCN, pero el escenario existente continúa mostrando una fuerte dispersión de intereses y patrones organizativos²⁰.

Tabla 3. Registro oficial de organizaciones de comunidades negras en el país

Departamento	Organizaciones	%	Departamento	Organizaciones	%
Antioquia	27	4,6	Huila	1	0,2
Arauca	1	0,2	Magdalena	1	0,2
Bolívar	102	17,2	Meta	4	0,7
Atlántico	22	3,7	Nariño	61	10,3
Caldas	10	1,7	Norte de Santander	2	0,3
Caquetá	2	0,3	Putumayo	7	1,2
Casanare	2	0,3	Quindío	1	0,2
Cauca	72	12,2	Risaralda	4	0,7
Cesar	5	0,8	Santander	2	0,3

¹⁹ Se entiende por parroquial a una visión política limitada, vinculada a un territorio específico y con escasa proyección más allá de él.

²⁰ El trabajo que han venido realizando las organizaciones afrocolombianas puede clasificarse en cinco campos o líneas de acción: 1) Identidad étnica y Estado; 2) medio ambiente, cultura y educación; 3) derechos humanos y conflicto armado; 4) mujeres, jóvenes y adultos mayores; 5) territorio-territorialidad. Como se ve en el mapa, 1 en la mayoría de departamentos hay presencia de organizaciones afrocolombianas, muchas de las cuales a pesar de haberse constituido institucionalmente luego del giro multicultural, ya venían trabajando previamente en forma de grupos de trabajo comunitario en zonas rurales o grupos de estudio en las ciudades (CEI, Documento Inédito Congreso Nacional Afrocolombiano, 2013; Valencia, 2008).

Departamento	Organizaciones	%	Departamento	Organizaciones	%
Chocó	84	14,2	San Andrés	3	0,5
Córdoba	7	1,2	Sucre	11	1,9
Bogotá D. C.	90	15,2	Tolima	1	0,2
Guainía	1	0,2	Valle	67	11,3
La Guajira	2	0,3	Total	592	100

Fuente: Ministerio del Interior y de la Justicia. Cálculos: Óscar Quintero, 2010.

Sin embargo, aun cuando se puede asimilar la situación de dispersión que experimentan tanto organizaciones sociales como listas —y ocasionalmente superposición de las dos—, no es posible realizar una asociación lineal entre ambas. De hecho, regularmente se experimentan evidentes diferencias y tensiones entre las agendas de quienes participan de la circunscripción especial y de quienes lideran las organizaciones de base, existiendo, como señala Quintero (2010), una tensión producida por los intereses y distintos ritmos que ambos poseen.

Teóricamente esto podría estar relacionado con el contraste producido por el mencionado parroquialismo de las segundas en contraposición al carácter nacional de la circunscripción. Sin embargo, existen más certezas que dudas que evidencian lo opuesto. Contrariamente a las expectativas formales, los datos revisados en el apartado anterior muestran que los candidatos, y entre ellos los representantes elegidos, aunque con oscilaciones, experimentaron bajos niveles de nacionalización, es decir, sus votaciones tendieron a estar relativamente concentradas (ver gráfico 4).

De este modo puede observarse que la expectativa “teórica” —fomentada institucionalmente— de representación homogénea de acuerdo a patrones étnicos, no tiene correlación con la realidad, convirtiéndose en un espejismo. De hecho, los intereses divergentes predominan, mostrando diferencias ideológicas, regionales, entre zonas urbanas y rurales, etcétera. Como se pudo observar, esto se manifiesta electoralmente en votaciones territorialmente concentradas y candidatos que responden a preferencias particulares.

La sumatoria de estos elementos devuelve a la pregunta inspirada en Basset (2011) sobre si el mecanismo de circunscripción especial está vigente o, por el contrario, agotado.

La circunscripción especial y el escenario poselectoral 2014: ¿cuestionando aún más la circunscripción como mecanismo de representación?

Tras los comicios celebrados el 9 de marzo de 2014, María del Socorro Bustamante y Moisés Orozco —miembros de la Fundación Ébano de Colombia, Funeco— fueron elegidos como representantes de las comunidades negras en la circunscripción especial, lo cual produjo una fuerte polémica vinculada tanto a sus antecedentes políticos —fuertes cuestionamientos fueron realizados por la cercanía de los candidatos a actores vinculados con el narcotráfico y el paramilitarismo— como al color de su piel.

De hecho, en esta oportunidad la polémica excedió a los círculos ocupados por los movimientos sociales y políticos afro, para convertirse en un asunto público de mayor alcance que incluso ocupó un espacio privilegiado en la agenda mediática y fue desarrollado abiertamente en numerosos debates públicos²¹.

Sin embargo, es importante tener en cuenta que, ya antes de la realización misma de la elección, la presencia de quienes a la postre serían los ganadores multiplicó las polémicas con respecto a la forma en que se lanzan los candidatos, cómo se inscriben éstos en las listas, cómo las agrupaciones y los partidos avalan las candidaturas y, finalmente, el modo en que operan los órganos institucionales encargados de revisar el proceso —específicamente la Dirección de Asuntos Afrocolombianos del Ministerio del Interior²²—. El debate se intensificó, específicamente, en relación a las debilidades referidas a la reglamentación del principio constitucional que estableció las dos curules y que hace que el mecanismo se preste para abusos sin garantizar la representación de la población afrodescendiente. Así, en medio de disputas y cuestionamientos, 77

²¹ Los titulares de las noticias sobre el tema publicadas antes del 9 de marzo en medios como *Diario de Occidente*, *El Universal*, *La Silla Vacía*, *Semana*, y algunos reportes de organizaciones como Congreso Visible, daban cuenta de la polémica que se avecinaba no sólo el día de las elecciones sino también en el período posterior.

²² De hecho, hacia finales del mes de marzo varios medios reflejaron la visita de la exsenadora Córdoba, acompañada por miembros de distintos movimientos afro, al despacho de Alejandro Ordóñez. En ella expusieron sus inquietudes frente a lo que entendían como una usurpación por parte de la ilegalidad de ambas curules. Ante sus peticiones, el Procurador solicitó al Ministerio del Interior presentar una iniciativa que incluyera la consulta previa como garantía de sus derechos políticos, requiriendo además al Concejo Nacional Electoral que se abstuviera de declarar la elección de Bustamante y Orozco.

candidatos pertenecientes a 28 movimientos políticos, se contendieron las dos curules.

Una vez pasada la elección, no cesaron los titulares en periódicos y revistas en los que se mencionaba la inconformidad de buena parte de las comunidades afrocolombianas con el resultado electoral. Se solicitó el recuento de votos, la revisión de los antecedentes judiciales de Bustamante y Orozco y se llamó repetidamente la atención sobre si estos personajes efectivamente representan o no a las negritudes. Mientras tanto, los ganadores de las curules defendieron su posición haciendo referencia a su ascendencia afro —Orozco— y a su legítimo autorreconocimiento como negra —Bustamante— como condición suficiente para ser elegidos en la circunscripción.

Posteriormente, en abril, varias organizaciones sociales defensoras de los derechos de las comunidades negras, lideradas por Ray Chapurri, director de Chao Racismo, y Piedad Córdoba, radicaron ante el Consejo Seccional de la Judicatura una tutela para anular la elección de ambos candidatos. En julio la tutela fue declarada improcedente por ese tribunal que consideró que no era coherente la demanda, ya que se planteó que tanto Bustamante como Orozco cumplían con los requisitos para presentarse a la circunscripción especial²³. Una semana después el caso llegó al Consejo Superior, donde el magistrado Wilson Ruiz emitió medidas cautelares que suspendían la posesión de Bustamante y Orozco; a los días, su ponencia no fue aceptada y la decisión quedó en manos de la magistrada María Mercedes López (Semana, 10 de septiembre de 2014).

Para agosto, Bustamante y Orozco seguían sin posesionarse ya que la Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura había decidido mantener la suspensión hasta que el Consejo de Estado se pronunciara de fondo sobre la demanda de nulidad en curso contra su elección. Finalmente, después de varios pronunciamientos y de la audiencia pública realizada en el Congreso de la República citada por la representante Angélica Lozano, el 26 de septiembre se dio el fallo de tutela.

Por una ajustada mayoría, los magistrados del Consejo Superior de la Judicatura respaldaron la ponencia de la magistrada María Mercedes López, quien otorgó la razón a los demandantes.

²³ Vale recordar que quienes quieran participar como candidatos de la circunscripción deben pertenecer a la comunidad y, además, estar avalados por alguna organización registrada previamente ante la Dirección de Asuntos de Comunidades Negras del Ministerio del Interior. En este caso ambos se autorreconocen como parte de la comunidad negra y tienen el aval otorgado por Funeco, organización registrada ante el Ministerio del Interior.

Según López:

Al interior del proceso tutelar, se demostró que quienes se inscribieron y resultaron elegidos, no acreditaron el principio de pertenencia con las negritudes, condición que legitima precisamente la representación de la comunidad, para lo cual se tienen parámetros identificadores establecidos legalmente (Colprensa, 22 de septiembre de 2014).

La situación previamente mencionada ha llevado a que la polémica sobre la representación en la circunscripción especial alcanzara su punto más álgido desde la cancelación de las elecciones de 1998. Una de sus principales manifestaciones fue el mencionado debate abierto promovido por Angélica Lozano que congregó a un número significativo de actores relevantes.

En él, incluso antes de su mismo inicio, comenzaron a percibirse las tensiones y fracturas existentes dentro de la población afrodescendiente, que no hacen más que reforzar la idea previamente señalada de su razonable heterogeneidad. Así, en medio de la espera por el comienzo del evento, algunos reclamaban la legitimidad del proceso llamando la atención sobre las poblaciones afro del Caribe que votaron masivamente por María del Socorro Bustamante y Moisés Orozco, mientras que otros criticaban los resultados electorales y pedían revisión del proceso.

Dentro de este marco, consignas como “mi voto vale”, “mi voto se respeta” —en presencia de una numerosa delegación de dirigentes políticos, sociales y público en general— se enfrentaban a las no menos nutridas acusaciones en las que se mencionaban a Orozco y Bustamante como usurpadores de las curules y como impostores que no han sido líderes ni representantes de la lucha histórica del “pueblo negro”.

Incluso en algunos de esos casos, como el de Juan de Dios Mosquera, líder fundador del movimiento Cimarrón, la consideración del escenario de “usurpación” fue más allá del triunfo electoral de Orozco y Bustamante. De hecho, argumentó que esta situación proviene ya desde los períodos en que las curules fueron ocupadas por Willington Ortiz y María Isabel Urrutia, Silfredo Morales, Yahir Acuña y Heriberto Arrechea, agregando además que el derecho étnico y colectivo que se configura en la circunscripción especial ha venido siendo arrebatado al pueblo afrocolombiano por partidos políticos que responden a intereses contrarios

al sistema democrático del país, a lo que finalmente añadió —apoyado por el exsenador Carlos Alberto Baena— la necesidad de hacer claridad sobre cuáles son las organizaciones afro que pueden dar avales para la representación.

De hecho, el mismo Baena insistió sobre la modificación del artículo 176, asegurando que debe ampliarse la representación, aumentando el número de curules de la circunscripción para producir un aumento de la proporcionalidad del sistema electoral. Su argumento se fundamentó en la subrepresentación sufrida por las comunidades de Cauca y Nariño que, aun contando con un parte significativa de la población, nunca lograron obtener representación como consecuencia del peso concentrado de agrupaciones como Funeco en otras regiones del país —en este caso, en la zona Caribe—.

Este último punto lleva necesariamente a reflexionar sobre la concepción homogeneizadora que se asume desde el punto de vista electoral en torno a las poblaciones afrodescendientes, con una serie de preguntas: ¿es razonable esperar un comportamiento electoral uniforme entre la población afro?, ¿representa la condición étnica un condicionante más intenso que otros como, por solo mencionar algunos, la posición frente al conflicto, las preferencias y/o necesidades desiguales de las distintas regiones en las que este tipo de población está distribuida, o la concepción sobre el predominio de estado o mercado en las relaciones económicas?

Partiendo de esas dudas, no sería descabellado pensar que el respaldo geográfico obtenido por Funeco pueda leerse —independientemente de las estrategias clientelistas que pueda haber detrás de la elección de sus candidatos²⁴— como el comportamiento de sectores urbanos, en este caso de algunas ciudades del Valle del Cauca y el Caribe, cuyos intereses no coinciden, o lo hacen solo parcialmente, con las poblaciones del Pacífico²⁵ y su agenda primordialmente rural basada en la Ley 70 que estipula otro tipo de procesos participativos.

²⁴ Es más que evidente que estas existen, pero hacer un análisis razonablemente riguroso sobre el tema implicaría la redacción de un nuevo trabajo.

²⁵ Realizando, en este caso, una definición restrictiva del Pacífico que excluye a los municipios del Valle, Cauca y Nariño ubicados al este de la cordillera Occidental.

Tabla 4. Distribución geográfica (%) de las votaciones de Bustamante y Orozco

	Amazonas	Antioquia	Arauca	Atlántico	Bogotá	Bolívar	Boyacá
Bustamante	0,01%	0,85%	0,01%	0,79%	1,13%	78,46%	0,13%
Orozco	0,00%	7,26%	0,02%	1,19%	2,46%	8,50%	0,05%
	Caldas	Caquetá	Casanare	Cauca	Cesar	Chocó	Córdoba
Bustamante	0,08%	0,00%	0,03%	0,10%	0,99%	0,42%	5,17%
Orozco	0,83%	0,03%	0,01%	0,94%	0,19%	0,39%	8,78%
	Cundinamarca	Guainía	Guaviare	Huila	La Guajira	Magdalena	Meta
Bustamante	0,09%	0,00%	0,00%	0,68%	1,90%	4,21%	0,02%
Orozco	0,21%	0,00%	0,00%	0,10%	2,21%	0,24%	0,10%
	Nariño	Norte de Santander	Putumayo	Quindío	Risaralda	San Andrés	Santander
Bustamante	0,05%	0,97%	0,00%	0,03%	0,03%	0,01%	0,28%
Orozco	0,27%	0,47%	0,05%	0,58%	1,97%	0,01%	1,42%
	Sucre	Tolima	Valle	Vaupés	Vichada		
Bustamante	1,55%	0,05%	1,99%	0,00%	0,00%		
Orozco	0,19%	0,72%	60,83%	0,00%	0,00%		

Bustamante obtiene casi casi el 30% de su votación en un municipio (Cartagena), Orozco en dos (Yumbo y Cali).

De hecho, en línea con lo anterior, podría intuirse que en algunos casos el referente o “silogismo Pacífico” (Restrepo, 2004, p. 139) —haciendo referencia a la impronta comunitarista, rural y situada en el Pacífico que ha marcado tanto las representaciones académicas como el diseño de políticas diferenciales para la población afro— ha impactado sus procesos de participación y, como consecuencia de ello, emergen demandas y reivindicaciones de sectores urbanos que producen crisis como la experimentada durante las elecciones de 2014.

La sumatoria de estos elementos lleva a pensar que, como se dejó entrever en más de una oportunidad, el actual mecanismo de circunscripción especial ha alcanzado su límite y debe ser revisado.

Consideraciones finales y recomendaciones

Para terminar, se parte de la premisa de que la experiencia histórica y la coyuntura muestran que, en las condiciones actuales, la circunscripción no representa un mecanismo eficaz para representar la diversidad de los intereses de las poblaciones afrodescendientes. Partiendo de tal premisa, esta sección del trabajo recoge una serie de propuestas —propias y ajenas— de arreglos institucionales alternativos que se presentan para la discusión.

- **Modificar la magnitud del distrito electoral:** su aumento y el consecuente incremento de la proporcionalidad que este produciría en el sistema simplificarían la entrada de nuevos actores al Congreso. Esto podría mejorar las condiciones de representación de sectores que, sin ser mayoritarios, son significativos y actualmente “castigados” por el sistema binominal. Por ejemplo, sectores numéricamente importantes de la población afrodescendiente de Cauca y Nariño.
- **Separación del distrito bajo criterios regionales:** relativamente similar a la opción anterior, ésta se diferencia por el hecho de que no busca aumentar la magnitud de la circunscripción existente. Por el contrario, implicaría la apertura de una nueva que juegue un rol complementario con la anterior dividiendo territorios —por ejemplo, Pacífico y Caribe— con el objetivo de potenciar la representación geográfica.

- **Establecimiento de cuotas:** los datos del censo de 2005 muestran que si se contrasta población versus candidaturas y representación, la población afro sufre una evidente subrepresentación. Una de las formas de minimizar este problema es el establecimiento de un sistema de cuotas en las listas convencionales. Éste posee, además, la ventaja de que aquellos candidatos elegidos podrán combinar al atributo étnico con otros distintos como pueden ser preferencias ideológicas, partidarias, regionales, etcétera —rompiendo con la premisa de “homogenización forzada” planteada en el trabajo—. Las cuotas en las listas serían aplicables en el Senado y en otros distritos, ya sea de la Cámara como otras corporaciones donde la población afro sea significativa.
- **Mantenimiento de las curules especiales para los concejos comunitarios y establecimientos de cuotas para el resto de la población:** la última opción implica un sistema mixto en el que se mantiene la circunscripción especial —que se utilizaría exclusivamente para que comunidades que experimentan menores chances de obtener representación legislativa, fundamentalmente rurales como los concejos comunitarios—, combinada con otras estrategias de representación como la aplicación del sistema de cuotas en las listas para el Senado y a otras corporaciones donde la población afro sea numéricamente significativa —que se esperaría represente al segmento urbano de la población afrodescendiente—.

Del mismo modo que en el caso anterior, en este se tiene la expectativa de producir un tipo de representación que combine la cuestión étnica con otras variables socialmente significativas.

Referencias

- Agudelo, C. E. (1999). Política y organización de poblaciones negras en Colombia. *Documento de trabajo 39. Hacer política en el Pacífico Sur, algunas aproximaciones*. CIDSE Universidad del Valle.
- Agudelo, C. E. (2000). Comportamiento electoral en poblaciones negras: Algunos elementos para el análisis. *Documento de Trabajo 50. CIDSE Universidad del Valle*.
- Agudelo, C. E. (2004). La Constitución Política de 1991 y la inclusión ambigua de las poblaciones negras. En J. Arocha (Comp.), *Utopía para los excluidos. El multiculturalismo en África y América Latina* (pp. 179-204). Bogotá: CES, Universidad Nacional.
- Agudelo, C. E. (2005). *Multiculturalismo en Colombia. Política, inclusión y exclusión de poblaciones negras*. Medellín: La Carreta Editores.
- Bartolini, S. y Mair, P. (1990). *Identity, Competition and Electoral Availability. The Stability of European Electorates 1885-1985*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Basset, Y. (2011). Las circunscripciones especiales: ¿unas instituciones obsoletas?, *Análisis Político*, 24 (72), 43-59.
- Battle, M. y Puyana, J. R. (2011). El nivel de nacionalización del sistema de partidos colombiano: una mirada a partir de las elecciones legislativas de 2010. *Colombia Internacional*, 74, 27-57.
- Centro de Estudios Interculturales. (2014). *I Congreso del Pueblo Negro, Afrocolombiano, Palenquero y Raizal. Agosto 23 al 27, Quibdó*. Documento inédito: Pontificia Universidad Javeriana.
- Colprensa. (26 de septiembre de 2014). María del Socorro Bustamante y Moisés Orozco seguirán sin poder posesionarse. *El Universal*. Recuperado desde http://www.eluniversal.com.co/politica/maria-del-socorro-bustamante-y-mois-es-orozco-seguiran-sin-poder-posesionarse-172319#cxrecs_s.
- Giraldo García, F. (2007). Legislación y reglamentación para las poblaciones afrodescendientes en Colombia. En *Estudios sobre la participación política de la población afrodescendiente: la experiencia en Colombia*. San José: IIDH.
- Giraldo García, F. y López J. (2007). Mecanismos de participación política electoral afrodescendiente en Colombia. En *Estudios sobre la*

participación política de la población afrodescendiente: La experiencia en Colombia. San José: IIDH.

Jones, M. y Mainwaring, S. (2003). The Nationalization of Parties and Party Systems: An Empirical Measure. *Party politics* 9 (2), 139-166.

Laakso, M. y Taagepera, R. (1979). “Effective” number of parties. A measure with application to West Europe. *Comparative Political Studies*, 12 (1), 3-27.

Mainwaring, S. y Torcal, M. (2005). La institucionalización de los sistemas de partidos y la teoría del sistema partidista después de la tercera ola democratizadora. *América Latina Hoy*, 41, 141-173.

