



# ELECCIONES REGIONALES 2015:

Los retos de un país en camino hacia la paz

Fredy Barrero  
EDITOR



# **ELECCIONES REGIONALES 2015:**

**Los retos de un país en camino hacia la paz**

**Fredy Barrero**

EDITOR



Konrad  
Adenauer  
Stiftung

Elecciones regionales 2015 : los retos de un país en camino

hacia la paz / Fundación Konrad Adenauer Stiftung y

otros. -- Bogotá : Opciones Gráficas Editores, 2016.

378 páginas : gráficos ; 17 x 24 cm.

ISBN 978-958-59512-0-4

1. Elecciones - Colombia - 2015 2. Partidos políticos - Colombia - 2015 3. Paz - Colombia 4. Colombia - Política y gobierno I. Fundación Konrad Adenauer Stiftung

324.0986 cd 21 ed.

A1526471

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](http://www.kas.de/kolumbien)

Dr. Hubert Gehring  
Representante para Colombia

Coordinación editorial:  
Andrea Valdelamar

Editor:  
Fredy Barrero

Autores:  
Abadía Adolfo  
Álvarez Posada Sebastián  
Barrero Fredy  
Batlle Margarita  
Burbano Quiñones Lina María  
Caicedo Ortiz Julián Andrés  
Guerra Carrera Luisa Fernanda  
Guzmán Mendoza Carlos Enrique  
Higuera Torres Orlando Javier  
Hoyos Carlos Andrés  
Milanese Juan Pablo  
Ortega Felipe  
Pino Juan Federico  
Puyana José Ricardo  
Serna Arboleda Yira Yessenia  
Valencia Inge Helena  
Velasco Juan David  
Wills-Otero Laura

Corrección de estilo:  
Marcela Manrique Cornejo

Producción gráfica:  
Opciones Gráficas Editores Ltda.  
Tels: 224 1823 - 430 1962, Bogotá D.C.  
[www.opcionesgraficas.com](http://www.opcionesgraficas.com)

ISBN: 978-958-59512-0-4  
Primera edición: Abril de 2016  
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

<b>Presentación .....</b>	<b>7</b>
<b>Introducción .....</b>	<b>9</b>
<b>Elecciones en San Andrés, Providencia y Santa Catalina: entre lejanías y cercanías con el poder nacional .....</b>	<b>15</b>
<i>Inge Helena Valencia, Universidad Icesi</i>	
<i>Adolfo Abadía, Universidad Icesi</i>	
<b>El Caribe Oriente, elecciones subnacionales de 2015: ¿gobernantes del posconflicto? .....</b>	<b>59</b>
<i>Carlos Enrique Guzmán Mendoza, Universidad del Norte</i>	
<b>Caribe Occidente: Bolívar, Córdoba y Sucre .....</b>	<b>93</b>
<i>Orlando Javier Higuera Torres, Universidad Tecnológica de Bolívar</i>	
<i>Luisa Fernanda Guerra Carrera, Universidad Tecnológica de Bolívar</i>	
<b>Cuando todo queda entre amigos: coaliciones y consolidación de nuevas fuerzas electorales en Santander y Norte de Santander, 2015 .....</b>	<b>119</b>
<i>Margarita Batlle, Universidad Externado de Colombia</i>	
<i>José Ricardo Puyana, University of Oxford</i>	
<b>Antioquia, la más moderada .....</b>	<b>157</b>
<i>Sebastián Álvarez Posada, Universidad Pontificia Bolivariana.</i>	

<b>Elecciones 2015 en la región Pacífico: análisis sistémico de los resultados en el corazón del posconflicto .....</b>	<b>185</b>
<i>Juan Pablo Milanese, Universidad Icesi</i>	
<b>Los departamentos de Cundinamarca y Boyacá .....</b>	<b>213</b>
<i>Laura Wills-Otero, Universidad de los Andes</i>	
<i>Carlos Andrés Hoyos, Universidad de los Andes</i>	
<b>¿Una transición posible? Elecciones, poder político y alineamientos de los mandatarios del Eje Cafetero, Tolima y Huila con respecto a la agenda de paz y posconflicto .....</b>	<b>239</b>
<i>Juan David Velasco, Pontificia Universidad Javeriana</i>	
<b>Bogotá y sus mutaciones electorales .....</b>	<b>269</b>
<i>Fredy Barrero, Universidad de la Sabana y Universidad Externado de Colombia</i>	
<i>Felipe Ortega, Universidad Externado de Colombia</i>	
<b>Elecciones 2015 en Amazonía y Orinoquía, o de cuando los partidos dejaron de ser lo que eran antes .....</b>	<b>295</b>
<i>Julián Andrés Caicedo Ortiz, Universidad del Cauca</i>	
<i>Lina María Burbano Quiñones</i>	
<i>Yira Yessenia Serna Arboleda</i>	
<b>Elecciones 2015 y posconflicto: posibilidades y retos de la implementación de los acuerdos de paz en los municipios del Programa de Consolidación Territorial .....</b>	<b>341</b>
<i>Juan Federico Pino, Universidad de los Andes</i>	