Milanese, J. P. y Jaramillo, L. E. (2013). *Impacto de los factores institucionales del sistema electoral en la fragmentación partidaria. Un análisis de las elecciones para concejos municipales en el Valle del Cauca (1997-2011)*. Conferencia en el Séptimo Congreso Latinoamericano de Ciencia Política.

Milanese, J. P. (2013). Circunscripción especial: alta fragmentación, elevada volatilidad, accountability incierta. *Boletín Polis*, 9 (13), 20-21.

Mosquera, M. N. (2007). Oportunidades, obstáculos y desafíos de la participación política de la población afrodescendiente en Colombia. En *En Estudios sobre la participación política de la población afrodescendiente: La experiencia en Colombia*. San José: IIDH

Peralta, L. C. (2005). Curules especiales para comunidades negras: ¿realidad o ilusión? *Revista de Estudios Socio-Jurídicos*, 7, 147-172.

Poder Ciudadano. (2014). Democracia y derechos políticos de la comunidad negra en Colombia. *Boletín septiembre 2014*.

Restrepo, E. (2002). Políticas de la alteridad: etnización de “comunidad negra” en el Pacífico Sur colombiano. *Journal of Latin American Anthropology*, 7 (2), 34-58.

Rosero, C y Grueso, L. (2001). *El proceso de organización de comunidades negras en la región sureña de la costa pacífica de Colombia en política cultural y cultura política. Una mirada sobre los nuevos movimientos sociales latinoamericanos*. Bogotá: Editorial Taurus, ICANH.

Sartori, G. (1978). *Parties and Party Systems: A Framework for Analysis*. Nueva York y Cambridge: Cambridge University Press.

- Semana. (10 de septiembre de 2014). *¿En qué va el debate sobre las currules afrocolombianas?*
- Valencia, I. H. (2011). Lugares de las poblaciones negras en Colombia: la ausencia del Afrocaribe insular. *Revista CS*, 7, 279-308.
- Valencia, I. H. 2011. Etnicidad, mestizaje y diáspora: un marco analítico de la diferencia social para las poblaciones negras en Colombia. En R. Silva, J. P. Milanese y V. Rouvinski (Comps.), *Retos para la democracia y la ciudadanía* (pp. 269-300). Cali: Universidad Icesi.
- Wade, P. (2000). *Raza y etnicidad en Latinoamérica*. Quito: Ediciones Abya-Yala.

Desde dos flancos: hacia una reconfiguración de la oposición en Colombia

Laura Gamboa¹

Juan Pablo Milanese²

Introducción

Las elecciones presidenciales de 2014 marcaron la ruptura definitiva de la coalición que se había formado durante el gobierno de Álvaro Uribe Vélez, así como de la clara división izquierda (oposición)-derecha (Gobierno) de la arena política nacional. Las políticas de Santos durante su primer gobierno, más notablemente el proceso de paz con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, FARC, distanciaron al *uribismo* y cambiaron el escenario político nacional. Mientras que en 2010 las elecciones se debatieron entre el entonces exministro de Defensa Juan Manuel Santos, representante del legado *uribista*, y el exalcalde Antanas Mockus, con quien convergieron las fuerzas no *uribistas*³ de izquierda y centro, las elecciones de 2014 se debatieron entre el ahora presidente

¹ Magíster en Estudios Latinoamericanos de la Universidad de Texas en Austin e historiadora de la Universidad Nacional de Colombia. Actualmente está cursando estudios de Doctorado en Ciencia Política en la Universidad de Notre Dame (EE.UU.) en donde estudia oposiciones, cambio institucional y regímenes políticos en América Latina. Otras de sus investigaciones incluyen estudios sobre partidos a nivel nacional y subnacional y el impacto de la información sobre corrupción en el comportamiento electoral en Colombia y Argentina.

² PhD en Ciencias Políticas y Sociales y Magíster en Relaciones Internacionales de la Universidad de Bologna (Italia). Actualmente se desempeña como profesor asociado del Departamento de Estudios Políticos de la Universidad Icesi. Sus principales intereses de investigación se centran en el estudio de las instituciones políticas, el análisis electoral y las relaciones interinstitucionales entre poderes Ejecutivo y Legislativo.

³ Antanas Mockus fue el candidato del Partido Verde. Si bien se negó a hacer coaliciones para la segunda vuelta presidencial, muchos votantes del PDA y el Partido Liberal que tenían la consolidación del *uribismo* en el poder, lo apoyaron.

Santos —en quien confluyeron distintos grupos pertenecientes a la derecha moderada, el centro y algunas facciones de la izquierda— y el representante del *uribismo* y de la mayor parte de las variedades de derechas, incluso la extrema, Óscar Iván Zuluaga.

La oposición al Gobierno, que resultó de dichas elecciones, es particular por varias razones. No sólo por estar dirigida por personajes altamente polarizantes que, como el expresidente Álvaro Uribe Vélez o el senador Enrique Robledo, prometen poner fuertes obstáculos a la labor del Gobierno, sino porque —a diferencia de otros países latinoamericanos en donde el esquema gobierno-oposición es de izquierda/derecha— Colombia se divide hoy en entre el Gobierno (centro/centro derecha) y la oposición (de izquierda, derecha y extrema derecha).

Partiendo de estas premisas, el presente capítulo pretende comprender de manera más profunda la configuración y comportamiento de la oposición en las pasadas elecciones y en el inicio del período legislativo. Siguiendo las principales teorías desarrolladas en este campo por la Ciencia Política, éste define la oposición política colombiana de acuerdo a dos parámetros: coherencia y responsabilidad. En él se sostiene que la oposición al gobierno de Santos es bimodal —con un “nodo” a la izquierda y otro a la derecha— y combina elementos responsables e irresponsables. Dicha composición, se sostiene aquí, es el resultado tanto de clivajes sociales —específicamente el conflicto armado— como de reglas institucionales que condicionan el comportamiento de los partidos y facciones políticas en elecciones y Congreso.

Dentro de este marco, la secuencia del trabajo consiste, en primer lugar, en una descripción de las teorías sobre oposición y una rápida implementación de las mismas en el contexto colombiano. En segundo, se realiza una breve revisión del desarrollo de la oposición en Colombia a lo largo de la historia. En tercero, se evalúa el comportamiento legislativo y electoral de la oposición al gobierno de Juan Manuel Santos, para finalmente concluir con una mención de algunos cambios que el proceso de paz y el nuevo Estatuto de la Oposición puedan traer.

Caracterización teórica de la oposición

Recurriendo a la definición convencional, se puede entender oposición como un grupo B que se opone a la conducción o a las políticas del gobierno de A (Dahl, 1966). Es decir, un grupo organizado —léase

partidos, movimientos sociales o grupos guerrilleros— diferente al Gobierno que expresa su desacuerdo con éste. En el caso colombiano, actualmente, se pueden identificar como principales actores de la oposición al Partido Centro Democrático, PCD, algunas facciones del Partido Conservador, PC, al Partido Verde, PV, y al Polo Democrático Alternativo, PDA, así como a movimientos sociales como el campesino y actores como las Fuerzas Armadas Revolucionarias, FARC, y el Ejército de Liberación Nacional, ELN.

Dentro de esta amplia caracterización, la oposición puede dividirse en dos tipos de acuerdo al rol asumido frente a las reglas de juego formales dentro del sistema político: la constitucional y la inconstitucional (Sartori, 1966). La primera es aquella que reconoce y acepta los acuerdos básicos fundamentales de un régimen democrático: es decir “se opone al Gobierno, no al sistema político” (p. 3). La segunda es aquella que no reconoce esos acuerdos y pretende remplazar al Gobierno a través de la utilización sistemática de estrategias deslegitimadoras. En Colombia, por ejemplo, se entienden a las guerrillas como oposición inconstitucional⁴, mientras que los partidos políticos y los movimientos sociales constituyen una oposición de carácter constitucional.

No obstante ambos tipos de oposición ser importantes en el escenario político nacional, el presente capítulo se enfocará exclusivamente en el último grupo. Más específicamente en los partidos políticos de oposición⁵, los que serán definidos siguiendo la literatura legislativa (Morgenstern, Negri y Pérez Liñán, 2008), como aquellos que no son parte del Gobierno. Es decir, aquellos que no tienen participación en el gabinete y lanzaron candidato presidencial independiente para las elecciones del 25 de mayo de 2014: como se mencionó, el Partido Centro Democrático, el Polo Democrático Alternativo, el Partido Verde y el Partido Conservador (aunque en este último caso no se hará referencia a un partido de oposición, sino a facciones opositoras dentro de él).

⁴ Aunque la posibilidad de alcanzar un acuerdo en los diálogos de La Habana podría cambiar su estatus.

⁵ En el marco de los sistemas parlamentarios europeos y el bipartidismo estable de Estados Unidos las primeras teorías sobre la oposición no hacen un análisis muy detallado de la oposición por fuera de los partidos (Dahl, 1966; Sartori, 1966). Revisiones más recientes de estos trabajos, que estudian países con regímenes menos democráticos o sistemas de partidos menos institucionalizados, sugieren que es importante tener en cuenta otros grupos no parlamentarios o electorales que hacen oposición también (Blondel, 1997; Brack y Weinblum, 2011). Esto es cierto para Colombia, incluso si el estudio de actores diferentes a los partidos políticos y sus miembros se sale del alcance de este estudio.

Como bien demuestra el abanico de partidos mencionados anteriormente —pertenecientes a todo el espectro electoral desde la izquierda hasta la derecha— la oposición constitucional no es un ente cohesionado ni uniforme. Por ejemplo, durante el inicio del segundo gobierno de Juan Manuel Santos ésta se caracteriza por ser bimodal. Es decir, los diferentes grupos que la constituyen muestran una notable distancia ideológica, ubicándose a ambos lados del espectro ideológico con respecto al Ejecutivo. Además, no todos los sectores de la oposición operan de la misma manera. Mientras que algunos de ellos muestran un comportamiento intransigente y radical —independientemente de sus posiciones ideológicas— otros muestran una mayor disposición a una cooperación selectiva con el Ejecutivo.

Para resumir estas características, la teoría indica que la oposición puede diferenciarse a lo largo de dos dimensiones: su cohesión y sus objetivos (Blo ndel, 1997). El primer factor se refiere a la medida en que la oposición actúa como un ente unificado. Como se dijo anteriormente, en Colombia la oposición es bimodal: dispersa en el espectro ideológico pero relativamente cohesionada en sus extremos, especialmente a la derecha.

El segundo factor se refiere a la “responsabilidad”. Una oposición constitucional responsable es aquella que quiere y tiene la expectativa de acceder al poder; por lo tanto, hace promesas creíbles, realizables y moderadas y está dispuesta a negociar. La oposición constitucional irresponsable, por el contrario, es aquella que careciendo de expectativas o de un interés real de acceso al poder, desarrolla una política de superoferta, caracterizada por promesas increíbles y “salvajes” (p. 4), no estando dispuesta a negociar (Sartori, 1966).

Desde este punto de vista, Colombia cuenta con ambos tipos de oposición. La irresponsable o recalcitrante está compuesta por partidos como el Centro Democrático y facciones del PDA, cuyos miembros si bien no van a romper las reglas del juego democrático, presentan programas y promesas radicales, como pudo observarse en las elecciones de mayo y junio de 2014. La oposición responsable o negociadora está compuesta por el Partido Verde y facciones del PDA y el Partido Conservador, que contrario a lo que sucede con el primer grupo, tienden a realizar propuestas más moderadas y están dispuestos a negociarlas, bien sea para evitar resultados electorales o políticos más lejanos a su posición ideal, o para acceder a puestos de poder y/o recursos públicos.

A pesar del intento de caracterización realizado, los tipos de oposición apenas descritos son tipos ideales. En este sentido, la pregunta que sigue es ¿qué determina el grado de cohesión o responsabilidad de la oposición en Colombia? Si bien la respuesta es variada, la mayoría de los autores (Blondel, 1997; Dahl, 1966; Morgenstern, Negri, Pérez-Liñán, 2008 y Sartori, 1966) coinciden en dos determinantes básicos: las instituciones y los clivajes.

Existen tanto instituciones que incentivan oposiciones responsables y cohesionadas, como aquellas que estimulan el surgimiento de irresponsables y dispersas. Sartori (1966), por ejemplo, se enfoca en el sistema de partidos, sugiriendo que la oposición constitucional responsable sólo es posible en sistemas de partidos donde la alternancia de poder es menos incierta (por ejemplo, sistemas de partidos institucionalizados y bipartidistas). Blondel (1997), por su parte, hace referencia a la separación de poderes, al federalismo y la representación proporcional como instituciones que generan dispersión; y al Ejecutivo y sus poderes, como una institución que genera cohesión. Esto último, aclara el autor, también afecta la responsabilidad, afirmando que ejecutivos con más poderes generan incentivos para competir en vez de cooperar. Morgenstern, Negri y Pérez, Liñán (2008), por otro lado, contradicen con esta afirmación. De hecho, en su estudio demuestran que presidentes débiles tienden a enfrentar oposiciones unidas, mientras que presidentes fuertes enfrentan oposiciones disgregadas.

Si bien es difícil explicar el grado de cohesión y responsabilidad de la oposición colombiana mediante las instituciones mencionadas, podría decirse que el país sí tiene instituciones que afectan la naturaleza de la oposición. Por ejemplo, el umbral electoral y la ley de bancadas incentivan la cohesión dentro de cada uno de los nodos, mientras que la segunda vuelta electoral incentiva la responsabilidad dentro de otros grupos opositores.

En su análisis Dahl (1966) y Blondel (1997) también señalan la importancia de los clivajes que dividen una sociedad. Con respecto a la “responsabilidad”, clivajes fuertes generan oposiciones irresponsables o recalcitrantes. En lo referido a la cohesión el efecto es más complicado. Según Blondel (1997), en sociedades homogéneas los clivajes fuertes aumentan la distancia entre los objetivos del Gobierno y la oposición pero en una misma dirección; por lo tanto, no afectan la cohesión. Por el contrario, en sociedades heterogéneas, los clivajes fuertes aumentan la

distancia entre los objetivos del Gobierno y la oposición en distintas direcciones, produciendo una disminución de la cohesión; es decir, cuanto mayor sea la distancia, más dispersa estará la oposición.

Breve reseña histórica sobre la oposición en Colombia

Desde el punto de vista de su ordenamiento político, el siglo XIX colombiano se caracterizó por la existencia de una sucesión de regímenes fuertemente restrictivos que, en el mejor de los casos limitaron, aunque normalmente prohibieron, el ejercicio de cualquier tipo de oposición legal, cerrándole todos los caminos formales de acceso al poder. Dentro de este marco, liberales y conservadores —ambos representantes de las fracciones de una pequeña oligarquía (Hartlyn, 1998, p. 198)— inauguraron un período, constituido por varios ciclos de historia político institucional, que abarcó buena parte de ese siglo y la primera década del siguiente. Este se caracterizó por la instrumentalización de las constituciones como herramienta para imponer hegemonías basadas en victorias armadas (Basilien-Gainche 2008, p. 131), bajo lo que se podría definir como una lógica pendular de dominio (Guillén 1979). Dentro de este marco, el partido o facción derrotado militarmente era apartado del ordenamiento político formal, reduciéndose sus opciones prácticamente a un comportamiento exclusivamente antisistémico (Milanese, 2011A).

El punto de quiebre que puso fin a esta situación se experimentó durante las reformas constitucionales de 1905 y 1910 que, de acuerdo con lo señalado por Mazzuca y Robinson (2009), permitieron la reincorporación de los liberales —excluidos durante el período de la “Regeneración”— al juego formal, mediante el cambio de un sistema electoral de lista completa por uno de lista incompleta, que les consintió alcanzar representación legislativa minoritaria. Sin embargo, un cambio mucho más significativo, se produjo como consecuencia del paso al sistema proporcional en 1930 —acompañado, poco después, por la inclusión de matices modernizadores desde el punto de vista electoral⁶— que junto a una serie de errores estratégicos cometidos por el Partido Conservador desde el punto de vista electoral, invirtieron la relación de Gobierno-oposición durante los siguiente 20 años de predominio liberal.

⁶ A los que se podría agregar la instauración de la cédula y el establecimiento del sufragio universal masculino —en 1930 y 1936 respectivamente— que representarían otros dos pasos sin precedentes en la historia política nacional.

Tras un inicio caracterizado por la formación de coaliciones interfaccionales, a medida que el Partido Liberal consolidaba su poder, redujo su disponibilidad de distribución de recursos de patronazgo, por lo que el sistema se orientó hacia una matriz de Gobierno y oposición monocolor⁷. Ésta situación se revirtió nuevamente a finales de los años cuarenta, con el retorno del Partido Conservador al poder⁸. A pesar de la inclusión inicial de facciones liberales en el Gobierno, su posterior alejamiento —y la consecuente distribución desigual de los recursos públicos— contribuyó a la explosión del período conocido como “La Violencia”.

La fórmula institucional utilizada para poner fin a ese ciclo, después del breve período “pretoriano” de Rojas Pinilla, fue el Frente Nacional. Como un pacto amortiguador del conflicto (Leal y Dávila, 1994, p. 49), su postulado básico fue la formación de gobiernos de coalición, constitucionalmente prestablecidos, caracterizados por los principios de paridad y alternancia en todas las ramas del Estado —como garantía de distribución de patronazgo— durante un período de 16 años (Hartlyn, 1998 p. 204). Paradójicamente, ese mismo acceso a los recursos, al que se consideró como una forma de proteger los derechos de la oposición, terminó constituyéndose como todo lo contrario (PNUD, 2011), garantizando exclusivamente la participación política de los partidos Liberal y Conservador bajo un marco que Pizarro (1996) denominó como un régimen de “partidos de Estado”.

No obstante, más allá de su naturaleza evidentemente semicompetitiva, difícilmente se puede ignorar la existencia de una oposición. Ésta estaba constituida por la presencia de segmentos faccionales divergentes de los dos principales partidos, como el caso del Movimiento Revolucionario Liberal, MRL, —al que posteriormente se le abrirían las puertas del Gobierno—, o partidos claramente establecidos como la Alianza Nacional Popular, Anapo, ambos restringidos a la hora de presentar candidaturas. De hecho, cualquier aspirante a cargos públicos de elección popular, debía lanzarse camuflado en alguna de las listas liberales o conservadoras autorizadas por el régimen⁹. Peor suerte corrían otras fuerzas como

.....
⁷ La representación legislativa de carácter bipartidista “perfecta” fue formalmente interrumpida por la efímera e insignificante representación obtenida por el Partido Socialista en la Cámara de Representantes a inicios de los años 40.

⁸ Bajo circunstancias similares a las experimentadas en el 30, aunque a la inversa. De hecho, en esta oportunidad, fueron los liberales quienes presentaron dos candidaturas presidenciales dividiendo su electorado y permitiendo la victoria conservadora de Mariano Ospina Pérez.

⁹ Dentro de este marco, la Anapo lanzaba a sus candidatos en algunas de las listas oficiales para, una vez alcanzadas las curules, tomar distancia y constituirse en una fuerza antirégimen.

los partidos de izquierda que carecían de mecanismos efectivos para poder competir (Guarín, 2005, p. 24).

De este modo se establecía un monopolio bipartidista con perforaciones, caracterizado por la existencia de una coalición constitucionalmente garantizada —mediante el artículo 120 de la Carta Magna—, fuerte competencia entre las facciones al interior de cada una de las agrupaciones y una oposición debilitada, aunque no inexistente, que lograba una relativa capacidad de bloqueo como consecuencia de las mayorías especiales de 2/3 que el Presidente necesitaba para pasar buena parte de la legislación¹⁰.

Posteriormente, aun cuando la finalización del *Frente* implicó el cierre de los ciclos formalizados de alternancia, la distribución de carteras ministeriales y cuotas de patronazgo entre los dos principales partidos continuó siendo una práctica frecuente. Esta nueva etapa se caracterizó por la supervivencia de la oposición faccional, materializada en este caso por el Nuevo Liberalismo a la que se sumaron algunos incipientes intentos de participación de la izquierda como la Unión de Oposición Nacional, UNO, y posteriormente la Unión Patriótica, UP, aunque ninguno de ellos gozó de demasiado éxito (Guarín, 2005). Si bien la UP se constituyó como la principal fuerza de izquierda, su éxito fue relativo desde el punto de vista electoral y, no obstante, logró una representación legislativa sin precedentes, pero nunca fue suficiente como para desbancar a los partidos tradicionales a nivel nacional. Además, después de una breve existencia, terminó desapareciendo como consecuencia del exterminio sufrido por sus miembros a manos de grupos paraestatales.

Los gobiernos de coalición heredados del Frente Nacional se rompen finalmente en 1986. Tras algunas señales insinuadas por Belisario Betancur (1982-1986)¹¹, el gobierno de Virgilio Barco (1986-1990) establece,

¹⁰ De hecho, a lo largo del periodo solo entre 1958 y 1960 pudo observarse a un Presidente que contase con tales mayorías y, si bien varios estuvieron cerca de obtenerlas, solo Alberto Lleras superó los 2/3 cómodamente. Esto produjo un Congreso con un alto poder de veto que, bajo la amenaza del establecimiento de puntos muertos, generó un sistema inherentemente inclinado al mantenimiento del *status quo* (Hartlyn, 1993, p. 106; 1998, pp. 207-209) en el que la posibilidad de alcanzar acuerdos estaba atada a la necesidad de establecer un alto volumen de transacciones particularistas. Esto llevó a la recurrente utilización del estado de sitio como estrategia para poder legislar (Uprimny, 2004), evitando las actitudes, en el mejor de los casos, negociadoras, pero más comúnmente venales de los legisladores.

¹¹ Que consideró que estos ocupaban los cargos a título personal y no en representación de las fuerzas políticas a las que pertenecían. Así, a principios de los ochenta, Betancur incluyó unilateralmente en su gabinete ministros liberales sin la aprobación de las directivas de ese partido.

por primera vez, en prácticamente cincuenta años, un Gobierno de carácter monocolor bajo un patrón clásico “oficialismo-oposición”.

Dicho patrón no duró mucho tiempo. Después de 1991, un nuevo ciclo de vida política comenzó a experimentarse, aunque no únicamente como consecuencia de la nueva Constitución. Dicho ciclo se caracterizó, entre otras cosas, por el aumento de la fragmentación y la desestructuración del sistema de partidos, que comenzaron a percibirse con particular intensidad desde 1998 y especialmente con el surgimiento del *uribismo* en 2002 que terminó por descongelar completamente la matriz bipartidista (Gutiérrez, 2007).

En el Ejecutivo, dicha fragmentación y la desestructuración se hicieron evidentes con el triunfo del disidente liberal Álvaro Uribe Vélez en 2002. El fin del proceso de paz de Andrés Pastrana y el fortalecimiento de las FARC durante ese Gobierno generó un nuevo clivaje que dividió la opinión pública: aquellos que estaban a favor de un fin negociado al conflicto, y aquellos que creían en la salida militar (Albarracín, 2013). Con los partidos Liberal y Conservador amarrados a las fracasadas negociaciones de paz, Uribe se convirtió en el único candidato presidencial que creíblemente podía representar al segundo grupo. Su victoria cambió la configuración de la oposición. El Partido Conservador, Cambio Radical, disidentes del Partido Liberal y otros partidos se alinearon con el *uribismo* mientras que los sectores de izquierda (posteriormente el PDA) y algunos sectores del Partido Liberal¹² conformaron lo que se conocería hasta 2010 como “la oposición”¹³.

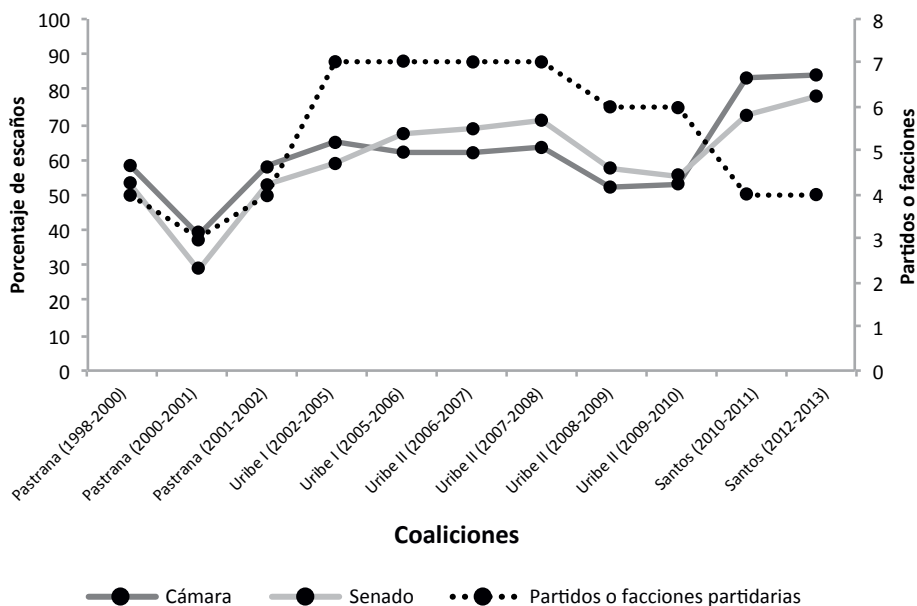
En el Legislativo el impacto fue mucho más inmediato. Durante las administraciones de Pastrana y de Uribe, la fragmentación y desestructuración del sistema de partidos no dejó más alternativa que la formación de coaliciones, anulando cualquier posibilidad —dado el creciente número de partidos relevantes en el Congreso— de Gobiernos monocolor. Es interesante notar, sin embargo, que buena parte de esas alianzas pueden ser definidas como sobredimensionadas. De hecho, durante el

¹² Durante los primeros años del gobierno de Uribe, el Partido Liberal mantuvo una posición ambivalente con respecto al Gobierno. Esta posición se clarificó entre 2002 y 2003 con proyectos como el Estatuto Antiterrorista y la reelección presidencial.

¹³ Aunque se entendía que estos grupos se oponían a las políticas del gobierno de Uribe, en especial a reformas como la reelección, el Estatuto Antiterrorista y la Ley de Justicia y Paz nunca funcionaron como una entidad unida. Tanto en 2006 como en 2010 el PDA y el Partido Liberal presentaron su propio candidato presidencial y en 2010, cuando la segunda vuelta debería haber obligado a una coalición, ninguna de estas agrupaciones apoyó formalmente a Antanas Mockus contra el candidato *uribista*.

período señalado en el gráfico 1, diez de once de ellas en una de las cámaras y seis en ambas simultáneamente, cuentan con partidos innecesarios¹⁴. Si bien este no es un comportamiento excepcional, si es claramente atípico en un sistema presidencial y aún sin contar con suficiente información empírica para demostrarlo, es posible intuir que se debió a un problema de confianza —o falta de esta— recíproca entre Gobierno y legisladores oficialistas.

Gráfico 1. Características de las coaliciones de gobierno



Fuente: elaboración propia con datos de Carroll y Pachón, 2013.

Escenarios como los apenas descritos, de coaliciones sobredimensionadas, tienden a convertir a la oposición legislativa en un actor numéricamente irrelevante. Sin embargo, en cualquier sistema político —y más en uno caracterizado por altos niveles de fragmentación y personalización, como ocurre en Colombia—, por más amplio que sea, la disciplina de un contingente legislativo no está predeterminada, sino que debe ser producida y reproducida permanentemente. Dentro de este marco, no obstante, no es posible hacer referencia a un apoyo débil al Gobierno, pero tampoco dejar de señalar los costos de transacción a los que este se ve sometido (Cárdenas, Junguito, y Pachón, 2006; Milanese 2011B, 2012).

¹⁴ Es decir, podría excluirse uno, incluso en algunas oportunidades un número mayor de ellos, y la coalición continuaría siendo mayoritaria.

El resultado podría ser definido entonces por la combinación de una coalición legislativa oficialista, claramente predominante pero fluctuante y más negociadora que subordinada y una oposición tendencialmente minoritaria con una capacidad de impacto político limitada, pero no por eso irrelevante (Milanese, 2011A).

Las elecciones de 2014: entre polarización y negociación

La oposición bimodal

Cómo se explicó en la primera sección del trabajo, la oposición se caracteriza a lo largo de dos dimensiones: cohesión y responsabilidad. En cuanto a la primera puede afirmarse sin lugar a dudas que durante el inicio del segundo gobierno de Juan Manuel Santos, la oposición adquiere una lógica bimodal; es decir posee un nodo tanto a la izquierda como a la derecha. Estos nodos son el resultado de visibles cambios experimentados durante el último Gobierno, debido al desplazamiento hacia el centro de Santos a lo largo del espectro ideológico, que significó una sensible modificación de los términos en que se estructuraba el arco opositor.

La decisión de Santos de mantenerse al margen de los juicios a funcionarios de la administración anterior, por su responsabilidad en escándalos como las “chuzadas” del DAS, la “Yidis-política”, “Agro Ingreso Seguro” o la parapolítica, que ocurrieron al comienzo de su Gobierno, produjeron un rápido y fuerte distanciamiento entre el Presidente y su antecesor. Dicho distanciamiento se profundizó con proyectos como la Ley de Tierras, el reconocimiento público de que Colombia experimentaba un conflicto armado —no sólo una amenaza terrorista— y el inicio de gestiones para iniciar un proceso de paz con las FARC. Todas estas iniciativas completamente opuestas a las expectativas y preferencias del *uribismo*.

Naturalmente, las críticas del exmandatario no se hicieron esperar y arreciaron apenas un año después de la posesión de Santos (Wallace, 2014). De hecho, después de una visible intensificación, una vez se confirmaran los rumores de un proceso de paz, se produjo una ruptura definitiva, lo que llevó al expresidente a conformar un partido político —Centro Democrático— que le permitiera participar en las elecciones

legislativas y presidenciales de 2014 y adelantar un ejercicio abierto de oposición.

El segundo deslinde importante que se produjo como consecuencia de la “política de paz” fue el de algunas facciones del Partido Conservador. Tradicionalmente plegado al *uribismo*, aunque —como consecuencia de su estructura organizacional y estrategias electorales— más dependiente de la burocracia estatal y por ende del Gobierno de turno, a lo largo de 2013 este partido experimentó importantes debates sobre la conveniencia de apoyar al presidente o al expresidente¹⁵ (Acuña, 2014). De hecho, en la primera vuelta presidencial la discusión se resolvió —no sin dudas sobre la lealtad de muchos dirigentes— a favor de la elección de Martha Lucía Ramírez —*uribista*— como candidata de la agrupación. En la segunda vuelta, la faccionalización fue mucho más evidente: la facción liderada por Roberto Gerlein y Hernán Andrade, entre otros, apoyó a Santos mientras que la liderada por Martha Lucía Ramírez, decidió brindar su apoyo, como era de esperarse, a Óscar Iván Zuluaga. Fue justamente esta última la que se convirtió en la otra parte del nodo de oposición de derecha liderado y cohesionado alrededor de Uribe.

El primer gobierno de Juan Manuel Santos también produjo cambios significativos en el nodo de centro-izquierda que se formó durante el mandato de Uribe. El Partido Liberal, que hasta 2010 había sido parte importante de la oposición a Uribe, se unió al Gobierno y en 2014 apoyó la reelección del presidente sin restricciones. Más alejado del primer mandatario, el Partido Verde no hizo parte del primer gobierno *santista* y en 2014 —junto con los Progresistas¹⁶— lanzó a Enrique Peñalosa a las elecciones presidenciales¹⁷. Una vez superada la primera vuelta, sin embargo, esta agrupación apoyó predominantemente la candidatura del Presidente.

Como el Partido Verde, pero más a la izquierda, el PDA también se mantuvo al margen del gobierno *santista*, realizando una fuerte oposición en proyectos clave como la reforma a la justicia penal militar y la

¹⁵ Muchos, incluso, se oponían a la candidatura conservadora de Martha Lucía Ramírez y buscaron, vía recursos legales, obligar al partido a plegarse a la candidatura de reelección.

¹⁶ En el segundo semestre de 2013 los progresistas y los verdes hicieron varias reuniones en las que acordaron unirse. Como resultado de las mismas, los progresistas se volvieron parte del Partido Verde.

¹⁷ Esta candidatura vino no sin algunas escisiones. Algunos miembros fundadores del Partido Verde como Luis Eduardo Garzón prefirieron apoyar la candidatura del mandatario desde el primer día.

reforma a la salud. En otros temas, sin embargo, sus opciones frente al Ejecutivo se vieron fuertemente restringidas. Habiendo defendido históricamente la bandera de la salida negociada al conflicto y la restitución de tierras, era extremadamente complejo oponerse al Gobierno en su iniciativa de paz. Dentro de este marco, si bien en la primera vuelta presidencial los *polistas* apoyaron unidos la candidatura de Clara López, en la segunda se presentaron divididos, apoyando un sector —liderado por la misma candidata presidencial— la candidatura de Santos, y el otro —liderado por Jorge Enrique Robledo— la abstención.

La adhesión de la mayor parte del Partido Verde y la facción *lopista* del PDA a la candidatura presidencial, sin embargo, fue circunstancial: resultado de la importancia que estos sectores atribuyen al proceso de paz con las FARC y el temor que les producía el retorno del *uribismo* al poder. Una vez superado el segundo turno electoral, ambas agrupaciones retornaron a su rol opositor.

¿Oposición responsable o recalcitrante?

El segundo parámetro que se aborda en la sección teórica es la “responsabilidad” de la oposición. Es señalada como oposición responsable a aquella que contempla efectivamente el acceso al poder y, por lo tanto, realiza promesas creíbles y está dispuesta a negociar. Por el contrario, como irresponsable a aquella que carece de expectativas, o incluso interés real de acceso al poder y por lo tanto desarrolla una política de superoferta demostrando una escasa propensión a la negociación. Paradójicamente, el caso colombiano es atípico desde este punto de vista, ya que existen oposiciones que pueden ser catalogadas como irresponsables aun cuando mantienen la posibilidad real de acceso al poder.

A la derecha, el Centro Democrático se comporta de forma más claramente “irresponsable” que las facciones opositoras del Partido Conservador. En este sentido, aunque con una actitud titubeante, durante la contienda electoral Óscar Iván Zuluaga propuso suspender el proceso de paz¹⁸, concentrándose exclusivamente en una estrategia bélica contra las FARC —aun cuando después de doce años de inversión y entrenamiento para las Fuerzas Armadas, una victoria militar no parece ser una meta realista—. Menos radical fue la posición asumida por Martha

¹⁸ La campaña de Zuluaga estuvo plagada de escándalos que incluyeron, entre otras cosas, el uso de un hacker que obtuvo información clasificada sobre operaciones militares y el proceso de paz.

Lucía Ramírez, quien manifestó su intención de continuar el proceso con algunas modificaciones (Ramírez, 2014). De hecho, cuando Ramírez se adhirió a la candidatura de Óscar Iván Zuluaga, después de la primera vuelta de las elecciones presidenciales, exigió que el candidato del *uribismo* suavizara su discurso (Vanguardia Liberal, 2014).

Otra señal de la “irresponsabilidad” del Centro Democrático fue su reacción poselectoral. No obstante esta no puede ser atribuida a Zuluaga, no deja de ser cuestionable la vehemente y apresurada forma en que Álvaro Uribe salió a cuestionar los resultados electorales —acusando al Gobierno de fraude— sin tener mayores pruebas al respecto. Más prudente, aun sin dejar de criticar el comportamiento clientelista del Gobierno, la facción *uribista* del Partido Conservador prefirió evitar la estrategia del escándalo y no realizó denuncias similares a las del expresidente.

A la izquierda de Santos, puede decirse que los verdes y la facción *lopista* del PDA asumieron una posición mucho más “responsable” que la adoptada por la facción *polista* dirigida por Robledo. Así, más allá de las significativas diferencias frente al Gobierno en temas socioeconómicos y de corrupción, la facción *lopista* del PDA y el PV estuvieron de acuerdo en apoyar abiertamente la candidatura del Presidente en la segunda vuelta electoral. Dicho apoyo no solo se dio, como se ha mencionado, a manera de un espaldarazo al proceso de paz, sino también como una estrategia para restringir el regreso del *uribismo* —su extremo opuesto en la escala ideológica— al poder. Menos “responsable” fue la facción *robledista* del PDA que se rehusó a apoyar a Santos y llamó a la abstención pudiendo producir no sólo el fin del proceso de paz sino el mencionado regreso del *uribismo* al Gobierno.

¿De dónde viene la oposición bimodal responsable e irresponsable de Colombia?

Varios factores explican la cohesión y responsabilidad de la oposición en las elecciones de 2014. Como se remarcó en más de una oportunidad, el tipo de respuesta al conflicto armado influyó intensamente en el surgimiento de una oposición bimodal. De hecho, como señala Albaracín (2013), el conflicto se constituye hoy por hoy en el clivaje más importante del país y, la ideología alrededor del mismo, el predictor más importante de voto (Botero, 2013).

Ese mismo clivaje explica también la generación de una oposición responsable a la izquierda del Gobierno. De hecho, más allá de que

diferencias en temas como la corrupción o las políticas socioeconómicas los separaran, impidiendo una completa adhesión de los independientes y la izquierda, el proceso de paz se constituyó como un incentivo para generar coaliciones electorales. Así, la amenaza de una potencial victoria *uribista* y la probable finalización del proceso de paz terminó produciendo un acercamiento por defecto.

Más allá del clivaje, los factores institucionales son importantes a la hora de evaluar la composición de la oposición. De hecho, al interior de cada nodo, este tipo de factores explican buena parte de la cohesión. Por ejemplo, las exigencias de agregación partidaria producidas por el umbral se satisfacen mediante el acercamiento a fuerzas con relativas afinidades en temas relevantes. Fue para poder superarlo que se unieron el Partido Verde y los Progresistas, y es muy probable que sea el mismo umbral el que mantenga unidas a la facción *lopista* y *roblevista* del PDA.

Un segundo arreglo institucional importante para entender la oposición en Colombia, es el sistema de mayoría absoluta —de doble turno electora— en las elecciones presidenciales. Tal y como está diseñado, la primera vuelta le permite a las diferentes agrupaciones políticas poner a prueba sus fuerzas, incentivando además un comportamiento político sincero por parte de los votantes (Duverger, 1992). Esta situación cambia significativamente en la segunda ronda, donde según Duverger (1992) se producen mayores estímulos para comportarse de forma estratégica. Esto se vio reflejado en el hecho de que en la primera vuelta electoral cada partido haya presentado su propio candidato. La votación obtenida les permitió a Ramírez, a López y a Peñalosa apalancarse para formar alianzas en el segundo turno electoral¹⁹.

Escenarios potenciales de oposición legislativa

Como era de esperarse, de acuerdo a los escenarios previamente planteados, la apertura del nuevo ciclo legislativo el pasado 20 de julio y las primeras semanas de actividad, comenzaron a perfilar lo que se

¹⁹ La primera vuelta la ganó Óscar Iván Zuluaga con 29% de los votos, seguido por Juan Manuel Santos con 26% de los votos, Martha Lucía Ramírez y Clara López cada una con 15% de los votos y Enrique Peñalosa con 8% de los votos. Para ganar la segunda vuelta tanto Zuluaga como Santos —especialmente el segundo— tuvieron que buscar los votos de los candidatos que habían quedado detrás de ellos. El mejor ejemplo de esto es el PDA. Si bien Clara López y sus seguidores hubieran preferido un candidato a la izquierda de Juan Manuel Santos en la segunda vuelta electoral, junto con el clivaje generado por el conflicto y el *uribismo* en general, los llevaron a negociar el apoyo de esta facción al *santismo*. Si no hubiera habido segunda vuelta, difícilmente hubiera habido negociación.

asume será el comportamiento tanto de la coalición oficialista, como de la oposición durante el segundo gobierno de Santos.

Para comenzar, naturalmente debe tenerse en cuenta que, independientemente del tipo de oposición al que se haga referencia (recalcitrante/negociadora, responsable/irresponsable, etcétera), el Gobierno goza de una posición claramente mayoritaria tanto en la Cámara como en el Senado, lo que en principio, le brindaría una postura predominante que debería traducirse en claras condiciones de gobernabilidad.

Composición Senado



■ Coalición Gobierno
■ Oposición

Composición Cámara



■ Coalición Gobierno
■ Oposición

Fuente: elaboración propia con datos de Cámara y Senado.

Continuando con la caracterización realizada desde el punto de vista electoral, resulta posible afirmar que, como era previsible, es extremadamente difícil hacer referencia a una oposición uniforme y unificada (Morgenstern, Negri, y Pérez-Liñán, 2008). De hecho, desde el punto de vista de su posición frente al Gobierno, se presencia una sensible diferenciación de la oposición como consecuencia de su lógica bimodal, —con una tendencia hacia una mayor cohesión en los extremos—, es decir, con respecto al espacio político que cada partido opositor ocupa en el continuo izquierda/derecha.

Atendiendo únicamente esta variable, y viendo exclusivamente las principales fuerzas opositoras, fácilmente se ubica a la izquierda del Gobierno al PDA y menos nítidamente al Partido Verde²⁰. Del otro lado del espectro, se caracteriza por asumir una posición definida el Centro Democrático y más moderada la facción más cercana a este último perteneciente al Partido Conservador, junto a MIRA²¹.