# Presentación

En la búsqueda de contribuir al fortalecimiento de la democracia y el estado de derecho, además de generar aportes para la construcción de la paz en Colombia, la Fundación Konrad Adenauer –KAS– ha desarrollado durante más de cuarenta años iniciativas encaminadas a lograr dichos objetivos. De manera particular, recientemente hemos hecho aproximaciones académicas para analizar los resultados de las elecciones en los diferentes niveles del poder político y sus posibles efectos.

Siguiendo esta línea, el funcionamiento y la evolución del sistema de partidos políticos merecen una atención especial dada la importancia que dichas organizaciones tienen en el proceso de canalizar y responder efectivamente a las necesidades de la sociedad; más aun teniendo en cuenta el momento por el que atraviesa el país de cara a la eventual firma de los acuerdos de paz entre el Gobierno nacional y las Farc.

Como es sabido, aunque la firma de dichos acuerdos se haga en La Habana o en Bogotá, su implementación se hará en las regiones. En este sentido, el proceso de paz tendrá éxito –o fracasará– en los territorios. Y, por ende, la sostenibilidad de las iniciativas que se emprendan para la consolidación de la paz dependerá de dos aspectos; por un lado, de incorporar efectivamente una visión territorial en su gestión, y por otro lado, del trabajo que los llamados “alcaldes y gobernadores de la paz” realicen para garantizar la implementación y efectividad de los acuerdos.

Bajo la coordinación del profesor Fredy Barrero y con la contribución de un grupo selecto de expertos, realizamos el estudio que aquí se presenta, con el propósito de abordar dichos temas desde una perspectiva académica, pero también teniendo en cuenta puntos de interés y recomendaciones para tomadores de decisión.

A lo largo de once capítulos, se analizan variables como el grado de volatilidad y concentración electoral y los cambios y las continuidades más significativos en el sistema de partidos en comparación con las elecciones anteriores, entre otras necesarias para comprender la reconfiguración del poder político local luego de las últimas elecciones subnacionales, y las implicaciones que dichos cambios podrían generar en la construcción de un camino hacia la paz.

Entre otras temáticas, esta obra responde a preguntas como:

¿Cómo queda la distribución local –municipios y departamento- del poder político en perspectiva de la implementación de los acuerdos de La Habana?

¿Puede interferirse, o no, la posición política de los nuevos mandatarios locales y departamentales en la implementación de los acuerdos que el Gobierno nacional está llevando a cabo con las Farc?

¿Qué tan viable será la armonización de la agenda nacional con la de los nuevos gobiernos departamentales y municipales?

Es importante resaltar que, más allá del momento por el cual atraviesa el país en la actualidad, esta publicación constituye un insumo relevante para aquellos quienes desde una aproximación académica y política buscan profundizar sus conocimientos alrededor de las implicaciones que los acuerdos de paz tendrán sobre la configuración y el desarrollo de la política nacional en los próximos cuatro años.

Esperamos que los lectores encuentren en este libro en general y en cada uno de sus capítulos, insumos útiles que inviten al debate y el intercambio de ideas alrededor de estos temas.

Finalmente, agradecemos a los autores de la publicación por sus aportes para la realización de este proyecto y, de manera especial, al coordinador académico del libro, Fredy Barrero, por el compromiso y esfuerzo depositado en esta iniciativa que constituye un insumo más para enriquecer el debate acerca del análisis del sistema político colombiano.