²⁰ En el caso del Partido Verde es más complejo ubicarlo consistentemente en el centro-izquierda. De hecho, buena parte del *peñalosismo* es más fácilmente identificable en el centro-derecha.

²¹ Posiblemente se incluiría dentro de ese grupo a Opción Ciudadana; sin embargo, se caracteriza por ser un partido difícil de definir.

Cabe remarcar que la distancia ideológica, combinada con la notable variación de ubicaciones observadas desde el punto de vista de la distribución espacial, permite intuir que la posibilidad de acuerdos y comportamientos cohesionados será extremadamente compleja de alcanzar y, de ocurrir, difícilmente será el resultado de un proceso de coordinación basado en coincidencias programáticas.

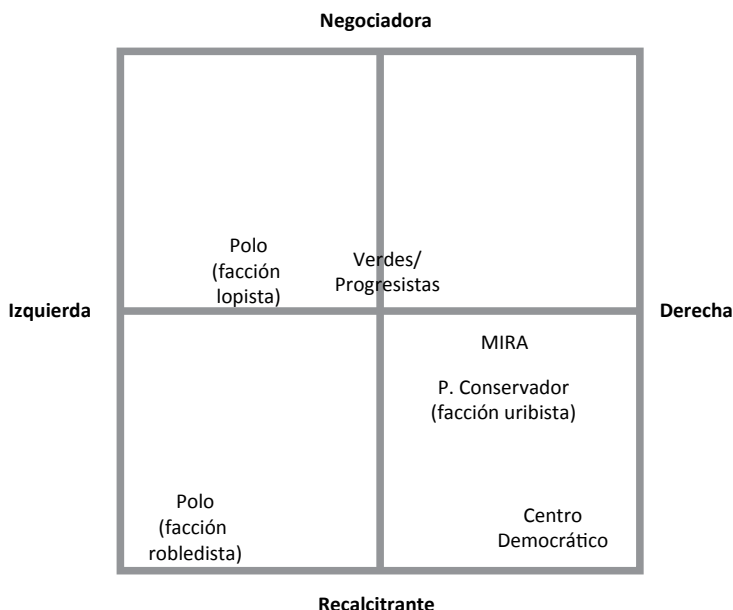
En este sentido, ya desde el inicio del cuatrienio legislativo ha comenzado a experimentarse una tormentosa convivencia entre los distintos partidos de oposición, visible, por ejemplo, en los acalorados debates iniciados por el senador Iván Cepeda en torno al paramilitarismo y especialmente, al hipotético vínculo de Uribe con estas organizaciones.

Sin embargo, como aparece repetidamente señalado a lo largo del trabajo, el posicionamiento espacial de los partidos no se constituye como la única variable significativa. La actitud negociadora vs. la recalcitrante, junto a la responsabilidad vs. la irresponsabilidad, juegan un rol central a la hora de definir las características de los distintos segmentos de oposición. De hecho, se encontrará una combinación de las dos primeras en los partidos con perfiles políticamente más moderados, y una combinación de las dos segundas, en aquellos con perfiles políticamente más extremos.

Dentro de este marco, más allá de la distancia ideológica, se puede estimar que tanto las facciones más duras del Polo como del Centro Democrático —aunque sin ninguna posibilidad de acuerdos políticos relevantes— asumirán posiciones similares en cuanto a su recalcitrancia —proclamándose abiertamente de oposición—, tomando distancia de la facción más blanda del primero y de verdes y progresistas como los sectores con un perfil más negociador. Por su parte, en posiciones intermedias podría ubicarse a los “conservadores *uribistas*”²² y al MIRA.

²² En éste último caso, prácticamente dos tercios de la bancada en la Cámara de Representantes tomó una visible distancia del Gobierno.

Figura 1: Posicionamiento de los partidos de acuerdo a ejes izquierda/derecha y recalcitrancia/negociación



Fuente: elaboración propia.

Dentro de este marco, es previsible esperar que las posiciones recalcitrantes sean temporalmente consistentes, por lo que las posibilidades de acuerdos con el Gobierno se constituirán como una opción más que remota. Es decir, salvo algún caso excepcional —como podría ser un eventual acercamiento de la facción dura del Polo Democrático en temas vinculados al proceso de paz— no existen mayores perspectivas de aproximación. También es muy probable que su comportamiento legislativo se limite a evidenciar su posición frente a la opinión pública en debates, citaciones a rendición de cuentas y, esporádicamente, a intentar bloquear iniciativas gubernamentales.

Sin embargo, aun cuando el Ejecutivo goce de cómodas mayorías, no se puede sobrestimar la consistencia que éstas exhibirán durante los próximos cuatro años. Sobre todo, si se parte de la premisa que el tipo de comportamiento de los congresistas no es estático, por el contrario, tiende a cambiar con regularidad, entre otras razones, por el calendario electoral²³. Este no es un dato menor, principalmente si se tiene en cuenta que la coalición oficialista experimenta visibles niveles de fragmentación y que estos

²³ Más allá de la coincidencia en la agenda que pueda haber entre el Ejecutivo y su coalición de apoyo, los legisladores nunca dejan de poseer una agenda propia que los aleja de las posiciones gubernamentales; sobre todo, en periodos electorales.

probablemente se intensifiquen al acercarse la próxima elección presidencial a medida que cada uno de los partidos, hoy *santistas*, busquen maximizar las posibilidades de acceder a la jefatura del Ejecutivo. Además, con el agotamiento de las posibilidades de reelección presidencial, se intensifica la posibilidad que se produzca el síndrome del “pato cojo” —*lame duck*—²⁴ con las consecuencias que normalmente esto trae aparejado.

En relación a lo anterior, vale recordar que la formación de disciplina no es un proceso automático. De hecho, como señala Mustapic (2000, p. 580), no basta con la presencia de mayorías afines para lograrla, sino que los gobiernos deben trabajar permanentemente para su producción y reproducción, dado que tanto el número de legisladores como la intensidad con que estos apoyan al Presidente no son factores invariables sino que cambian constantemente a lo largo del tiempo (Bavastro, 2003, p. 11).

En este sentido, aun cuando sea difícil que los miembros de la Unidad Nacional pasen a engrosar las filas de la oposición recalcitrante, no resultaría extraño que al avanzar el período, alguno de ellos pudiera asumir un rol opositor —por lo menos— moderado que se manifieste en algunos desajustes en la relación y, por qué no en esporádicos conflictos de alta intensidad. Evitarlo, representará para el Gobierno un esfuerzo significativo, sobre todo dados los previsibles aumentos de los costos de transacción.

La probabilidad de este tipo de escenarios revitaliza a los partidos de oposición negociadora como potenciales socios de coaliciones procedimentales²⁵ que, no obstante su naturaleza efímera, pueden constituirse como una válvula de escape esencial para el Gobierno en períodos en los que el apoyo legislativo pueda resultar escaso o intermitente. Su funcionamiento dependerá, fundamentalmente, de la capacidad del Ejecutivo de distribuir recursos políticos, pudiendo oscilar entre la asignación de bienes de carácter particularista —como patronazgo— a otros enfocados en el desarrollo de políticas públicas que estén incluidas en la agenda de estos partidos.

²⁴ El síndrome del “pato cojo” es un proceso que ocurre durante el período final del mandato de un presidente que, por razones constitucionales o políticas, no podrá ser reelegido. Suele caracterizarse por ser un período de crisis e inmovilismo ya que los incentivos para adelantar negociaciones con él son muy escasos debido a que su inminente retiro hace que los compromisos asumidos con él no sean exigibles.

²⁵ Se entienden como coaliciones procedimentales a aquellas que se establecen para una votación particular y una vez superada ésta se disuelven rápidamente.

Consideraciones finales y recomendaciones

Como se comentó al iniciar este capítulo, las elecciones de 2014 marcaron un cambio definitivo en la lógica de la oposición al gobierno de Juan Manuel Santos. De ser una oposición unimodal, durante el gobierno de Uribe y parte del primer periodo de su sucesor, esta pasó a ser bimodal con diferentes grados de cohesión y responsabilidad en cada extremo. Estas características son esencialmente el resultado de cambios en los clivajes y las instituciones que incentivan los distintos tipos de comportamientos políticos en el país.

Como se sugiere en los párrafos anteriores, es difícil saber si esta configuración se va a mantener. Los ciclos electorales suelen modificar el comportamiento de congresistas de formas inesperadas. Los hacen más impredecibles aún, la posibilidad de que se firme un acuerdo de paz con las FARC y que con él cambien no solo algunas de las reglas electorales que determinan las características de la oposición, sino también los actores que la componen y los clivajes que dividen a las élites y la opinión pública nacional.

Con el proceso de paz, la actual legislación relacionada a la oposición quedaría rápidamente obsoleta²⁶. De hecho, los primeros esbozos de debate alrededor de un “Estatuto de la Oposición”, provenientes de los diálogos en la Habana, buscarían, razonablemente, ablandar las barreras de entrada a la arena legislativa con el objetivo de permitir la participación en política del partido o partidos que resulten del proceso de paz. Esto se traducirá seguramente en la modificación de umbrales electorales o el establecimiento de circunscripciones especiales que posiblemente disminuyan los incentivos para la agregación partidaria, pudiendo dividir aún más el nodo de oposición menos cohesionado –el de izquierda-. Una reforma de ese tipo iría en contravía de las últimas modificaciones realizadas al sistema electoral, pero es difícil pensar que los acuerdos de paz puedan avanzar si simultáneamente no se contempla un ablandamiento en materia electoral que permita incluir a una fuerza que, indefectiblemente, se constituirá como un nuevo miembro de la oposición.

La inclusión de la guerrilla, también producirá efectos más allá de lo institucional. Teniendo en cuenta que el conflicto armado alimenta a

²⁶ Los autores prefieren evitar la realización de un debate normativo en relación a este tema. Para un debate desde ese punto de vista sugieren la lectura de *Oposición Política en Colombia: Debate inconcluso. Herramienta para la construcción colectiva de un Estatuto de Garantías a la Oposición en Colombia*, publicado por el PNUD en 2011.

la oposición tal y como la se observa hoy, es posible que el fin de éste cambie la naturaleza de la misma. Desafortunadamente es muy pronto para saber cómo se desarrollará este tema. Sin saber si, cómo, cuándo o de qué forma podría darse 'la paz' cualquier ejercicio de prospectiva no deja de ser más que una especulación al respecto.

Partiendo de estas premisas, nuestras recomendaciones van en línea con las ideas apenas esbozadas y se centran en el hecho de que cualquier modificación a las reglas de juego en relación a la oposición no puede dejar de garantizar la representación de la minoría que se desmovilizaría. El nuevo Estatuto, debe generar mecanismos —como las eventuales circunscripciones de paz— que aseguren un puesto en la arena política formal a las FARC y, eventualmente, al ELN. Esto es esencial para disminuir las apuestas del juego político y desincentivar el comportamiento anti-sistémico —inconstitucional— e irresponsable de la oposición.

Vale recordar que normas como éstas no son inéditas en la historia política colombiana. En este sentido, pueden destacarse, como fue mencionado, las reformas al sistema electoral, producidas entre 1905 y 1910, las que garantizaron una representación mínima desde el punto de vista institucional a la oposición, y permitieron que el Partido Liberal abandonara la lucha armada como estrategia de confrontación para insertarse definitivamente en el sistema político.

Es decir, si firmados los acuerdos de paz se pretende no caer en un rebrote o regresión del conflicto armado, es imprescindible establecer un periodo de transición en el que se garantice la representación de los actores desmovilizados integrándolos al escenario político formal.

Referencias

- Acuña, F. A. (28 de abril de 2014). Partido Conservador: divisiones y estrategias ante las elecciones presidenciales. *Razón Pública*. Recuperado el 27 de septiembre de 2014 desde <http://www.razonpublica.com/index.php/politica-y-gobierno-temas-27/7579-partido-conservador-divisiones-y-estrategias-ante-las-elecciones-presidenciales.html>.
- Albarracín, J. (2013). *Ideology and Issue Attitudes in Colombian Public Opinion*. Paper presented at the 2013 Conference of the Latin American Studies Association, May 29-June 1, Washington D.C.
- Basilien Gainche, M. L. (2008). La constitucionalidad de contienda: la promoción jurídica de la guerra civil en la Colombia del siglo XIX. *Historia Crítica*, 35.
- Bavastro, R. (2003). Diseño institucional y proceso de toma de decisiones: los partidos políticos, la organización interna del Congreso y la agenda de gobierno. *2003 Meeting of the Latin American Studies Association*. Dallas, marzo 27-29.
- Blondel, J. (1997). Political Opposition in the Contemporary World. *Government and Opposition*, 32 (4), 462-86.
- Botero, S. (2013). *Ideology and Voting Behavior in Fluid Party Systems: The Case of Colombia*. Paper presented at the 2013 Conference of the Latin American Studies Association, May 29-June 1, Washington D.C.
- Brack, N. y Weinblum, S. (2011). Political Opposition: Towards a Renewed Research Agenda. *Interdisciplinary Political Studies* 1 (1), 69-79.
- Cárdenas, M.; Junguito, R. y Pachón, M. (2006). *Political Institutions and Policy Outcomes in Colombia: The Effects of the 1991 Constitution*. Documento de trabajo. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo. Disponible en: <http://www.iadb.org/res/publications/pubfiles/pubR-508.pdf>.
- Carroll, R. y Pachón Mónica. (2013). The Unrealized Potential of Presidential Coalitions in the Colombia. Manuscrito, Rice University. disponible en: http://www.owl.net.rice.edu/~rc6/papers/Carroll_Pachon_Colombia_chapter.pdf.
- Dahl, R. A. Ed. (1966). *Political Oppositions in Western Democracies*. New Haven: Yale University Press.

- Duverger, M. (1992). Influencia de los sistemas electorales en la vida política. En A. Batlle (ed.), *Diez textos básicos de la Ciencia Política* (pp. 37-76). Madrid: Ariel.
- El Colombiano. (28 de abril de 2014). *La paz no es solo firmar con las Farc: Martha Lucía Ramírez*. Recuperado el 27 de septiembre de 2014 desde http://www.elcolombiano.com/BancoConocimiento/L/la_paz_no_es_solo_firmar_con_las_farc_martha_lucia_ramirez/la_paz_no_es_solo_firmar_con_las_farc_martha_lucia_ramirez.asp.
- Guarín, R. (2005). Colombia: Democracia incompleta. Introducción a la oposición política. En D. P. Barajas y J. Delgado (Coords.), *Proyecto integral para la modernización del sistema electoral colombiano. Tomo II* (p. 435). Bogotá: PNUD, ACCI, DAE.
- Leal, F. y Dávila, A. (1994). *Clientelismo: El sistema político y su expresión regional*. Bogotá: IEPRI.
- Guillén, F. (1979). *El poder político en Colombia*. Santafé de Bogotá: Punta de Lanza.
- Gutiérrez, F. (2007). *¿Lo Que el viento se llevó?: los partidos políticos y la democracia en Colombia 1958-2002*. Bogotá: Grupo Editorial Norma.
- Hartlyn, J. (1998). El presidencialismo y la política colombiana. En J. Linz y A. Valenzuela (Eds.), *La crisis del presidencialismo* (pp. 191-238). Madrid: Alianza.
- Hartlyn, J. (1993). *La Política del régimen de coalición. La experiencia del Frente Nacional de Colombia*. Bogotá: Tercer Mundo, Centro de Estudios Internacionales Universidad de los Andes.
- Hartlyn, J., & Dugas, J. (1999). Colombia: The Politics of Violence and Democratic Transformation. En L. Diamond, J. Hartlyn, J. J. Linz y S. M. Lipset (Eds.), *Democracy in Developing Countries: Latin America* (pp. 249-307). Boulder y Londres: Lynne Rienner.
- Mazzuca, S. y Robinson, J. A. (2009). Political Conflict and Power Sharing in the Origins of Modern Colombia. *Hispanic American Historical Review*, 89(2), 285-321.
- Milanese, J. P. (2012). Dinámicas cambiantes de la relación interinstitucional entre el poder ejecutivo y el legislativo en Colombia (2002/2006). *Desafíos*, 1 (24 I), 231-74.

- Milanese, J. P. (2011a). Participación éxito y prioridad: un análisis macro de los equilibrios en las relaciones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo en Colombia 2002-2006. *CS en Ciencias Sociales*, (8), 111-45.
- Milanese, J. P. (2011b). *Transacciones, delegación o unilateralidad. Un análisis de los equilibrios de poder en las relaciones Ejecutivo-Legislativo durante los primeros gobiernos de Álvaro Uribe en Colombia y Carlos Saúl Menem en Argentina*. Bologna, Tesis PhD. Università degli Studi di Bologna.
- Mustapic, A. M. (2000). Oficialistas y diputados: las relaciones Ejecutivo-Legislativo en la Argentina. *Desarrollo Económico*, 251-269.
- Morgenstern, S.; Negri, J. J. y Pérez Liñán, A. (2008). Parliamentary Opposition in Non-Parliamentary Regimes: Latin America. *The Journal of Legislative Studies*, 14(1-2), 160-89.
- Pizarro, E. (1996). Fundamentos y propuestas para una reforma política en Colombia. En E. Pizarro, Á. Villarraga y F. Gutiérrez, *La oposición política en Colombia* (pp. 13-46). Bogotá: Fescol.
- PNUD. (2011). *Oposición política en Colombia: debate inconcluso. Herramienta para la construcción colectiva de un estatuto de garantías a la oposición en Colombia*. Bogotá: PNUD.
- Uprimny, R. (2004). The Constitutional Court and Control of Presidential Extraordinary Powers in Colombia. En S. G. Gloppen, *The Accountability Functions of Courts in New Democracies* (pp. 46-69). Londres: Frank Cass Publishers.
- Sartori, G. (1966). Opposition and Control Problems and Prospects. *Government and Opposition*, 1 (2), 149-54.
- Vanguardia Liberal. (30 de mayo de 2014). *Giro de Óscar Iván Zuluaga sobre el proceso de paz abre el debate*. Recuperado el 27 de septiembre de 2014 desde *Vanguardia.com*. <http://www.vanguardia.com/actualidad/elecciones-2014/262637-giro-de-oscar-ivan-zuluaga-sobre-el-proceso-de-paz-abre-el-debate>.
- Wallace, A. (10 de junio de 2014). Santos y Uribe: un divorcio que retrata la política. *Semana.com*. Recuperado el 27 de septiembre de 2014 desde <http://www.semana.com/nacion/elecciones-2014/articulo/las-razones-del-divorcio-entre-santos-uribe/391159-3>.

Mobilización social y partidos políticos durante las elecciones 2014: ¿qué relación tienen?

Catalina Jiménez¹

Introducción

Durante los periodos electorales se presenta un grado de inestabilidad institucional que permite a los movimientos y las organizaciones sociales identificar ventanas de oportunidad para visibilizar sus demandas, presionando a decisores políticos de carácter nacional y local con variados repertorios de acción colectiva y mediante el uso de mecanismos institucionales, con el fin de poner temas en la agenda política y lograr recursos de negociación, reconocimiento, representación y participación tanto de sus miembros como de otros sectores sociopolíticos sensibilizados con sus problemáticas.

Mientras tanto, los partidos políticos durante la competencia electoral no sólo deben luchar entre ellos por potenciales votantes que les permitan mantenerse dentro del sistema político, sino con las movilizaciones que se suceden a lo largo de este tiempo, situación que permite la estructuración de dinámicas de interacción entre partidos políticos y movimientos, marcando con ello lineamientos sobre el desarrollo y comportamiento del proceso político de un país.

¹ Máster en Estudios Latinoamericanos de la Universidad de Salamanca, historiadora de la Pontificia Universidad Javeriana. Actualmente se desempeña como docente investigadora de la Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales de la Universidad Externado de Colombia. Su trabajo se centra en el estudio de participación política, movimientos sociales y *accountability* en Colombia y América Latina. Sus publicaciones recientes han aparecido en las revistas: *Análisis Internacional*, *Revista Andina de Estudios Políticos*, *Revista de Relaciones Internacionales*, *Estrategia y Seguridad*. magda.jimenez@uexternado.edu.co.

Por lo tanto, este artículo se estructuró a partir de una variable dependiente que consiste en la relación entre partidos políticos y movimientos en periodos electorales nacionales, y dos variables independientes: la primera, la activación de los diversos colectivos u organizaciones sociales durante los procesos electorales; la segunda, el tipo de relación que establecen estos actores políticos, situación que permite entender las movilizaciones más allá de la ideologización sino como complementarias al proceso político, necesarias en la construcción de políticas públicas y fundamentales para mantener la gobernabilidad. Así, el desarrollo de este proyecto busca contar con una información que permita elaborar un diagnóstico sobre las dimensiones y los tipos de interacciones o vínculos que se presentan entre partidos políticos y movimientos.

Para este análisis se usarán tres dimensiones. La primera, una dimensión temporal (momentos de interacción durante las campañas). La segunda, liderazgos (candidatos a elecciones que vienen de organizaciones sociales); y la última dimensión, resultados electorales (candidatos de organizaciones sociales elegidos a través de partidos políticos).

Con la información que brinde el análisis de las dimensiones se podrá deducir el tipo de interacción (articulación, permeabilidad, alianza, independencia o transformación) entre partidos políticos y movimientos sociales, así como indagar las condiciones de gobernabilidad, entendida como: “la capacidad de un gobierno para ejecutar políticas públicas de manera efectiva y para gobernar manteniendo niveles aceptables de paz social” (Meléndez y Ocantos, 2010, p. 55). Sin embargo, los vínculos estratégicos deben ir más allá de los actores legislativos e incluir a potenciales actores no institucionales con el fin de: “aumentar la capacidad de un partido de gobierno o de una coalición de gobierno para negociar demandas, diluir el conflicto social o contrarrestarlo con contundentes muestras de apoyo” (Meléndez y Ocantos, 2010, p. 55).

De acuerdo con lo anterior, el trabajo se divide en cuatro secciones. La primera es de carácter conceptual y teórico. Después se hará un análisis de las movilizaciones y de los partidos políticos en el marco de las elecciones 2014. En la tercera parte se analizará la información a partir de las tres dimensiones establecidas. Por último, se darán las conclusiones generales.

El escenario está preparado y listo. Diagnóstico de la situación

Un punto de inflexión del sistema político colombiano lo constituye la Constitución de 1991 en tres puntos fundamentales para el tema de este escrito: en primer lugar, mecanismos que amplificaran la representación política y con ella la participación a través de movimientos políticos o sociales de diverso orden; en segundo lugar, romper el rígido centralismo apostando a un acercamiento de los ciudadanos al aparato institucional a través del fortalecimiento de los gobiernos regionales y locales; por último, la operacionalización de una serie de derechos que erigen al país como un Estado Social de Derecho en el marco de un modelo económico neoliberal, tensión que va erigiendo un campo relacional o interfaz social donde “se cruzan diferente y a menudo conflictivos mundos o interpretaciones de vida en las cuales las interacciones giran en torno a cómo puntear, acomodar y disputar puntos de vista sociales, evaluativos y cognoscitivos” (Long, 2007, p. 136).

Esa situación se puede evidenciar en el elevado número de protestas o movilizaciones que se vienen presentando en el país, tal como lo afirma el investigador Mauricio Achila (2004, sp), quien registra “9.981 registros de protesta para 33 años, eso quiere decir 302 protestas por año, un promedio de casi una por día”. Cifras similares maneja Marcela Velasco a partir de datos del Centro de Investigación Popular, CINEP, cuando explica que después de un pico de más de 500 acciones en 1971 y otro de 797 en 1975, el número de acciones se estabilizó en 408 anuales entre 1977 y 1998, para aumentar a 550 entre 1999 y 2006 (Velasco: 2010: 231). Los datos del informe del CINEP de 2013 parecen confirmar esa tendencia ascendente de las movilizaciones al registrarse un total de “1.027 acciones colectivas, el mayor número desde 1975” (CINEP, 2014, p. 3), lo cual demuestra un mayor acercamiento de las voces de los manifestantes a los medios de comunicación, incidencia dentro de los decisores políticos y en la elaboración de la agenda pública.

Es posible afirmar que en Colombia se presentan abundantes acciones colectivas como paros, movilizaciones, invasiones, toma de entidades públicas, bloqueo de vías, disturbios o huelgas de hambre. Si bien existen procesos de reclamación antiguos y nuevos, así como de distinto orden temático, en el país no se ha logrado estructurar la organización y coordinación de diversas agrupaciones sociales en torno a una demanda común que pueda atraer a ciudadanos distintos bajo un sentimiento de desagravio para así constituir una amplia red social

que comparte recursos, relaciona personas y comunica ideas, es decir, un movimiento social (McAdam y Scott, 2005), por lo que no todas las organizaciones de la sociedad civil que se autodenominan “movimiento social” necesariamente deben ser consideradas como tal (Velasco, 2010 p. 214). Ahora bien, las acciones colectivas parecieron aumentar durante los meses de campaña para elecciones legislativas (noviembre de 2013 a marzo de 2014) y presidenciales (mayo de 2014), a causa no sólo de la oportunidad política que se abre durante estos periodos, sino a algunas circunstancias de tipo estructural que vale la pena mencionar.

La primera responde a los efectos de la transformación económica del país durante las últimas dos décadas, apuntalado en un crecimiento del Producto Interno Bruto y con ello el aumento del ingreso de los colombianos, reflejado en acceso a bienes de consumo y créditos, justificado por políticas de atracción a la inversión extranjera directa y apertura a nuevos mercados. Ese crecimiento permitió una movilidad social reflejada en una clase media urbana que asumió con entusiasmo el modelo económico y las posibilidades del mismo reflejadas en logros educativos, laborales, sociales y económicos, lo cual pareció llevar al país a una sobrevaloración del modelo y sus posibilidades. Si bien entre 2000 a 2005 la tendencia al crecimiento fue consistente, a partir de 2006:

[Se] presentó una caída en las tasas de crecimiento acentuada en 2008 por la crisis mundial; a pesar del repunte del 2011 sustentado en el auge minero energético, la desaceleración económica mundial y con ello la caída en la demanda de en países claves ha sido la constante por lo que los grandes damnificados de esta dinámica económica sobre todo en los últimos dos años han sido el agro y la industria (Barrero y Jiménez, 2014, pp. 17).

Los sectores mencionados por Barrero y Jiménez son los que en el último periodo electoral se han organizado desde espacios regionales y locales, planteando acciones colectivas contra el Gobierno y sus políticas económicas, evidenciando con ello la persistente deuda que existe en cuanto a la disminución de la pobreza, la desigualdad y las serias consecuencias de la implementación de los TLC, con afectación especial en las zonas rurales, que es donde se concentra la mayor parte de la pobreza del país que alcanzó el 50,3% (MESEP, 2012).

A esa situación se suma la debilidad de las políticas públicas sectoriales que se han instrumentalizado, si bien han tenido incremento respecto

al tema presupuestal y se han ampliado las políticas de subsidio, no reflejan una mayor y mejor calidad, tal como se afirmó en el último informe de la OECD, entidad que señaló la necesidad de fortalecer el trabajo y la coordinación de las instancias gubernamentales de distinto nivel con el fin de lograr una mayor efectividad.

La segunda se explica en la crisis de representación que parece caracterizar el sistema político colombiano y que evidencia la enorme desconfianza y desafección de los ciudadanos hacia instituciones clave como el Congreso, el poder judicial, la burocracia y de modo especial los partidos políticos. Pese a esa grave situación, el sistema político colombiano es capaz de mantener cierta institucionalidad y con ello reproducir prácticas que parecen ser las garantes de la estabilidad del sistema, pero que debilitan la legitimidad en términos sociales, ahondando con ello la disociación de partidos políticos ciudadanos, pero manteniendo un sistema político que “funciona y se reproduce en clave oligárquica” (Luna, 2013, p. 35).

Dicha reproducción permite a los partidos políticos aferrarse al poder al tener capacidad y herramientas institucionales para ello, reproduciendo así “transacciones burocráticas que garantizan la gobernabilidad” (Barrero y Jiménez, 2013, p. 15), pero erosionan la representatividad permitiendo una altísima personalización de la política tanto a nivel nacional como subnacional. Dicha situación genera lo que Luna (2013) llama tendencia inercial del sistema, al impedir procesos de quiebre o reforma institucional e inhibir aquellos de permeabilidad social que podrían terminar en un quiebre o desborde social.

Ahora bien, esa crisis de representación política deja entrever que la movilización social se ha convertido en una forma no sólo de participación sino de representación política, en la que viejos y nuevos actores políticos con diversos discursos “desafían a la política formalizada e institucionalizada y al sistema de partidos haciéndoles cambiar, en bastantes ocasiones sus pautas de competencia electoral, provocando la reestructuración de la agenda e introduciendo nuevas formas y estilos de participación complementarias” (Oñate, 2005, p. 115).

La tercera causa se encuentra en la movilización social, entendida como quiénes se movilizan y por qué causas. Respecto a quiénes se movilizan, la ampliación de la democracia participativa a partir de la implementación de la Constitución de 1991, así como la movilidad social a la que se ha hecho referencia, permitió la formación de sectores con mayor

recurso económico, cognitivo, simbólico y político; en otras palabras, una clase media urbana y rural en la que es evidente cierta sofisticación respecto a la información y las destrezas políticas de sus ciudadanos frente al sistema político.

Es en este escenario donde emergen lo que se conoce como *nuevos movimientos sociales*, colectivos que evidencian la tensión entre el individuo y el Estado, donde se da mayor importancia a las identidades y entre los que se destacan grupos étnicos, LGBTI, población urbana, mujeres, medioambientalistas, animalistas entre otros, los cuales tienen como objetivo la movilización de la sociedad para incidir en la construcción de la política y no en la toma del poder político. Se debe resaltar que estos grupos tienen fuerte presencia en espacios urbanos como Bogotá, Medellín, Cali, Barranquilla o Bucaramanga.

Junto a ellos se mantienen antiguas y diversas organizaciones como sindicatos, juntas de acción comunal, organizaciones de base, campesinas, estudiantiles, grupos cívicos, organizaciones no gubernamentales e incluso gremios, que demandan soluciones a problemas apremiantes como tierras, servicios sociales, derechos humanos, pactos laborales incumplidos, cumplimiento de obras o presencia estatal —el último en relación al sector extractivo—. Estas organizaciones, con una presencia rural más significativa a lo largo del territorio nacional, han ganado capacidad organizativa, recursos y legitimidad tanto de sus demandas como de sus acciones dentro del sistema político.

Conviven entonces en el sistema político colombiano viejas y nuevas demandas sociales que encuentran en la movilización una posibilidad de resolver sus problemáticas debido a la incapacidad de las instituciones representativas para articular, procesar y resolver estos *inputs* dentro de los lineamientos que brinda el sistema. Esa disociación entre los resultados económicos, las instituciones político-representativas y la sociedad civil, demuestran la formación de dos posiciones coexistentes a través del clivaje Estado-mercado, y con ello nuevas dialécticas entre regulaciones públicas, mercantiles, asociativas y comunitarias, compitiendo por espacios de influencia y conformación (Ibarra, Goma y Martí, 2002, p. 58), en los cuales la sociedad se posiciona como un actor determinante tanto en el dictamen como en la gestión de políticas públicas.

Si se tiene en cuenta que la estructura de oportunidades políticas (EOP) hace énfasis “en las dimensiones (alineamientos inestables, incremento del acceso, elites divididas, aliados influyentes, represión y

facilitación) consecuentes aunque no necesariamente formales o permanentes del entorno político, para que se perciba una oportunidad para desafiar al gobierno” (Tarrow, 1998, p. 116), las EOP tienden a amplificarse durante los periodos electorales. Así, la inestabilidad que genera la escogencia de los representantes, la competencia de los partidos políticos por alcanzar una cuota de representación, la selección interna de los candidatos o la incertidumbre institucional que se genera dentro del sistema político, abre oportunidades o “huecos” que permiten a actores pobres en recursos (organizaciones sociales) “participar en la acción colectiva” (Tarrow, 1998, p. 46).

Las dimensiones que permitieron la movilización durante las elecciones 2014 se analizaron en la siguiente tabla.

Tabla 1. Estructura de oportunidades políticas para la movilización

Dimensiones	Caso movilizaciones elecciones 2014
<i>Incremento del acceso</i>	<p>Si bien en los sistemas democráticos las elecciones son eventos rutinarios donde los partidos se disputan su sobrevivencia, también contienen la mayor expansión al acceso, en la medida en que son espacios y momentos bajo los que se conforman nuevos oponentes. Así, las elecciones legislativas de marzo y las presidenciales de mayo de 2014 fueron significativas en la medida en que los “cálculos electorales tanto en el ejecutivo como en el legislativo, generan presiones para la puesta en marcha de la maquina legislativa” (Congreso Visible, 2014, p. 11), con resultados que favorezcan a su vez la campaña electoral, la búsqueda de votantes y coaliciones programáticas-electorales con partidos o movimientos. El fraccionamiento de la Mesa de Unidad Nacional a razón de la reelección y el proceso de La Habana, y con ello la formación del nuevo movimiento político en cabeza de Álvaro Uribe Vélez, evidenció inestabilidad dentro de la gobernabilidad que había logrado el gobierno de Santos. Estas condiciones institucionales incrementaron el acceso y la legitimidad a discursos políticos opositores convergentes en temas nodulares discutidos en el Congreso como el Marco Jurídico para la Paz, el fuero militar, la reforma tributaria, la ley de reforma a la salud o la evaluación de los resultados del pacto agrario. En ese orden de ideas, los actores institucionales y el sistema político brindaron oportunidades para la revitalización de la movilización como recurso político, especialmente en clave local.</p> <p style="text-align: center;"><i>Grado de incremento del acceso: alto</i></p>

Dimensiones	Caso movilizaciones elecciones 2014
<p><i>Alineamientos inestables</i></p>	<p>Los alineamientos políticos se vuelven inestables durante los periodos electorales a causa de las nuevas coaliciones partidistas, la selección de candidatos, la incertidumbre del nuevo escenario representativo y la construcción del contenido programático, situación que anima a los “desafectos a intentar ejercer un poder marginal e inducir a las élites a buscar apoyos fuera del estamento institucional” (Tarrow, 1998, p. 118).</p> <p>El final del gobierno de Santos pasó del distanciamiento al rompimiento total con Álvaro Uribe Vélez, erosionando con ello la Mesa de Unidad Nacional, lo cual consolidó su acción política cuando confeccionó la lista de candidatos al Congreso y a la Presidencia. El tratamiento sobre el marco legal para la paz, la forma de negociación frente a problemáticas como las implicaciones de la operacionalización de los TLC, la salud, la educación, la minería o el tema medioambiental, son algunos de los espacios donde las diferencias sobre cómo gobernar son evidentes. La polarización se convirtió en la acción política en el marco institucional, fortaleciendo al partido de la oposición PDA y a sectores del Partido Verde que parecen tener acercamientos con las organizaciones sociales y sindicales para hacer contrapeso al discurso de la fuerzas de Gobierno.</p> <p>La presencia entonces de alineamientos inestables entre santistas y uribistas en el marco de la Unidad Nacional, aunque no es una señal de inestabilidad política, sí erosionó la capacidad de incidencia y maniobra institucional dentro del Congreso, dejando espacio para que grupos sociales y facciones de los partidos tomaran la iniciativa a favor no sólo de lo que debe ser el proyecto político de Estado, sino de la resolución de sus demandas a través de reformas o negociaciones. Una ventana de oportunidad para los actores movilizados.</p> <p style="text-align: center;"><i>Grado de alineamientos inestables: alto</i></p>
<p><i>Élites divididas</i></p>	<p>La división entre élites evidencia no sólo un conflicto de liderazgos sino que aporta incentivos a los grupos con escasez de recursos “para que asuman los riesgos de la acción colectiva y animan a una parte de esta élite apartada a adoptar un papel de tribunos o defensores de los grupos movilizados” (Tarrow, 1998, p. 120).</p> <p>En el caso de las elecciones 2014, la polarización de las élites dirigentes del Partido de la U se convirtió en la característica más importante del proceso electoral y sobre la que gravitó toda la construcción programática, la competencia electoral y la campaña. Esta división interna abrió la oportunidad a líderes de organizaciones, partidos tradicionales y de oposición, así como gremios, de acercarse en los momentos de movilización reeditando fuerzas y recursos de negociación.</p> <p style="text-align: center;"><i>Grado de élites divididas: alto</i></p>

Dimensiones	Caso movilizaciones elecciones 2014
<i>Aliados influyentes</i>	<p>La presencia o ausencia de aliados políticos dispuestos a ayudar está íntimamente relacionada con el éxito o el fracaso de los grupos que se movilizan. En ese orden de ideas, la conformación de diversas movilizaciones por parte de las dignidades y otros grupos contó con el apoyo del PDA, además de representantes del Partido Verde como Carlos Amaya. Además de los aliados en el Congreso, sectores urbanos de la población como el movimiento estudiantil y sindicatos como la UGT o la CTC, fueron actores importantes, mas no fundamentales, que actuaron como aliados en el proceso de conformación de las movilizaciones. Es importante señalar la presencia de candidatos y líderes de partidos tradicionales en movilizaciones, especialmente la de Dignidad Cafetera.</p> <p style="text-align: center;"><i>Grado de aliados influyentes: medio</i></p>
<i>Represión y facilitación</i>	<p>Si se considera la represión como cualquier acción por parte de un grupo que eleva el costo de la acción colectiva, se puede afirmar que la llegada de Santos redujo el costo y facilitó la recomposición de movimientos y organizaciones que bajo su gobierno de consenso tuvieron facilidad para organizarse, legitimarse y movilizarse. La desideologización en clave amigo/adversario del Gobierno, brindó facilidades institucionales a los colectivos para buscar, a través de la institucionalidad y el uso no convencional, la salida de su voz. Por lo tanto, la represión puede caracterizarse como baja y la facilitación alta hacia la movilización en el marco de las elecciones y en el desarrollo de la democracia, una interpretación y legitimidad distinta a las movilizaciones.</p> <p style="text-align: center;"><i>Grado represión: bajo</i> <i>Grado de facilitación: alto</i></p>

Fuente: elaboración de la autora.

Salen los actores. Movilizaciones y partidos en tiempos de elección

Con las elecciones 2014 como el marco en el que se activó la estructura de oportunidad política, los colectivos y organizaciones sociales a partir de la movilización social y los partidos a través de la electoral, fueron preparando el escenario para visibilizar su acción política. Por lo tanto, mostrar cuáles colectivos o grupos sociales se movilizaron, en qué momento, en cuáles territorios, qué demandas defienden, qué repertorios usaron y a quiénes reconocieron como oponentes, resulta fundamental para este análisis. De igual modo, evidenciar cuáles partidos políticos o líderes partidistas se acercaron a las movilizaciones y con ello establecer

qué tipo de relaciones prácticas se presentaron, será el objeto de esta parte del artículo.

Listos para la movilización

De acuerdo a cifras del CINEP, entre 1975 y 2006 cuatro actores sociales destacan por su número de acciones colectivas: pobladores urbanos, trabajadores, campesinos y estudiantes, que convocaron al 84,6% de la totalidad de acciones colectivas (CINEP, 2008). No es extraño entonces que sean estos sectores los que se movilizaron durante el periodo electoral, sólo que ahora se agregan organizaciones de minería informal mas no ilegal y colectivos medioambientalistas con impacto nacional e internacional. Es importante señalar que en esas movilizaciones se evidenció la presencia de participantes y activistas de lo que se denomina clase media, la cual para el caso colombiano de acuerdo a estudios de la OCDE, ha crecido cerca del 35%, sectores que “han logrado salir de la pobreza pero que ahora se encuentran con malos servicios públicos, una educación privada cara, y deficiente si es pública, y una sanidad pública colapsada que les obliga a pagar seguros privados de precios elevados” (INFOLATAM, 2013).

Así, las movilizaciones sociales registradas entre agosto de 2013 y mayo de 2014 pueden clasificarse en tres tipos: en relación a servicios públicos, en relación a las políticas económicas y, por último, al tema de inclusión y protección de derechos. Pese a que las demandas son distintas, guardan relación en cuanto a la crítica a la “profundización del modelo económico, caracterizado como aperturista y extractivista, en el que los efectos negativos del modelo, explícitamente los TLC, han elevado los costos de insumos y transportes y abaratado los precios” (CINEP, 2014).

En ese sentido, las organizaciones empezaron a estructurarse como una red de acción crítica que construyó en el plano simbólico un sistema de códigos (injusticia-privatización-soberanía-paz) que les permitió interpretar una cierta parcela de la realidad a partir de un cuadro alternativo de valores de referencia (Ibarra, Goma y Martí, 2002, p. 72) y en la que buscan una “efectiva inserción en escenarios de política pública, ya que no sólo incorporan sino politizan los campos de discusión y se conforman como tipos multiorganizativos por su capacidad de conectividad mucho más ajena a las culturas de militancia de la izquierda tradicional” (Ibarra, Goma y Martí, 2002, pp. 68-69). Dicho cambio permite

pensar que las movilizaciones en Colombia se encuentran en un punto de mutación en cuanto a su capacidad organizativa e “inflexión respecto a su incidencia dentro del sistema político, en tanto que no se trata de reivindicaciones coyunturales en clave confrontativa, sino que buscan la disputa institucional, incidir en la política pública, en las reformas que el país necesite” (senador Alberto Castilla, entrevista, 25 de julio de 2014).