Dr. Hubert Gehring  
Representante de la KAS en Colombia



# Introducción

Las elecciones de 2015 no solo contribuyeron a la escogencia de las nuevas autoridades y corporaciones municipales (alcaldes, concejales y ediles de las JAL) y de las departamentales (gobernadores y diputados de las Asambleas Departamentales), sino que también sirvieron como punto de partida para definiciones futuras en el ámbito nacional:

- i) Dieron inicio a la carrera por la Presidencia de la República de 2018. Aunque las elecciones presidenciales tendrán lugar dentro de tres años, en desarrollo de las elecciones de 2015, los partidos políticos y sus precandidatos no solo midieron su fuerza electoral, sino también le apostaron a ganar las elecciones. Ganarlas garantiza a los partidos y precandidatos una serie de recursos públicos durante cuatro años, a partir de los cuales se pueden cimentar futuras candidaturas presidenciales y ampliar la base electoral de las colectividades políticas, vía el reparto de cuotas burocráticas.
- ii) Plantearon la viabilidad y conciliación de la agenda nacional con la local, en especial en lo referido a la implementación territorial de los acuerdos de La Habana —firmados entre el Gobierno nacional y las FARC—. Al respecto, hay que tener presente que el Gobierno nacional se ha empleado a fondo para que los mandatarios locales se comprometan con el proceso de paz, y en especial con la implementación de los acuerdos, dado el enfoque territorial que le han impuesto a los mismos. No en vano el Departamento Nacional de Planeación (con el apoyo de PNUD) enfatizó en la publicación *Orientaciones para la construcción de programas de gobierno. Guía para candida-*

*tas, candidatos y ciudadanía. Elecciones de Autoridades Locales 2015*, entregada a todos los candidatos a cargos uninominales y corporaciones. En este sentido, la agenda nacional buscó articularse con la agenda local, aunque como veremos en los capítulos de este libro, en algunos casos, dicho deseo fue cumplido, y en otros no.

Teniendo en cuenta el anterior marco contextual respecto a las implicaciones nacionales futuras de los resultados de las elecciones municipales y departamentales realizadas en 2015, un grupo de académicos<sup>1</sup> de diversas regiones del país nos dimos a la tarea de analizar los resultados electorales de estos comicios, sus implicaciones en la reconfiguración del poder político local y en la implementación territorial de los acuerdos de La Habana. Para tal efecto, se le pidió a cada autor desarrollar el análisis de una región, un departamento o una ciudad<sup>2</sup>, a partir de cuatro ejes temáticos.

En el primer eje, *participación político-electoral*, se revisan los resultados electorales de la contienda (con énfasis en las alcaldías y gobernaciones). En especial, se atiende la relación entre participación política y abstención; de igual forma, se revisa la evolución de los votos nulos, votos no marcados y votos en blanco. De otra parte, los autores revisaron la volatilidad electoral entre estas elecciones y las de 2011, con el fin de identificar la variación electoral entre ambos procesos electorales.

En el segundo eje, *poder político y partidos políticos*, los autores analizan las continuidades y los cambios en el sistema de partidos, así como

---

<sup>1</sup> El grupo de académicos expertos en partidos políticos y elecciones está integrado por investigadores y docentes de las universidades: Pontificia Universidad Javeriana, Universidad del Cauca, Universidad de Los Andes, Universidad Externado de Colombia, Universidad de La Sabana, Universidad ICESI, Universidad del Norte, Universidad Pontificia Bolivariana y Universidad Tecnológica de Bolívar. Este trabajo continúa con los proyectos anteriormente realizados por los expertos, tras el análisis de las elecciones de 2011 y 2014.

En nombre de los expertos convocados en este libro queremos agradecer a la Fundación Konrad Adenauer —Hubert Gehring, Margarita Cuervo y Andrea Valdelamar— por su apoyo a la publicación de este libro. Lo escrito en él servirá para entender dinámicas coyunturales y pensar prospectivamente los efectos de estas en el devenir del país.

<sup>2</sup> Las 11 regiones, departamentos y distritos capitales que se estudiarán son: San Andrés y Providencia; Caribe Oriente (La Guajira, Magdalena, Atlántico y Cesar); Caribe Occidente (Bolívar, Sucre, Córdoba); Santanderes (Norte de Santander y Santander); Antioquia; Pacífico (Chocó, Valle del Cauca, Cauca y Nariño); Cundi-Boyacá (Cundinamarca y Boyacá); Eje Cafetero (Caldas, Risaralda y Quindío), Tolima y Huila; Bogotá; Amazonía y Orinoquía (Casanare, Arauca, Meta, Caquetá, Guainía, Vaupés, Guaviare, Putumayo y Amazonas); y municipios del Plan de Consolidación Territorial.

el origen de las candidaturas presentadas. Para cada entidad geográfica, se revisó si las elecciones se dieron en medio de incertidumbre, o si de antemano los resultados finales eran previsibles. También se analizaron las implicaciones de estas elecciones respecto a las de 2018.

En el tercer eje, *posconflicto o posacuerdos*, se realiza una lectura acerca de cómo la reconfiguración del escenario político puede interferir, o no, en la implementación de los acuerdos de La Habana.

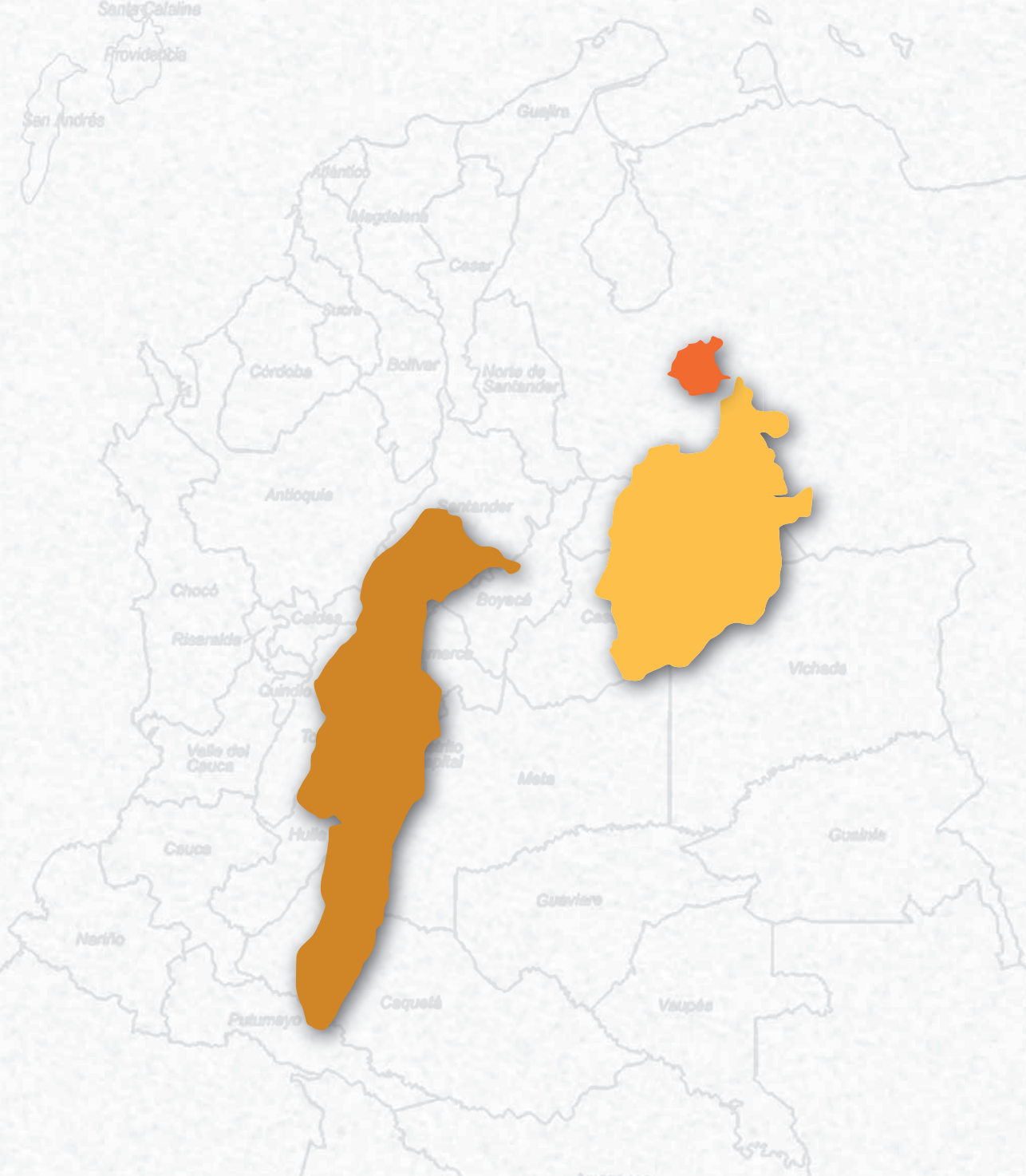
Finalmente, en el cuarto eje, *conclusiones prospectivas*, los autores hacen una lectura respecto a la armonización de la agenda nacional con la municipal y la departamental. Conviene tener en cuenta que este análisis prospectivo podría llegar a evidenciar un sesgo que limita la posibilidad de que los mandatarios se alejen de la agenda nacional, toda vez que en Colombia los municipios y departamentos casi están en la obligación de empatar su agenda con la del Gobierno nacional, o de lo contrario, estos se pueden exponer a ciertos vetos por parte de este, que en principio afecten la puesta en marcha de algunos planes de los mandatarios elegidos.