Es importante destacar en este contexto de movilización social, el surgimiento de un movimiento político conocido como partido del Tómate, una iniciativa de tres jóvenes en contra de la corrupción política y que llevó al uso de repertorios de acción colectiva en la que su objetivo era evidenciar la crisis de representación de los partidos políticos tradicionales. Pese al impulso inicial y la simpatía de algunos de sus miembros, el movimiento se dividió cuando uno de los fundadores, Daniel Quintero, se lanzó por la lista del Partido Liberal a la Cámara de Bogotá. Al ser este un movimiento político y no como se entiende en este artículo a la movilización social, no se le incluyó en el estudio.

El primer tipo de movilización respecto a **servicios públicos** comprende salud, educación, vivienda, agua potable e infraestructura. Los registros hechos en la prensa nacional *El Tiempo*, *El Espectador*, *La Silla Vacía*, periódicos regionales y el CINEP, fueron recogidos y sistematizados a través de una ficha de recolección de información de fuentes. Ello permitió elaborar la siguiente tabla que cubre seis indicadores: tiempo, objetivo de la acción, representantes, acciones colectivas usadas, impacto territorial e identificación de opositores.

Tabla 2. Movilizaciones por servicios públicos (agosto de 2013 a mayo de 2014)

Organización, movimiento, colectivo o plataforma	Tiempo movilización	Demandas	Líder/es representativo/s	Impacto	Opositor definido
Mesa Amplia Nacional Estudiantil, MANE	16 y 17 de octubre de 2013	Aumento presupuestal a la educación	Sergio Fernández César Collazos Victor Correa Ricardo Eslava	Nacional	Gobierno, Consejo Nacional de Educación Superior, CESU
Asociación Nacional Sindical de Trabajadores y Servidores Públicos de la Salud, Seguridad Social y Servicios Complementarios de Colombia, ANTHOC	28 de octubre a 11 de diciembre de 2013	No a la ley ordinaria de reforma a la salud	Alejandro Marín Carolina Corcho Héctor Alvis Laura Ramírez Martha Walteros	Nacional	Gobierno Asociación Colombiana de Hospitales y Clínicas
Observatorio Interinstitucional de Cáncer					
Bloque de Asentamientos y Asociaciones por la Defensa del Derecho a la Vivienda Asociación Nacional de Deudores y Usuarios del Sistema Financiero	Mayo de 2014	Demandas por déficit habitacional al programa de viviendas gratuitas Reubicación damnificados ola invernal	Jesús Delgado Orlando Cruz Adriana Gaviria	Regional Popayán Pelaya (Cesar) Medellín Ibagué Tunja	Gobierno nacional Gobernaciones Alcaldías locales
Organizaciones espontáneas	14 de abril de 2013 5 y 13 de noviembre de 2013 16 de enero de 2014	Demandas por déficit servicio de agua potable		Regional Buenaventura San Juan de Urabá Candelaria	Gobierno nacional Gobernaciones Alcaldías locales
Organizaciones espontáneas	2 al 9 de julio de 2013 25 de noviembre de 2013	Demandas por servicios públicos e infraestructura		Regional Guapi y López de Micay	Gobierno nacional Gobernaciones Alcaldías locales

Fuente: elaboración de la autora.

El siguiente grupo de movilizaciones respecto a **políticas económicas** comprende agricultura y minería. Es necesario señalar que se une también el sector transportador. Los paros agrario y minero fueron los más significativos en impacto, duración, alcance y algidez de la movilización, y donde los colectivos, a través de las llamadas dignidades, lograron ejercer presión sobre el Gobierno nacional, al punto de crearse una comisión gubernamental de alto nivel conformada por el ministro de Hacienda, Mauricio Cárdenas, el ministro de Comercio, Sergio Díaz Granados, y en algún momento funcionarios de la DIAN, con el objetivo de negociar con los líderes de dichas organizaciones. En la tabla a continuación se presenta el registro de esas movilizaciones.

Tabla 3. Movilizaciones por políticas económicas (agosto de 2013 a mayo de 2014)

Dimensiones	Paro agrario	Paro minero	Paro campesino Catatumbo	Paro transportador
Organización, movimiento, colectivo o plataforma	Dignidades agropecuarias: Dignidad Cafetera, Dignidad Papera, Dignidad Cacaotera, Dignidad Arroceras, Dignidad Lechera, Dignidad Cebollera, Dignidad Frijolera, productores de cereales y leguminosas, Acopaneleros. Floricultores del Cauca y cultivadores de caña de azúcar, ACC, ATC y CCT	Conalminercol Fedemichoco 100 agremiaciones de productores y mineros artesanales de oro, carbón, material de arrastre y sal	Asociación de Campesinos del Catatumbo, Ascamcat	Asociación Colombiana de Camioneros, ACC Confederación Colombiana de Transportes de Carga, CCT
Tiempo movilización	19 de agosto a 12 de septiembre de 2013 3 de diciembre de 2013 10 de abril de 2014 28 de abril a 9 de mayo de 2014	17 de julio a 3 de septiembre de 2013	Junio y agosto de 2013	19 de agosto a 4 de septiembre de 2013

Dimensiones	Paro agrario	Paro minero	Paro campesino Catatumbo	Paro transportador
Demandas	<p>Implementación de medidas y acciones frente a la crisis de la producción agropecuaria.</p> <p>Acceso a la propiedad de la tierra.</p> <p>Reconocimiento a la territorialidad campesina.</p> <p>Adopción de medidas y garantías reales para el ejercicio de los derechos políticos de la población rural.</p> <p>Inversión social en la población rural y urbana en educación, salud, vivienda, servicios públicos y vías.</p> <p>Cumplimiento de acuerdos del último paro agrario.</p> <p>Renuncia del Ministro de Agricultura.</p> <p>Precios bajos, falta de créditos y precios de los insumos.</p>	<p>Derogatoria del Decreto 2235 del 2012, que facultó a la Fuerza Pública para destruir maquinaria y equipos de los mineros considerados ilegales</p> <p>Reconocimiento oficial de la minería artesanal, pequeña y mediana, que han desarrollado tradicionalmente los mineros nacionales. Que se defina un nuevo código de minas concertado.</p>	<p>Creación de Zona de Reserva Campesina</p>	<p>Congelación de los precios del combustible.</p> <p>Nueva política de costos.</p> <p>Regulación por parte del Ejecutivo de las tarifas de fletes, que estará sujeta a la variación de los costos operativos.</p>
Líder/es representativo/s	<p>César Pachón</p> <p>Eudoro Álvarez</p> <p>Jesús Castilla</p> <p>Óscar Gutiérrez</p> <p>Alfredo Cruz</p> <p>Orlando Beltrán</p> <p>Plinio Hernández</p> <p>Óscar Salazar</p> <p>José Isauro Román</p> <p>Omar Acevedo</p> <p>Fredy Mosquera</p> <p>Alonso Osorio</p> <p>Luis Calderón</p> <p>Aidee Moreno</p> <p>Iván Rodríguez</p>	<p>Luz Stella Ramírez</p> <p>Ariel Quintero</p> <p>Germán Suárez</p> <p>Rubén Darío Gómez</p> <p>Jhon Fredy Muñoz</p> <p>Ramiro Restrepo</p> <p>Johan Bolaños</p>	<p>Jhony Abril</p> <p>Juan Carlos Quintero</p>	<p>Pedro Aguilar</p> <p>José Ignacio García</p>

Dimensiones	Paro agrario	Paro minero	Paro campesino Catatumbo	Paro transportador
Impacto	Nacional: Antioquia, Arauca, Bogotá, D.C., Boyacá, Caquetá, Cauca, Cundinamarca, Caldas, El Espinal, Risaralda, Quindío, Nariño, Putumayo, Valle del Cauca, Tolima y Huila.	Nacional: Antioquia, Chocó, Caldas, Risaralda, Quindío, Valle, Huila, Boyacá y Norte de Santander.	Regional: Norte de Santander Nacional	Nacional: todos los departamentos del país conectados por malla vial.
Opositor definido	Gobierno nacional Ministerio de Agricultura	Gobierno Nacional Ministerio de Minas y Energía Ministerio de Defensa Gobiernos departamentales	Gobiernos nacional y departamental	Gobierno Nacional Ministerio de Transporte Ministro de Minas y Energía

Fuente: elaboración de la autora.

El último grupo de movilizaciones respecto a **inclusión y protección de derechos** comprende derechos de los indígenas, conmemoración del día del trabajo y derechos de las comunidades afrodescendientes, esta última enmarcada en la marcha por la paz organizada a través de la Marcha Patriótica. Sin embargo, se presentaron otras movilizaciones de graffiteros y por la destitución del Alcalde de Bogotá, esta última de importancia nacional en cuanto la administración de la capital es referente para todo el país frente a la conformación de las fuerzas políticas en competencia. Así, la movilización convocada por el Alcalde, y las referenciadas en la primera parte del párrafo, pueden entenderse en clave nacional, mientras las otras fueron de carácter urbano, aisladas y sin un impacto significativo en términos de desafío a los decisores políticos gubernamentales. A continuación los resultados en la tabla.

Tabla 4. Movilizaciones por inclusión y derechos (agosto de 2013 a mayo de 2014)

Organización, movimiento, colectivo o plataforma	Tiempo movilización	Demandas	Líder/es representativo/s	Impacto	Opositor definido
Consejo Regional Indígena del Cauca, CRIC Organización Nacional Indígena, ONIC	15 al 23 de octubre de 2013	Acuerdos incumplidos del Cauca de 1999	Jesús Javier Chávez Luis Evelis Andrade Hernando Chindoy	Nacional	Gobierno nacional
Proceso de Comunidades Negras, PCN Enmarcados dentro de Marcha Patriótica	15 al 17 de marzo de 2014	Cumbre Nacional Agraria Campesina, Étnica y Popular para debates y construcción de un programa unitario para mantener su agenda de acción política y social con espíritu de unidad. Participación en los diálogos de La Habana.	José Santos Caicedo Firmantes Marcha Patriótica	Nacional	Gobierno nacional
Central de Trabajadores de Colombia Central General de Trabajadores Central Unitaria de Trabajadores	1 de mayo de 2014	Conmemoración día del trabajo Reivindicación del paro agrario	Luis Miguel Morantes Julio Roberto Gómez Luis Alejandro Pedraza	Nacional	Gobierno nacional
Grupos de graffiteros	5 de noviembre de 2013	Derecho a la libertad, la ciudad y la vida	Jeyffer Rentería	Urbano (Bogotá)	Gobiernos nacional y distrital
Alcaldía de Bogotá Partido político Progresista	9 al 15 de diciembre de 2013 10 al 14 de enero de 2014	En contra de la destitución del Alcalde y las competencias de la Procuraduría General de la Nación respecto a sanción de funcionarios públicos elegidos	Gustavo Petro Partido Progresista	Urbano (Bogotá)	Gobierno nacional Procuraduría General de la Nación

Fuente: elaboración de la autora.

Buscando el votico

A pesar de lo conveniente que resultó la ampliación de la participación política, la Constitución de 1991 para los partidos políticos significó un cambio agudo en las reglas de juego y con ello en el bipartidismo tradicional, para transformarse en un sistema multipartidista extremo en el que “la ausencia de umbrales y de una fórmula para asignar escaños que exigía muy pocos votos para ganar curules, produjeron un fraccionamiento intenso de los partidos, y condujeron a la personalización de la política y con ello a la competencia intrapartidista” (Wills, 2011, p. 12).

Con el fin de detener la fragmentación del sistema de partidos, la volatilidad electoral y la desaparición de los partidos entre elecciones tanto a nivel subnacional como nacional, en 2003 se llevó a cabo una reforma política que “apuntó a mejorar la representatividad política de los cuerpos colegiados a través de la organización del sistema de partidos, de la cohesión de los partidos, y de su comportamiento disciplinado al interior de las instituciones” (Wills, 2011, p. 13).

Resultado de este cambio fue “la disminución del número de partidos/movimientos y listas que se redujo de 65 y 319 respectivamente a sólo 20” (Wills, 2011, p. 14); con ello la búsqueda de candidatos estratégicos, la confección de listas, el contenido programático diferenciado, entendido como “resultados y soluciones a problemas específicos, soluciones y bienes de calidad diferenciados y a medida” (Oñate, 2005, p. 120), así como la capacidad de realizar coaliciones electorales, se convirtieron en acciones primordiales de los partidos para robustecer su presencia y competencia electoral. En ese orden de ideas, es el matiz social más que el organizativo o de presencia institucional de los partidos el que necesita ser fortalecido debido a que los ciudadanos “están ampliando el catálogo o menú de vehículos y formas para la intermediación de intereses en un sistema político y social más complejo y expuesto a inéditos retos de gobernación democrática” (Oñate, 2005, p. 121).

Bajo esa premisa y en la coyuntura electoral legislativa y presidencial de 2014, puede explicarse el acercamiento entre partidos políticos y colectivos sociales. De acuerdo a la información registrada a través del instrumento de recolección de prensa, Polo Democrático Alternativo, Alianza Verde, Liberal, Conservador y de la U, fueron los partidos que se acercaron a las organizaciones sociales no sólo en los momentos de movilización sino a lo largo del proceso de campaña, a través de sus congresistas o representantes a nivel regional. Destaca la presencia del PDA

en la mayoría de las movilizaciones y la ausencia de líderes de Cambio Radical y del Centro Democrático. De acuerdo a esto, sí existió presencia de líderes de partidos en algunas de las movilizaciones sociales durante el tiempo de elecciones.

Tabla 5. Dimensión temporal (momentos de interacción durante las campañas)

Indicadores Partidos	Participación directa movilizaciones o acciones colectivas	Apoyo en medios comunicación y Congreso	Presencia-apoyo líderes nacionales del partido en las movilizaciones	Presencia-apoyo líderes regionales del partido en las movilizaciones
PDA	SÍ. Paros agrario, minero y transportador; movilización estudiantil, reforma salud, movilización indígena, cumbre por la paz, movilización 1 de mayo.	SÍ. Paros campesino Catatumbo, agrario, minero y transportador; movilización estudiantil, reforma salud.	SÍ. Jorge Robledo y Clara López	SÍ
PV	SÍ. Paro agrario	SÍ. Paros agrario, minero y transportador; movilización estudiantil, reforma a la salud.	SÍ. Carlos Amaya y Ángela Robledo	NS.
PLC	NO	SÍ. Paro agrario (cafeteros).	NO	SÍ. Rodrigo Villalba y Orlando Beltrán
PCC	NO	SÍ. Paro agrario (cafeteros).	NO	SÍ. Luis Emilio Sierra, Juana Carolina Londoño y Carlos Uriel Naranjo
PU	NO	SÍ. Paros agrario (cafeteros) y minero.	NO	SÍ. Hernán Penagos y Astrid Sánchez
CR	NO	NO	NO	NO
CD	NO	NO	NO	NO

Fuente: elaboración propia.

Sin embargo, es en el momento de la confección de las listas a Cámara de Representantes y Senado de la República de 2014 cuando del

acercamiento se pasa a la negociación entre líderes de las movilizaciones y representantes de los partidos políticos, tal como lo afirma Sergio Fernández, candidato a la Cámara por Bogotá por la lista del PDA:

El Polo tuvo un criterio y fue meter una lista de indignados [...] varios líderes de la MANE como César Collazos en la lista del Polo a la Cámara en el Valle. [...] Hay miembros del Paro Agrario Nacional y de otros sectores como Beatriz Carvallo y Fernando Hernández dirigentes de la movilización contra la reforma de la ley 100 (S. Fernández, entrevista personal, 19 de febrero 2014).

En esa línea de negociación de las listas, el líder agrario del Catatumbo por la Coordinadora Nacional Agraria de Colombia y actual senador de la República por el PDA, Alberto Castilla, afirmó: “Fue la organización la que se acercó a los líderes del partido, pero es la Dirección Nacional del partido la que tuvo la última palabra a la hora de conformar las listas” (A. Castilla, entrevista, 25 de julio de 2014). A continuación se da la relación de líderes de movilizaciones que se presentaron a elecciones nacionales por distintos partidos en las listas.

Tabla 6. Dimensión liderazgos (candidatos que vienen de organizaciones sociales)

Listas Partidos	Candidatos de las movilizaciones en listas a Cámara de Representantes	Candidatos de las movilizaciones en listas a Senado de la República
PDA	Sergio Fernández (Bogotá), MANE Óscar Gutiérrez (Caldas), Dignidad Cafetera Rubén Darío Gómez (Antioquia), líder Conalminercol Walter Benavidez (Boyacá), Dignidad Papera Alonso Osorio (Cauca), líder agrario y cafetero Víctor Correa (Antioquia), MANE Ricardo Eslava (Santander), MANE Germán Suárez (Boyacá), líder minero Omar Acevedo (Santander), Dignidad Cacaotera César Collazos (Valle), MANE Jhon Fredy Muñoz (Caldas), líder minero	Alberto Castilla, líder agrario, paro agrario Luz Stella Ramírez, Directora Confederación Nacional de Mineros, paro minero José Isauro Román, líder cacaoero, paro agrario Fredy Mosquera, líder cafetero, paro agrario Plinio Hernández, líder papero, paro agrario Luis Alfonso Calderón, líder lechero, paro agrario Iván Rodríguez, líder agrario

Listas Partidos	Candidatos de las movilizaciones en listas a Cámara de Representantes	Candidatos de las movilizaciones en listas a Senado de la República
PV		José Ignacio García, líder transportador, paro transportador
PCC	Ariel Quinto (Choco) Líder Conalminercol	
PU		Pedro Antonio Aguilar, líder transportador, paro camionero
UP	Rosmery Londoño (Caquetá), líder agraria Danilo López (Tolima), líder cafetero Aidee Moreno (Bogotá), líder agraria Óscar Salazar (Cauca), líder agrario Nelson Viloría (Cundinamarca), líder agrario	
Coaliciones	Orlando Beltrán (Huila), Comité Cafetero del Huila Coalición PV y PL	
PLC		
CR		
CD		

Fuente: elaboración propia.

Al mirar los resultados de la elaboración de las listas al Congreso destaca la presencia de la mayoría de los líderes de las movilizaciones en las listas del PDA, una situación que no es anómala si se tiene en cuenta que este partido construye su base electoral a partir del trabajo con múltiples organizaciones sindicales, de base y asociaciones de base a nivel regional y nacional. Sin embargo, vale la pena destacar la presencia en la lista al Senado de los líderes nacionales que realizaron el paro agrario nacional y en las de Cámara de Representantes de líderes de la organización pero con reconocimiento dentro de sus departamentos y regiones, con el fin de fortalecer sus organizaciones.

La apuesta del PDA al poner en sus listas a estos líderes tuvo como objetivo no solo ampliar una posible votación, sino fortalecer su bancada al interior del Congreso, máxime siendo la única fuerza partidista en oposición; además, respondió a la necesidad de una estrategia electoral para sobrevivir dentro del sistema de partidos frente al aumento del umbral de votos exigido para estas elecciones que subió del 2% al 3% sobre

el total de votos válidos para el Senado. Destaca también la lista de la UP, que buscó a líderes regionales de antiguas organizaciones sociales agrarias que sobrevivieron al magnicidio.

De otro lado, el Partido Verde que había sido muy activo en ciertas movilizaciones, especialmente en el paro agrario, no incluyó a ninguno de estos líderes en su lista, salvo uno del sector de transportes. De acuerdo con el exrepresentante por Boyacá César Amaya: “Yo mismo junto con Claudia López le pedimos a César Pachón hacer parte de la lista representando a las dignidades, pero él quería algo más, además estaban divididos al interior de ellos junto con Plinio Hernández, que terminó haciendo lista con el PDA” (C. Amaya, entrevista, 8 de agosto de 2014). En ese orden de ideas, si bien el partido buscó al líder del movimiento, este se rehusó a ser parte de su lista, pensando que el recurso político alcanzado en la movilización era suficiente para crear una lista como movimiento independiente o en lo que se denominó lista de indignados.

Los partidos Conservador y de la U incluyeron un líder de las movilizaciones en cada una de las listas, producto más de la necesidad de rellenar listas que de una acción estratégica por consolidar a las organizaciones como parte de estas colectividades. Destaca la coalición del partido Liberal y de los verdes en el Tolima por la candidatura de Orlando Beltrán, pero se debe hacer la advertencia de la experiencia de este personaje en cargos de elección popular, lo que desdibuja que su representación sea genuina de parte de las dignidades cafeteras. Por lo tanto, en esta coyuntura electoral no se evidenció una búsqueda desesperada de los partidos políticos por el voto que podrían aportar todos los que se movilizaron entre agosto de 2013 y mayo de 2014.