El análisis exhaustivo de las elecciones en cada entidad territorial, a partir de los cuatro ejes establecidos, servirá para que propios y extraños comprendan las dinámicas locales y regionales, y cómo éstas contribuirán en las definiciones políticas nacionales y en la construcción de una paz territorial.

Fredy Barrero

**Editor**





**Elecciones en San Andrés, Providencia y Santa Catalina: entre lejanías y cercanías con el poder nacional**



# Elecciones en San Andrés, Providencia y Santa Catalina: entre lejanías y cercanías con el poder nacional<sup>1</sup>

Adolfo A. Abadía<sup>2</sup>

Inge Helena Valencia P.<sup>3</sup>

---

## Introducción

Pese a no ser tan visible en el escenario político nacional, el departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina (en adelante Archipiélago) es uno de los territorios más activos en términos de movilización social y dinámicas electorales. Para el sociólogo Francisco Avella (2002), los distintos intentos de integración del Archipiélago a la Nación y la imposición del poder formal del gobierno central han sido generadores de reacciones marcadas por la confrontación al poder

---

<sup>1</sup> Los autores agradecen a María de los Ángeles Balaguera y a Osmani Castellanos por su colaboración para la sistematización de información y la realización del trabajo de campo.

<sup>2</sup> Politólogo y estudiante de la Maestría en Estudios Sociales y Políticos de la Universidad Icesi (Cali, Colombia). Actualmente se desempeña como investigador y asistente editorial de la Oficina de Publicaciones de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la misma universidad. Sus temas de investigación se centran en los procesos electorales, los partidos y sistemas de partidos y la política subnacional. Correo electrónico: [aaabadia@icesi.edu.co](mailto:aaabadia@icesi.edu.co) y [adolfoabadia@yahoo.es](mailto:adolfoabadia@yahoo.es) | ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-9034-2156> | ResearchGate: [https://www.researchgate.net/profile/Adolfo\\_Abadia](https://www.researchgate.net/profile/Adolfo_Abadia) | Academia: <https://icesi.academia.edu/AdolfoAbadia>.

<sup>3</sup> Phd en Antropología de la Escuela de Altos Estudios en Ciencias Sociales (EHESS, París, Francia) y Antropóloga de la Universidad Nacional de Colombia. Actualmente es jefe del Departamento de Estudios Sociales y profesora asociada de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Icesi. Ha sido investigadora visitante del Ciesas (México) y becaria del programa Drogas Seguridad y Democracia del Social Science Research Council. Entre sus líneas de interés se destacan: impactos del multiculturalismo, procesos de participación política de poblaciones afrodescendientes e impactos sociales del narcotráfico en Colombia y América Latina. Sus publicaciones recientes han aparecido en *Cultural Anthropology* y en el portal web *La Silla Vacía*. Correo electrónico: [ihvalencia@icesi.edu.co](mailto:ihvalencia@icesi.edu.co). <https://icesi.academia.edu/IngeHelenaValencia>.

del Estado por parte de la población isleña-raizal, lo cual ha contribuido a definir el escenario político de las islas.

Por su parte, la jornada electoral que tuvo lugar en octubre de 2015, se inscribe en un circuito de continuidades y rupturas entre casas políticas, intereses económicos, así como problemáticas sociales, multiculturales y territoriales de las islas. Sumado a esto, el clima político y territorial, luego del fallo de La Haya en 2012, han puesto de manifiesto una pregunta por el futuro de la agenda política y económica que se está fijando en las islas.

Como se podrá leer en las siguientes líneas, este capítulo busca dar a conocer el panorama político-electoral del Archipiélago y las dinámicas del poder local, teniendo en cuenta un contexto de conflictividad social entre la población isleña-raizal y la población de origen continental, y la pregunta por la gobernanza de este territorio insular y marítimo, en un momento histórico de gran importancia tanto en la región como el contexto nacional: el posconflicto.

## Algunas particularidades de la región Archipiélago

El Archipiélago está localizado a 780 km de la costa Caribe continental de Colombia. Por su ubicación, ha estado inmerso en los procesos de poblamiento de la región Caribe occidental del continente a través de migraciones de larga duración provenientes mayoritariamente de Jamaica y que luego se desplegaron a lugares como Bocas del Toro (Panamá), Puerto Limón (Costa Rica), Bluefields y Corn Islands (Nicaragua), Livingston (Guatemala) y Bay Island (Honduras). Prueba de ello es la existencia de lazos familiares, de relaciones de comerciales y el uso de la lengua creole, de base anglófona y el inglés caribeño (Parsons, 1985; Avella, 2003; Sandner, 2003).

Tabla 1. Incremento población Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina

Año	San Andrés	Providencia	Total
1973	20.362	2.627	22.989
1999	53.159	4.165	57.324
2005	77.084	6.319	83.403

Fuente: cifras ilustrativas en cuanto a crecimiento poblacional. Datos de censos oficiales del DANE, 2005.



El carácter político-administrativo del Archipiélago comienza con la adhesión voluntaria de los isleños a la Constitución de Cúcuta de 1822, momento en que las islas se consideran parte del territorio colombiano (Parsons, 1985; Avella, 2002). En 1866, el sexto cantón de la Provincia de Cartagena del Estado de Bolívar concede al Gobierno central de los Estados Unidos de Colombia el uso sobre esta área terrestre y marítima, creándose así, luego de dos años, el Territorio Nacional de San Andrés y Providencia. En 1912, este territorio es declarado Intendencia Nacional, con la Isla de San Andrés como capital (Alc. PySC; Eastman Arango, 1992).

Desde mediados del siglo XX el Archipiélago vive un proceso de intensa integración por parte del Estado colombiano. La declaratoria de la isla de San Andrés como puerto libre y el posterior fomento de la industria turística son ejemplo de ello. Por su parte, las islas de Providencia y Santa Catalina, al no vivir estos procesos de intervención económica, han permanecido más rezagadas del proceso de integración nacional y hoy pertenecen al sistema de reservas de biosfera de la Unesco, con el fin de proteger su riqueza ambiental.

A finales del siglo XX, con la Constitución Política de Colombia de 1991, se erige como uno de los 32 departamentos del país, arrogándose para sí todos los bienes y derechos respectivos a esta titulación (artículos 309 y 310, CPC-91). Desde ese momento, en el departamento se escogen, mediante la elección popular, los cargos a las corporaciones regionales como las alcaldías, los concejos municipales, la Gobernación y la Asamblea de diputados. La nueva Constitución permitió que el Archipiélago recibiera el estatus de “Departamento Especial” (artículo 310, CPC-91), lo que significó la posibilidad de obtener una legislación y un régimen especial en materia administrativa y fiscal a través de la Ley 47 de 1993. Esto permitió el reconocimiento de la población isleña-raizal como grupo étnico del Archipiélago<sup>4</sup> y, en aras de proteger a esta población y garantizar la sostenibilidad insular a través del control a

.....  
<sup>4</sup> La Corte Constitucional, en la sentencia C-086/94, establece: “El constituyente de 1991 fue consciente de la importancia del Archipiélago y de los peligros que amenazan la soberanía colombiana sobre él. Esto explica por qué la actual actitud política se basa en la defensa de esa soberanía, partiendo de la base de reconocer estos hechos: a) la existencia de un grupo étnico formado por los descendientes de los primitivos pobladores de las islas; b) las limitaciones impuestas por el territorio y los recursos naturales, al crecimiento de la población; c) la capacidad y el derecho de los isleños para determinar su destino como parte de Colombia, y mejorar sus condiciones de vida”.

la migración, se creó la Oficina de Control, Circulación y Residencia (OCCRE) con el Decreto 2762 de 1991.

Esta Oficina, por un lado, regula todo lo relacionado a la circulación y residencia definiendo quiénes pueden habitar en el Archipiélago: la población nativa, los isleños-raizales quienes además pueden acceder a algunos derechos especiales otorgados por el Estado; los residentes permanentes, aquellos no raizales nacidos en las islas; y los residentes temporales, personas no nacidas en las islas y que por diferentes razones llegan a residir en ellas, su permanencia en las islas debe ser justificada y se reduce al tiempo según las tareas y funciones estipuladas.

Por otro lado, la OCCRE juega un importante papel en las dinámicas electorales, ya que en el Archipiélago solamente pueden votar aquellos ciudadanos residentes —raizales y residentes permanentes— que tengan en regla su situación jurídica frente a esta oficina según el artículo 12 de la Ordenanza 019 de 2010. Para las elecciones de 2015 y a partir de la resolución 2180 de 2015, el Consejo Nacional Electoral tomó la información de la OCCRE para determinar el censo electoral en 47.215 votantes para la Gobernación del Archipiélago y en 4.297 para la Alcaldía en Providencia (ver adelante tablas 4 y 5). Así, en 2015, para ejercer el derecho al voto, además de la cédula, se exigió la tarjeta OCCRE (*El Isleño*, 2015b)<sup>5</sup>. A diferencia de las elecciones de carácter regional (como las analizadas en este capítulo), para las nacionales (Presidencia y Congreso) esta tarjeta no se exige como requisito.