Obra en desarrollo. ¿Cómo se relacionan?

Si bien en el periodo electoral 2014 la movilización social fue más numerosa, extensa en términos de cubrimiento geográfico y con mayor capacidad de presión, los resultados del análisis de las dos primeras dimensiones evidencian que si bien existió interrelación entre partidos y movimientos, esta fue débil, pese a al aumento de la voz en la calle. El PV en menor y el PDA en mayor medida, gracias a su trayectoria, experiencia, relación ideológica y estrategia electoral, pudieron capturar las movilizaciones y sus líderes a nivel regional y nacional, haciéndolos parte de sus listas electorales.

Establecida la existencia de una relación entre partidos y movimientos en las elecciones 2014, el modelo de Hangan habla de cinco tipos de relaciones prácticas por las que pueden optar los movimientos u organizaciones sociales y los partidos políticos: articulación, permeabilidad, alianza, independencia y transformación. A continuación se detalla cada uno de ellos.

Tabla 7. Tipo de relación partidos y movimientos sociales

Relación	Características
Articulación	Las organizaciones de los movimientos sociales se agrupan alrededor del programa de un partido político y promueven las posiciones partidistas entre los seguidores potenciales a los que éste pueda movilizar. Los partidos controlan directamente a las organizaciones y éstas ejercen alguna influencia sobre aquellos.
Permeabilidad	Las organizaciones del movimiento social infiltran a los partidos para intentar orientarlos hacia su causa. Para tener éxito, esta relación presume que existe un apoyo considerable a las causas del movimiento dentro del partido. Los activistas esperan recibir atención a su causa y ejercer presión para tener influencia importante en el partido.
Alianza	Las organizaciones de los movimientos pueden negociar <i>ad hoc</i> con partidos o facciones de un partido que involucren la colaboración cercana en asuntos específicos, pero en las que tanto partido como organización retienen su propia estructura y libertad de acción.
Independencia	Las organizaciones del movimiento actúan autónomamente de los partidos presionándolos a hacer concesiones que, de no hacerse, pueden representar pérdida de votos potenciales de quienes apoyan el movimiento.
Transformación	Las organizaciones del movimiento se convierten en partido político.

Fuente: elaboración propia a partir de la información de Michael Hangan en *Social movements, incorporation, disengagement and opportunities. A long view*.

A partir de la información recolectada y analizada, los partidos políticos **PL**, **CR** y el recién creado **CD**, no establecieron relación con las organizaciones sociales movilizadas, lo que se evidenció en la no inclusión de candidatos de estos en sus listas para Senado y Cámara de Representantes, así como demandas o peticiones específicas en los programas políticos, razón por la cual no se puede aplicar el modelo.

De otro lado, el **PV**, activo en las movilizaciones nacionales de 2013 y 2014, no tuvo éxito en reclutar a líderes de las movilizaciones no tanto por ausencia de incentivos políticos como presencia burocrática regional

y nacional para que las organizaciones hicieran parte, sino como afirmó Carlos Amaya:

La imposibilidad de convencerlos para hacer parte de las listas, una alianza, vino de su grado de desorganización a la hora de negociar y hablar con el partido, estaban divididos de tal manera que no se podían poner de acuerdo respecto a quién debía ir en ella, situación que dificultaba la puesta en marcha de una estrategia electoral ganadora para el partido (C. Amaya, entrevista, 8 de agosto de 2014).

A causa de esa situación, los dirigentes del PV permitieron a sus líderes regionales y nacionales establecer contactos y negociar alianzas *ad hoc*, como lo intentó Amaya con el líder de la Dignidad Papera César Pachón y a quien se le ofreció toda: “la maquinaria, así como mis votos para que hiciera parte de la lista, así como presencia en la Secretaría de Agricultura del Departamento de Boyacá” (C. Amaya, entrevista, 8 de agosto de 2014). Pese al ofrecimiento que hizo el PV, específicamente en el departamento de Boyacá, zona donde tiene alta votación y presencia representativa en la figura del Gobernador, así como de concejales y alcaldes de distintos municipios, las organizaciones paperas no aceptaron y el partido terminó por incluir a otro tipo de candidatos. En ese orden de ideas, la alianza que intentó construir el PV con algunos de los líderes de las movilizaciones no logró consolidarse y se disolvió antes de poderse concretar, por lo que cada uno “retuvo su propia estructura organizativa y se disolvió ya que las expectativas por parte de cada uno de ellos no se cumplió [sic]” (Somuano, 2007, p. 43).

Una relación de permeabilidad y articulación fue la que tuvo el PDA con la mayoría de los líderes de las movilizaciones durante el periodo electoral estudiado. La cercanía ideológica de las organizaciones respecto al tema de las implicaciones y consecuencias del tratado de libre comercio, TLC, la defensa de la soberanía nacional, la crítica a la privatización del Estado y la defensa de los recursos nacionales y medioambientales frente al avance de la locomotora minero-energética, se convirtieron en bisagras donde las movilizaciones identificaron un “amplio rango de objetivos comunes con el partido político a influir” (Somuano, 2007, p. 43).

En ese orden de ideas, importantes líderes agrarios, mineros, estudiantiles y transportadores, buscaron al partido para intentar más que infiltrar, orientar la estrategia electoral hacia sus demandas más específicas;

es decir, del amplio espectro de organizaciones que hicieron parte de la base de las movilizaciones sociales, las de mayor capacidad organizativa e importancia regional y nacional terminaron negociando su presencia e ideario dentro del PDA, permeando con ello la estrategia y el cálculo electoral de los dirigentes del partido y apostando a una estrategia en la que no sólo se defienden y apoyan las causas del partido y las organizaciones movilizadas, sino que los líderes de la movilización nacional agraria y minera como Alberto Castilla, Luz Stella Ramírez, Plinio Hernández o José Isauro Román, que conformaron las listas al Senado, buscaron presionar a los dirigentes del PDA para recibir atención a su causa y “ejercer presión con el fin de llegar a tener una influencia importante” (Somuano, 2007, p. 43).

Mientras tanto, la lista a la Cámara fue construida a partir de líderes de la MANE y otras organizaciones sociales que se movilizaron, pero con una menor capacidad de presión y fraccionamientos al interior de sus organizaciones, ya que “la distancia estuvo relacionada con las inclinaciones políticas y radicales que mostraron los voceros, así como gente que venía trabajando en las regiones y al no tener vocero decidió continuar con sus propósitos locales, retirando apoyo al movimiento” (El Espectador, 17 de agosto de 2014), razón por la que su fuerza electoral, aunque significativa, no fue determinante en la estrategia que implementó el PDA.

Si bien en las elecciones de 2014 se presentó una relación de permeabilidad entre el PDA y las organizaciones que realizaron las movilizaciones de mayor trascendencia, también es posible afirmar la existencia de una relación de articulación, en la medida en que las organizaciones se agruparon en torno al programa del partido político y promovieron a lo largo de la campaña en sus territorios de base local, regional y nacional, posibles seguidores potenciales, traducidos en posibles votantes no sólo hacia los grupos que se movilizaron sino a potenciales miembros del partido.

Además, buscaron el respaldo institucional de una organización partidista que hiciera más eficaz la resolución de sus demandas, tal como lo afirmó el nuevo senador Alberto Castilla: “las movilizaciones deben buscar salidas institucionales a sus disputas y en ese sentido, en estas elecciones por eso decidimos lanzarnos a las elecciones a través del PDA, con el fin de incidir y lograr de mejor forma la solución a nuestras peticiones” (A. Castilla, entrevista, 25 de julio de 2014). El punto divergente en esta articulación es que el PDA no controló directamente a las organizaciones sociales que se movilizaron durante esta coyuntura,

muchas de ellas eran parte de estructuras organizativas amplias que no estaban adheridas a ningún partido político, pese a la colaboración que en las movilizaciones recibió por parte de miembros del PDA.

Es importante resaltar la UP cuya relación responde a términos de articulación en la medida en que el partido que dominó a las organizaciones sociales que integraron su lista, casi todos sobrevivientes o familiares de sobrevivientes del antiguo partido, que han venido trabajando de manera muy cercana con el PDA, articulación intrapartidista que tuvo su punto máximo en la elección de Aida Abella como fórmula presidencial junto con Clara López.

A pesar de la importante movilización que se presentó durante el periodo de campaña y elecciones de 2014, se puede afirmar que ni los partidos políticos ni las organizaciones que se movilizaron establecieron tipos de relaciones en los que unos y otros pudieran resultar beneficiados, salvo el PDA por las razones expuestas en párrafos anteriores.

Esa situación evidencia la forma confrontativa desde la que aún se identifican las organizaciones sociales frente al Gobierno y a los partidos políticos, razón por la que establecer cualquiera de los tipos de relación descritos antes, requiere de transformaciones que van desde la desideologización de la protesta por parte de los gobiernos y las organizaciones, hasta condiciones en las que se ha construido la participación política y el sistema de representación. A continuación se muestran los resultados electorales que obtuvieron los líderes de las movilizaciones.

Tabla 8. Resultados electorales de los líderes de movilizaciones 2014

Partido	Tipo relación	Votación		Elegido
PDA	Permeabilidad-articulación	Alberto Castilla	21.851	Sí
		Luz Stella Ramírez	951	No
		José Isauro Román	1.098	No
		Fredy Mosquera	1.604	No
		Plinio Hernández	3.985	No
		Luis Alfonso Calderón	329	No
		Iván Rodríguez	1.872	No
		Sergio Fernández	6.065	No
		Óscar Gutiérrez	6.165	No
		Rubén Darío Gómez	1.021	No
		Walter Benavidez	2.716	No
		Germán Suárez	2.725	No

Partido	Tipo relación	Votación		Elegido
PDA	Permeabilidad-articulación	Alonso Osorio	2.494	No
		Víctor Correa	5.539	Sí
		Ricardo Eslava	4.576	No
		Omar Acevedo	10.510	No
		César Collazos	1.388	No
		Jhon Fredy Muñoz	1.224	No
PV	Alianza	José Ignacio García	2.155	No
PC	Alianza	Ariel Quinto	4.202	No
PU	Alianza	Pedro Aguilar	4.500	No
Coalición PL y PV	Alianza	Orlando Beltrán	21.989	Sí
UP	Articulación	Rosmery Londoño	1.467	No
		Aidee Moreno	509	No
		Nelson Viloria	2.030	No

Fuente: elaboración propia.

Los resultados electorales demuestran que si bien algunos partidos establecieron un tipo de relación con los grupos movilizados durante el periodo de campaña y elecciones, esta fue débil y no resultó significativa en términos de candidatos ganadores y en posicionamiento de las demandas dentro de las instancias institucionales. De los 26 candidatos que emergieron de las movilizaciones y que se presentaron a través de diferentes partidos, sólo fueron escogidos tres: Alberto Castilla y Víctor Correa del PDA, y Orlando Beltrán por la coalición del PV y de una facción del PL en Huila a través del movimiento Todos por el Huila.

El número tan escaso de votos que alcanzaron los líderes de las movilizaciones frente al ruido y griterío que habían logrado meses antes, fue producto de la ausencia de capacidad organizativa que trascendiera la movilización y que mantuviera los recursos alcanzados traducidos en posibilidades de estructurarse como un colectivo fuerte, heterogéneo en sus demandas y activistas, pero unido en torno al logro de objetivos institucionales y su posicionamiento dentro del sistema político; es decir, la imposibilidad de instituirse como un movimiento social que pusiera en aprietos a los partidos y a la institucionalidad.

Por ello, las divisiones internas de los líderes respecto a ideología y acciones políticas, el mismo desinterés de los partidos por hacerse o atraer a estos líderes, que no significaban un potencial electoral importante, y la imposibilidad de convertir la indignación de 2013 y 2014 en votos por parte de los grupos movilizados, evidencian ciertas limitaciones de las

organizaciones sociales por fortalecer y extender sus discursos a diversos sectores sociales, además de mostrar la influencia y los incentivos de los partidos tradicionales dentro de los votantes, que terminaron fortaleciendo a los líderes políticos tradicionales y no a los de las movilizaciones.

Por último, la activación de una elevada movilización durante el periodo electoral no fue sólo producto del alineamiento de las dimensiones de la estructura de oportunidades políticas, sino de cierto desgaste en la gobernabilidad que había caracterizado el primer periodo del gobierno de Santos. Si bien mantuvo la capacidad para ejecutar políticas públicas y mantener niveles aceptables de paz social, las movilizaciones evidenciaron las consecuencias de la implementación del modelo económico que ha sido objeto de críticas cada vez más fuertes por parte de las organizaciones sociales y de los mismos partidos políticos, que han tenido que proponer reformas que corrijan ciertas características del modelo económico, especialmente los niveles de desigualdad, inequidad y distribución que han caracterizado al país en las últimas décadas.

Conclusiones

Durante la coyuntura electoral, partidos políticos y organizaciones sociales a través de movilizaciones realizan diversas formas de acción política con el fin de ser escuchados. Dicha situación permite a decisores políticos, funcionarios públicos, tecnócratas y en general a la sociedad civil, tomar líneas de acción respecto a la relación que se presenta entre estos actores políticos.

En primer lugar, es evidente que la presencia de numerosas movilizaciones sociales debe entenderse no desde una clave de crisis de gobernabilidad, sino como una ganancia en mejoras democráticas del sistema político colombiano, en la medida en que son pacíficas, se desmarcan de los actores violentos y proponen una relación de cooperación y colaboración en la formulación, implementación y evaluación de políticas públicas. Así, las relaciones que se establecen durante estos tiempos electorales inciden tanto en los resultados de las urnas como en el fortalecimiento de las organizaciones sociales y su capacidad de presión y sobrevivencia dentro del sistema político. En el caso de las elecciones de 2014, la movilización social fue más numerosa, extensa en términos de cubrimiento geográfico y con mayor capacidad de presión. Sin embargo, los resultados del análisis de esta relación evidencian que si bien existió interrelación entre partidos y movimientos, esta fue débil, pese al aumento de la voz en la calle.

En segundo lugar, a pesar de la notable crisis de representación de los partidos políticos y de las organizaciones sociales para transitar de confrontativas a colaborativas, se debe destacar cómo la participación política se ha amplificado y fortalecido tanto a nivel local como regional y nacional. Con ello, los diversos discursos ideológicos y políticos dentro de un Estado Social de Derecho se han ido erigiendo como un campo relacional de conflicto respecto a la interpretación tanto del modelo económico, político y social, como de las implicaciones de este mismo para los ciudadanos. Por lo tanto, la posibilidad de hacer visible durante las elecciones ese mapa de agravios y disputas en términos pacíficos muestra la capacidad organizativa e incidencia de las movilizaciones sociales y su transcurrir a incidir, como se ha dicho, en políticas públicas referentes a servicios públicos, economía e inclusión y derechos, así como en reformas a las mismas.

En tercer lugar, la alta movilización social que caracterizó al país durante el periodo estudiado demostró a los partidos políticos, a los gobernantes locales y nacionales, a la burocracia pública e incluso al sector privado, la necesidad de crear vínculos entre actores institucionales y no institucionales, con el fin de robustecer la democracia y su calidad.

En cuarto lugar, cinco tipos de relaciones prácticas por las que pueden optar los movimientos u organizaciones sociales y los partidos políticos son articulación, permeabilidad, alianza, independencia y transformación. En el caso de las elecciones 2014, los partidos políticos tradicionales PL, CR y el recién creado CD, no establecieron relación con las organizaciones sociales movilizadas, mientras que el PC, el PV y el PC crearon alianzas sobre todo con líderes de movilizaciones regionales. En el caso del PDA, se puede afirmar que su relación fue de permeabilidad y articulación, pese a ello, los resultados electorales fueron pobres y solo dos líderes de las movilizaciones inscritos en sus listas lograron llegar a cargos de representación política, lo cual indica que la indignación no se tradujo en votos.

Por último, la debilidad en las relaciones entre partidos y movimientos sociales evidencia la forma confrontativa desde la que aún se identifican las organizaciones sociales frente al Gobierno y a los partidos políticos, razón por la cual se requiere de transformaciones institucionales y culturales del sistema político colombiano, con el fin de fortalecer la democracia. Por lo tanto, es necesario construir vínculos estratégicos y sostenidos entre diversos sectores sociales y un contenido programático por parte de los partidos políticos, acorde a los cambios sociales, culturales y simbólicos que vive el país.

Referencias

- AFP. (6 de mayo de 2014). Más de 120 heridos en nueve días de paro agrario. *El Espectador (on line)*. Recuperado el 25 de mayo de 2014, de: <http://www.elespectador.com/noticias/judicial/mas-de-120-heridos-nueve-dias-de-paro-agrario-articulo-490868>.
- AFP. (22 de noviembre de 2013). Miles de mujeres marcharon en Bogotá en contra del machismo. *El Espectador (on line)*. Recuperado el 15 de abril de 2014, de: <http://www.elespectador.com/noticias/bogota/miles-de-mujeres-marcharon-bogota-contra-del-machismo-articulo-459948>.
- Alianza Verde. (16 de agosto de 2014). *Página oficial Alianza Verde*. Recuperado el 13 de septiembre de 2014, de: <http://www.partidoverde.org.co/>.
- Alianza Verde. (4 de abril de 2014). *Desde el Congreso proponen movilización social contra la reforma a la salud*. Recuperado el 16 de octubre de 2014 de: <http://www.partidoverde.org.co/SaladePrensa/Noticias/TabId/159/ArtMID/818/ArticleID/2946/Desde-el-Congreso-proponen-movilizaci243n-social-contra-la-reforma-a-la-salud.aspx>
- Alianza Verde. (28 de abril de 2014). *La Alianza Verde respalda las justas demandas del campesinado colombiano y solicita garantías al presidente Juan Manuel Santos*. Recuperado el 16 de octubre de 2014 de: <http://www.partidoverde.org.co/SaladePrensa/Noticias/TabId/159/ArtMID/818/ArticleID/2984/La-Alianza-VERDE-respalda-las-justas-demandas-del-campesinado-colombiano-y-solicita-garant237as-al-Presidente-Juan-Manuel-Santos.aspx>.
- Archila, M. (2004). *Historiografía sobre los movimientos sociales en Colombia. Siglo XX*. [Online]. Documento de trabajo. Universidad Nacional de Colombia. Disponible en: <http://www.bdigital.unal.edu.co/1429/8/07CAPI06.pdf>. Visualizado por última vez: 18 de marzo de 2014.
- Barrero, F. y Jiménez, C. (2014). Colombia. En F. Barrero et al., *Movilización social y representación política en países de Latinoamérica: Colombia en perspectiva comparada con Chile y Perú* (pp. 13-33). Bogotá: Fundación Konrad Adenauer.

- Bolaños, D. A. (15 de octubre de 2013). Las peticiones de la minga indígena. *El Espectador (on line)*. Recuperado el 18 de abril de 2014, de: <http://www.elespectador.com/noticias/nacional/peticiones-de-minga-indigena-articulo-452503>
- Caracol. (26 de febrero de 2013). *Congresistas del Eje Cafetero plantean relevos en la gerencia de Fedecafé*. Recuperado el 25 de octubre de 2014 de: <http://www.caracol.com.co/noticias/regionales/congresistas-del-eje-cafetero-plantean-relevos-en-la-gerencia-de-fedecafe/20130226/nota/1848905.aspx>.
- EFE. (10 de abril de 2014). Arroceros de El Espinal se unen al paro. *El Espectador (on line)*. Recuperado el 14 de mayo de 2014, de: <http://www.elespectador.com/noticias/nacional/arroceros-de-el-espinal-se-unen-al-paro-articulo-486157>.
- El Espectador. (6 de mayo de 2014). *Diálogos entre Gobierno y Dignidad Agropecuaria, a la nevera*. Recuperado el 15 de mayo de 2014, de: <http://www.elespectador.com/noticias/economia/dialogos-entre-gobierno-y-dignidad-agropecuaria-nevera-articulo-490813>
- Dinero. (26 de febrero de 2013). *Paro cafetero en Colombia une a rivales políticos*. Recuperado el 20 de septiembre de 2014, de: <http://m.dinero.com/pais/articulo/paro-cafetero-colombia-une-rivales-politicos/170254>.
- Duzán, M. J. (31 de agosto de 2013). Se está negociando el futuro del agro en Colombia. *Semana (on line)*. Recuperado el 21 de septiembre de 2014, de: <http://www.semana.com/nacion/articulo/se-esta-negociando-futuro-del-agro-colombia/356116-3>.
- Movimiento de Dignidad Agropecuaria. (4 de septiembre de 2013). Comunicado del movimiento de Dignidad Agropecuaria. *Cedetrabajo*. Recuperado el 24 de septiembre de 2014, de: <http://cedetrabajo.org/comunicado-del-movimiento-de-dignidad-agropecuaria/>.
- EFE. (1 de mayo de 2014). Marchas con motivo del Día del Trabajo avanzan con tranquilidad en Colombia. *El Espectador (on line)*. Recuperado el 27 mayo de 2014, de: <http://www.elespectador.com/noticias/nacional/marchas-motivo-del-dia-del-trabajo-avanzan-tranquilidad-articulo-489907>.
- EFE. (6 de enero de 2014). Movilización en apoyo al alcalde de Bogotá espera más de 150.000 personas. *El Espectador (on line)*.

Recuperado el 5 de abril de 2014, de: <http://www.elespectador.com/noticias/bogota/movilizacion-apoyo-al-alcalde-de-bogota-espera-mas-de-1-articulo-467115>.

- EFE. (15 de octubre de 2013). Minga indígena marcha por mejores condiciones de vida. *El Espectador (on line)*. Recuperado el 29 de abril de 2014, de: <http://www.elespectador.com/noticias/nacional/minga-indigena-marcha-mejores-condiciones-de-vida-articulo-452422>.
- EFE. (26 de enero de 2014). Cerca de 300.000 fieles marcharon en Colombia en apoyo a la familia Piraquive. *El Espectador (on line)*. Recuperado el 29 de abril de 2014, de: <http://www.elespectador.com/noticias/nacional/cerca-de-300000-fieles-marcharon-colombia-apoyo-familia-articulo-470961>.
- EFE. (29 de abril de 2014). Cumbre Agraria Campesina, Étnica y Popular se une al paro agrario. *El Espectador (on line)*. Recuperado el 4 mayo de 2014, de: <http://www.elespectador.com/noticias/nacional/cumbre-agraria-campesina-etnica-y-popular-se-une-al-par-articulo-489586>.
- El Espectador. (17 agosto de 2014). ¿Por qué se desinfló la MANE? Recuperado el 17 de agosto de 2014, de: <http://www.elespectador.com/noticias/educacion/se-desinflow-manee-articulo-511062>.
- El Espectador. (24 agosto de 2013). *Dignidad campesina, nueva presión social*. Recuperado el 4 de agosto de 2014, de: <http://www.elespectador.com/noticias/nacional/dignidad-campesina-nueva-presion-social-articulo-442232>.
- El Espectador. (10 de enero de 2014). *Petro pidió a manifestantes no irse de la Plaza de Bolívar si se confirma destitución*. Recuperado el 15 de abril de 2014, de: <http://www.elespectador.com/noticias/bogota/petro-pidio-manifestantes-no-irse-de-plaza-de-bolivar-s-articulo-467957>.
- El Espectador. (13 de diciembre de 2013). *Partido del Tomate adelantó nueva protesta contra Consejo Electoral*. Recuperado el 15 de abril de 2014, de: <http://www.elespectador.com/noticias/politica/partido-del-tomate-adelanto-nueva-protesta-contra-consejo-articulo-464010>.
- El Espectador. (2 de diciembre de 2013). *Dignidad Agropecuaria convoca a nueva protesta*. Recuperado el 16 de abril de 2014, de:

<http://www.elespectador.com/noticias/nacional/dignidad-agropecuaria-convoca-nueva-protesta-articulo-461726>.

El Espectador. (3 de diciembre de 2013). *Cerca de 2 mil campesinos marchan en Bogotá*. Recuperado el 16 de abril de 2014, de: <http://www.elespectador.com/noticias/nacional/cerca-de-2-mil-campesinos-marchan-bogota-articulo-461936>.

El Espectador. (3 de diciembre de 2013). *El sector salud se une a la manifestación campesina*. Recuperado el 16 de abril de 2014, de: <http://www.elespectador.com/noticias/bogota/el-sector-salud-se-une-manifestacion-campesina-articulo-461957>.

El Espectador. (4 de marzo de 2014). *Petro convocó a usuarios de Trans-Milenio a marchar el próximo 11 de marzo*. Recuperado el 25 de abril de 2014, de: <http://www.elespectador.com/noticias/bogota/petro-convoco-usuarios-de-transmilenio-marchar-el-proxi-articulo-478675>.

El Espectador. (5 de noviembre de 2013). *Indignados 'pedalearán' contra reforma a la salud*. Recuperado el 25 de abril de 2014, de: <http://www.elespectador.com/noticias/salud/indignados-pedalearan-contra-reforma-salud-articulo-456542>.

El Espectador. (8 de octubre de 2013). *Convocan marcha en rechazo por asesinato de funcionario del Distrito*. Recuperado el 28 de abril de 2014, de: <http://www.elespectador.com/noticias/bogota/convocan-marcha-rechazo-asesinato-de-funcionario-del-di-articulo-451145>.

El Espectador. (10 de diciembre de 2013). *Así se vivió la jornada de manifestación convocada por el alcalde Petro*. Recuperado el 28 de abril de 2014, de: <http://www.elespectador.com/noticias/bogota/asi-se-vivio-jornada-de-manifestacion-convocada-el-alca-articulo-463250>.

El Espectador. (10 de enero de 2014). *Lista la marcha para pedir gratuidad en la renovación de la licencia de conducción*. Recuperado el 29 de abril de 2014, de: <http://www.elespectador.com/noticias/politica/lista-marcha-pedir-gratuidad-renovacion-de-licencia-de-articulo-467934>.

El Espectador. (13 de enero de 2014). *Petro convoca a movilización permanente tras ratificación de Procuraduría*. Recuperado el

29 de abril de 2014, de: <http://www.elespectador.com/noticias/bogota/petro-convoca-movilizacion-permanente-tras-ratificacion-articulo-468308>.

El Espectador. (14 de noviembre de 2013). *Proponen papeleta verde por la protección del páramo de Santurbán*. Recuperado el 22 de abril de 2014, de: <http://www.elespectador.com/noticias/politica/proponen-papeleta-verde-proteccion-del-paramo-de-santur-articulo-458321>.

El Espectador. (16 de octubre de 2013). *'Desnudatón' convocada por la Mane avanzó con normalidad en el país*. Recuperado el 22 de abril de 2014, de: <http://www.elespectador.com/noticias/educacion/desnudaton-convocada-mane-avanzo-normalidad-el-pais-articulo-452626>.

El Espectador. (4 de octubre de 2013). *45% de bogotanos considera que comunidad LGBTI es un riesgo para la sociedad*. Recuperado el 23 de abril de 2014, de: <http://www.elespectador.com/noticias/bogota/45-de-bogotanos-considera-comunidad-lgbti-un-riesgo-soc-articulo-450517>.

El Espectador.com. (7 de octubre de 2013). *MANE anuncia paro estudiantil nacional el 16 y 17 de octubre*. Recuperado el 23 de abril de 2014, de: <http://www.elespectador.com/noticias/educacion/mane-anuncia-paro-estudiantil-nacional-el-16-y-17-de-oc-articulo-450905>.

El Espectador. (1 de mayo de 2014). *En 2013 hubo 1.027 protestas*. Recuperado el 27 de mayo de 2014, de: <http://www.elespectador.com/noticias/nacional/2013-hubo-1027-protestas-articulo-489939>.

Gaitán, C. F. (12 de mayo de 2014). Orlando Beltrán... un político con disfraz de 'digno' campesino. *Diario del Huila (on line)*. Recuperado el 4 de noviembre de 2014, de: <http://www.diariodelhuila.com/politica/orlando-beltran%E2%80%A6-un-politico-con-disfraz-de-%E2%80%98digno%E2%80%99-campesino-cdgint20140512083321176>.

Hangan, M. (1998). Social Movements, incorporation, disengagement and opportunities. A long view. En M. Giugni, D. Mc Adam y C. Tilly (Eds.), *From Contention to democracy*. (pp. 3-30). Rowan and Littlefield publishers.

Ibarra, P., Goma, R., Martí, S. (2002). Redes de acción colectiva crítica e impactos políticos. En P. Ibarra, R. Goma y S. Martí (Eds.),

Creadores de Democracia radical movimientos sociales y redes de políticas públicas (pp. 57-80). Barcelona: Editorial Icaria.

Infolatam. (18 de junio de 2013). *Latam: irrumpe la insatisfacción de las clases medias*. Recuperado el 24 de febrero de 2014, de: <http://www.infolatam.com/2013/06/18/latam-emerge-con-fuerza-la-insatisfaccion-de-las-clases-medias/>.

CINEP. *Informe CINEP*. (2008). Disponible en: www.cinep.org.co/index.php?option=com_docman&task. Visualizado por última vez en mayo de 2014.

CINEP. (2014). *Informe especial. Luchas sociales en Colombia 2013*. Disponible en: http://www.cinep.org.co/index.php?option=com_docman&task=doc_details&gid=314&Itemid=117&lang=es. Visualizado por última vez: 30 de abril de 2014.

KienyKe. (30 de agosto de 2013). *El paro sólo escarceos*. Recuperado el 17 de julio, de 2014, de: <http://www.kienyke.com/politica/el-paro-solo-escarceos/>.

León, J. (19 de diciembre de 2013). Así cambió el poder en 2013. *La Silla Vacía*. Recuperado el 25 de abril de 2014, de: <http://lasillavacia.com/historia/asi-cambio-el-poder-en-2013-46363>.

León, J. (30 de diciembre de 2013). La oposición, el personaje del 2013. *La Silla Vacía*. Recuperado el 5 de abril de 2014, de: <http://lasillavacia.com/historia/la-oposicion-el-personaje-del-2013-46374>.

Lewin, J. E. (5 de noviembre de 2013). Lo que cambia y lo que mantiene la reforma a la salud. *La Silla Vacía*. Recuperado el 5 de abril de 2014, de: <http://lasillavacia.com/historia/lo-que-cambia-y-lo-que-deja-la-reforma-la-salud-46029>

Liévano, A. B. (17 de diciembre de 2013). De los paros al tarjetón electoral. *La Silla Vacía*. Recuperado el 8 de abril de 2014, de: <http://lasillavacia.com/historia/de-los-paros-al-tarjeton-electoral-46350>.

Liévano, A. B. (23 de marzo de 2014). Los líderes de los paros no lograron movilizar los votos. *La Silla Vacía*. Recuperado el 8 de abril de 2014, de: <http://lasillavacia.com/historia/los-lideres-de-los-paros-se-desinflaron-en-las-urnas-46898>.

Liévano, A. B. (31 de octubre de 2013). La lista del Polo: pocos políticos y muchos indignados. *La Silla Vacía*. Recuperado el 5 de octubre de 2014, de: <http://lasillavacia.com/historia/la-lista-del-polo-pocos-politicos-y-muchos-indignados-46002>.

- Long, N. (2007). *Sociología del desarrollo. Una perspectiva centrada en el autor*. México: Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social Colegio de San Luis.
- Luna, J. (2014). ¿Crisis de Legitimidad en Chile? Movilizaciones sociales y sistema político. En F. Barrero et ál., *Movilización social y representación política en países de Latinoamérica: Colombia en perspectiva comparada con Chile y Perú* (pp. 35-51). Bogotá: Fundación Konrad Adenauer.
- Sandoval, L. I. (6 de mayo de 2014). CINEP invita a los candidatos. *El Espectador (on line)*. Recuperado el 9 de mayo de 2014, de: <http://www.elespectador.com/opinion/cinep-invita-los-candidatos-columna-490639>.
- Mc Adam, D. y Scott. R. (2005). Organizations and Movements. En G. Davis, D. McAdam, W. Scott y M. Zald (Eds.), *Social movements and organization theory* (pp. 4-39). Cambridge: Cambridge University Press.
- Meléndez y Ocantos, E. (2010). Crisis de gobernabilidad en América Latina: juegos verticales y horizontales. En F. Barrero y S. Jost (Comps.), *Estabilidad democrática en América Latina. Equilibrio de poderes. Perspectivas teóricas* (pp. 45-100). Bogotá: Fondo de Publicaciones de la Universidad Sergio Arboleda.
- MESEP. (2012). *Pobreza monetaria en Colombia: nueva metodología y cifras 2002-2010*. Bogotá D.C.: Departamento Nacional de Planeación, DNP, y Departamento Nacional de Estadística, DANE.
- MIRA. (15 de agosto de 2014). *Página oficial MIRA movimiento político*. Recuperado el 4 de noviembre de 2014, de <http://www.movimientomira.com/>.
- Navarro, C. G. (10 de diciembre de 2013). Indignados colombianos. *El Espectador (on line)*. Recuperado el 12 abril de 2014, de: <http://www.elespectador.com/noticias/bogota/indignados-colombianos-articulo-463405>.
- Navarro, C. G. (13 de octubre de 2013). Clamor por tres mil desaparecidos de la UP. *El Espectador (on line)*. Recuperado el 12 de abril de 2014, de: <http://www.elespectador.com/noticias/paz/clamor-tres-mil-desaparecidos-de-up-articulo-451959>.
- Oñate, P. (2005). Participación política, partidos y nuevos movimientos sociales. *Revista Mexicana de ciencias políticas y sociales*, XLVII (194), 103-135.

- Partido Liberal Colombiano. (5 de mayo de 2013). *“El paro es una expresión legítima”*: senador Villalba. Recuperado el 20 de septiembre de 2014, de: <http://www.partidoliberalcolombiano.info/PartidoLiberal/GenteLiberal/Mujeres/TabId/101/ArtMID/3661/ArticleID/7686/%E2%80%9CEl-paro-es-una-expresi243n-legitima%E2%80%9D-senador-Villalba.aspx>.
- Polo Democrático Alternativo. (16 de agosto de 2014). *Página oficial Polo Democrático Alternativo*. Recuperado el 22 de septiembre de 2014, de: <http://www.polodemocratico.net/>.
- Marcha Patriótica. (18 de julio de 2013). *Paro minero, pronunciamiento público*. Recuperado el 18 de septiembre de 2014, de: http://www.marchapatriotica.org/index.php?option=com_content&view=article&id=743%3Aparo-minero-pronunciamiento-publico&catid=107%3Anoticias&Itemid=482.
- El Espectador Redacción Bogotá. (9 de enero de 2014). *Cuarta marcha por alcalde Petro*. Recuperado el 23 abril de 2014, de: <http://www.elspectador.com/noticias/bogota/cuarta-marcha-alcalde-petro-articulo-467796>.
- El Espectador Redacción Bogotá. (10 de enero de 2014). *“Queremos ir a las urnas”*: Gustavo Petro. Recuperado el 29 de abril de 2014, de: <http://www.elspectador.com/noticias/bogota/queremos-ir-urnas-gustavo-petro-articulo-467999>.
- El Espectador Redacción Bogotá. (13 de enero de 2014). *“El alcalde sigue gobernando”*: Petro. Recuperado el 29 de abril de 2014, de: <http://www.elspectador.com/noticias/bogota/el-alcalde-sigue-gobernando-petro-articulo-468389>.
- El Espectador Redacción Bogotá. (15 de enero de 2014). *Petristas se movilizan a favor del Alcalde*. Recuperado el 7 de abril de 2014, de: <http://www.elspectador.com/noticias/bogota/petristas-se-movilizan-favor-del-alcalde-articulo-468345>.
- El Espectador Redacción Bogotá. (21 de enero de 2014). *El regreso de Petro al balcón*. Recuperado el 7 de abril de 2014, de: <http://www.elspectador.com/noticias/bogota/el-regreso-de-petro-al-balcon-articulo-470094>.
- El Espectador Redacción Bogotá. (21 de noviembre de 2013). *¿Por qué marcha Petro?* Recuperado el 7 de abril de 2014, de: <http://>

www.elespectador.com/noticias/bogota/marcha-petro-articulo-459806.

- El Espectador Redacción Nacional (16 de abril de 2014). *Agricultores ratifican paro para el 28 de abril* Recuperado el 7 de mayo de 2014, de: <http://www.elespectador.com/noticias/nacional/agricultores-ratifican-paro-el-28-de-abril-articulo-487238>.
- El Espectador Redacción Nacional. (03 de mayo de 2014). *Gobierno retomará este domingo diálogo con líderes del paro agrario*. Recuperado el 3 de mayo de 2014, de: <http://www.elespectador.com/noticias/nacional/gobierno-retomara-domingo-dialogo-lideres-del-paro-agra-articulo-490225>.
- El Espectador Redacción Nacional. (30 de abril de 2014). *Suspendido diálogo entre gobierno y dignidades*. Recuperado el 1 de mayo de 2014, de: <http://www.elespectador.com/noticias/nacional/suspendido-dialogo-entre-gobierno-y-dignidades-articulo-489813>.
- El Espectador Redacción País. (17 de mayo de 2014). *Sin acuerdos habrá paro agrario*. Recuperado el 18 de mayo de 2014, de: <http://www.elespectador.com/noticias/nacional/sin-acuerdos-habra-paro-agrario-articulo-481418>.
- El Espectador Redacción Vivir. (11 de diciembre de 2013). *Una protesta invisible*. Recuperado el 16 de mayo de 2014, de: <http://www.elespectador.com/noticias/actualidad/vivir/una-protesta-invisible-articulo-463640>.
- El Espectador Redacción Vivir. (14 de noviembre de 2013). *Médicos de Medellín trabajan en una propuesta de reforma a la salud*. Recuperado el 20 de junio de 2014, de: <http://www.elespectador.com/noticias/salud/medicos-de-medellin-trabajan-una-propuesta-de-reforma-s-articulo-458268>.
- El Espectador Redacción Vivir. (15 de octubre de 2013). *La MANE vuelve a las calles*. Recuperado el 20 de junio de 2014, de: <http://www.elespectador.com/noticias/educacion/mane-vuelve-calles-articulo-452532>.
- El Espectador Redacción Vivir. (24 de octubre de 2013). *Médicos convocan marcha en rechazo a la reforma de la salud*. Recuperado el 22 de octubre de 2014, de: <http://www.elespectador.com/noticias/salud/medicos-convocan-marcha-rechazo-reforma-de-salud-articulo-454212>.

- El Espectador Redacciones Política y Negocios. (29 de abril de 2014). *Continúa diálogo entre Gobierno y campesinos para conjurar el paro*. Recuperado el 1 de mayo de 2014, de: <http://www.el-espectador.com/noticias/politica/continua-dialogo-entre-gobierno-y-campesinos-conjurar-e-articulo-489661>.
- Roberts. B. (2001). *Las nuevas políticas sociales en América Latina y el desarrollo de ciudadanía: una perspectiva de interfaz*. Documento de trabajo, Texas, CLAPSO, U de Texas. Disponible en: http://dspace.utalca.cl/bitstream/1950/9418/1/Bryan_Roberts.pdf. Visualizado por última vez: 15 de febrero de 2014.
- Somuano, F. (2007). Movimientos sociales y partidos políticos en América Latina: una relación cambiante y compleja. *Revista Política y Cultura*, 27, 31-53.
- Tarrow, S. (1998). *El poder en movimiento: los movimientos sociales, la acción colectiva y la política*. Madrid: Editorial Alianza.
- Velasco, M. (2010). Democracia, gobernabilidad y movimientos sociales en Colombia 1990-2006. En F. Jácome y M. Tanaka (Eds.), *Desafíos de la gobernabilidad democrática, reformas institucionales y movimientos sociales en la región andina* (pp. 213-245). Lima: IE, IDRC-CRDI, INVESP.
- Wills, L. (2011). La Constitución de 1991 y el Sistema de Partidos Colombiano: Dos décadas de reconfiguraciones políticas. *Revista Ciudad Paz-ando*, 4 (1), 5-16.

Elecciones en Colombia, 2014. ¿Representaciones fragmentadas?
se terminó de imprimir en Bogotá D.C., en el mes de febrero de 2015,
en los talleres de Opciones Gráficas Editores Ltda.
Somos una empresa responsable con el ambiente.



La Fundación Konrad Adenauer, KAS, es una fundación política alemana comprometida con el movimiento demócrata cristiano, sucesora de la Sociedad de Formación Política Demócrata Cristiana, fundada en 1956 y desde 1964 se honra con el nombre del primer canciller federal.

La KAS trabaja hace más de 40 años en Colombia cooperando con el fortalecimiento de las instituciones democráticas, el fomento del respeto a los derechos humanos, así como en la promoción de la integración regional, la formación política y la participación ciudadana activa.

El libro *Elecciones en Colombia, 2014. ¿Representaciones fragmentadas?* es resultado del trabajo de un grupo de académicos cuyos aportes contribuyen a analizar las elecciones legislativas y presidenciales de 2014 en Colombia. El análisis sitúa las reflexiones sobre los actores, los procesos y las instituciones, con una clara vocación propositiva acerca de los retos que tiene en la actualidad el sistema político colombiano en materia de representación política y de gobernabilidad.