Actualmente, en el Archipiélago habitan varios grupos sociales: su población nativa, la isleña-raizal, colombianos continentales que ya tienen segundas y terceras generaciones nacidas en las islas denominados como *pañas*, y una importante presencia de la diáspora libanesa, que llegó a mediados del siglo XX para el desarrollo de actividades comerciales.

Además de lo anterior, otra particularidad radica en el diseño institucional del sistema electoral<sup>6</sup> del Archipiélago. Este departamento solo

---

<sup>5</sup> Ver además Tabla 1 sobre el número de la población del Archipiélago.

<sup>6</sup> Se entiende como las reglas de juego formales que han sido sancionadas institucionalmente para reglamentar los procesos y resultados electorales. A manera de ejemplo y aunque no sean abordadas en este trabajo, entre estas pueden encontrarse: el umbral legal, la fórmula de conversión, el procedimiento para la creación de partidos políticos, así como de las otras formas de participación política, etcétera.

considera la isla de Providencia como municipio, por lo tanto es la única que elige alcalde y concejales, mientras que la totalidad del censo electoral del Archipiélago elige gobernador y asambleístas, quienes gobiernan desde la isla de San Andrés (Basset y Garbijas, 2014:4).

Otro elemento importante respecto al diseño consiste en la nueva curul destinada a la población isleña-raizal en la Cámara de Representantes<sup>7</sup>. El Archipiélago cuenta con dos representantes asignados según lo dispuesto para circunscripciones territoriales. Esto constituye un logro para la población isleña-raizal, que demandaba mayor participación política luego de los resultados del fallo de La Haya, y nos recuerda que si bien la Constitución Nacional de 1991 representa un hito importante para el Archipiélago, no hay que pasar por alto todo el proceso de décadas de trabajo y movilización en búsqueda de alternativas para la participación e inclusión política y social por parte de comunidades étnicas y afrodescendientes (Valencia, 2011a; Milanese y Valencia, 2015:209-211).

## Breve recuento histórico de la participación política en el Archipiélago, 1991-2015

Cuando se hace referencia a los procesos de participación político-electoral en las islas, es muy importante tener en cuenta dos situaciones. Primero, la importante participación de un sector de la población en la Asamblea Constituyente de 1991, para evidenciar la crisis social y económica que vivía el archipiélago y adelantar los reclamos de participación política y protección a la riqueza cultural y ambiental de las islas.

Segundo, la existencia de una trayectoria referida a los procesos de movilización política que, en general, siempre buscan ganar mayor interlocución con el Estado central, desde la adhesión de las islas al territorio colombiano. Al respecto, es importante anotar que a comienzos del siglo XX, la mayor parte de los gobernantes del Archipiélago provenían del continente y algunas de las medidas estatales tomadas durante estos años demuestran la presencia de un estado lejano con gran injerencia en la sociedad isleña. Tras la declaración del Archipiélago como intendencia,

---

<sup>7</sup> Ver artículo 6 del Acto Legislativo 02 de julio de 2015, que modifica el artículo 176 de la Constitución Política de Colombia, el cual define las magnitudes electorales para las circunscripciones territoriales y especiales.

a inicios de 1920 se comenzó a implantar una soberanía ideológica en aras de integrar las islas al territorio nacional y al imaginario de nación que se manejó desde el centro del país, situación que generó muchos conflictos, así como reclamos y movilizaciones. De esta manera, se vieron cruzados, durante ese período, dos procesos inscritos en la consolidación del proyecto nacional:

[D]e un lado, la continuación de un intento de soberanía ideológica por la vía de una instrucción escolar dirigida por la Iglesia Católica, y por el otro, algunos años después, la promoción de una soberanía económica vislumbrada en los proyectos de ‘modernización’ y ‘desarrollo’ que proponía el Estado al declarar a San Andrés como Puerto Libre —y con esto, la instalación de programas de fomento al turismo además de la estimulación del comercio—. (Rivera, 2002:37)

A partir de la implementación de las políticas de integración fortalecidas con el puerto libre en 1953, el aumento de la población por migración y la pérdida de la tierra en manos de raizales, un sector de la población nativa de las islas conformó un movimiento independentista, que buscó eco en diferentes espacios e instituciones. Así, en 1965 se remitió un memorial firmado por varios isleños a la Corona Británica solicitando la soberanía de Inglaterra sobre las islas; posteriormente, en 1972, un grupo de isleños residentes en Nueva York, autodenominados Comité Pro-Independencia de San Andrés, elevaron una petición a la comisión de descolonización de las Naciones Unidas para obtener su separación de Colombia, bajo la forma de un estado llamado *Federal Republic of Old Providence*<sup>8</sup>. A finales de la década de 1970 y comienzos de 1980, el grupo se disolvió para integrarse a un movimiento mucho más amplio que se denominó *Sons of the Soil*<sup>9</sup>. Esta organización fue conocida por reivindicar la defensa de la identidad y la cultura isleña-raizal más la sostenibilidad ambiental, con lo que sentó las bases de lo que posteriormente se conoció como el movimiento raizal.

---

<sup>8</sup> Este movimiento consiguió hacer llegar a la Organización de Naciones Unidas un documento respaldado por más de diez mil firmas, donde se presentaba el caso del pueblo isleño raizal como víctima del colonialismo —en este caso colombiano— y se proponía la creación de un estado autónomo, soberano e independiente.

<sup>9</sup> En castellano, Hijos de la Tierra.

Otro efecto que tiene la declaratoria del Archipiélago como puerto libre es producir una mayor cercanía con el Estado colombiano y, así mismo, con sus partidos tradicionales. Como en otros lugares del país, el bipartidismo propio de la primera mitad del siglo XX hizo presencia en las islas y cada una de las fuerzas enganchó liderazgos políticos de la élite isleña-raizal<sup>10</sup> que se encargaron de hacer la disputa política en la región.

Estos líderes, apadrinados tanto por el partido Liberal como por el Conservador, comenzaran la disputa por asumir cargos de poder e instituciones pertenecientes al Estado central (ser intendentes, representantes y, posteriormente, gobernadores). Según Jairo Archbold, un punto muy importante de la irrupción de los partidos políticos, las dinámicas electorales y las instituciones políticas colombianas en las islas, radica en cómo estos representan el despliegue de poder y el acercamiento de aquellas al Estado nacional, así como la apropiación de dinámicas clientelares (Archbold, 2013:73).

En términos de participación resaltan dos figuras políticas por su trayectoria. Por un lado, Adalberto Gallardo (1921-2010), exintendente de la isla y exrepresentante a la Cámara, miembro de la una de las familias élite de mayor poder político y económico en la isla de San Andrés, muy cercano al Partido Conservador Colombiano (en adelante, PCC) y fundador de la posterior agrupación independiente Movimiento de Integración Regional (en adelante, IR)<sup>11</sup>. Su cercanía a este partido se forjó de la mano del ideario político de integrar las islas al continente a partir del desarrollo de la empresa turística, el cual jugó un papel muy importante en las gestiones del general Rojas Pinilla, de los presidentes Guillermo León Valencia (1962-1966) y Misael Pastrana (1970-1974) y, posteriormente, de candidatos conservadores como Rodrigo Lloreda Caicedo (Trujillo Irurita, 2005). Adalberto fue padre de Julio Cesar Gallardo, uno de representantes que ha tenido mayores periodos en la Cámara de Representantes en la historia política reciente del Archipiélago. Por otro lado, está la figura de Álvaro Archbold Manuel (1919-2015), quien también fue representante a la Cámara, intendente y consejero municipal y construyó su carrera política de la mano del Partido Liberal

---

<sup>10</sup> Algunos de estos líderes son Lisandro May representante del partido liberal, y Jeremiah Mitchell del PCC (Archbold, 2013:72).

<sup>11</sup> Movimiento de Integración Regional (IR), otrora llamado Movimiento de Integración Nacional.

Colombiano (en adelante, PLC). Desde su profesión de médico, y como representante, ganó apoyos y logró incidir en importantes decisiones para el Archipiélago.

Así, tanto la familia Gallardo como la familia Archbold cuentan como ejemplo del alcance del bipartidismo en las islas, lo que contribuyó a la configuración de pequeñas redes de poder nacional y regional, que en las islas se cruzan con relaciones familiares y padrinzgos, muy propios del contexto insular. Un claro ejemplo de ello es cómo estas dinastías familiares prolongan su incidencia y poder de decisión en las islas a través de alianzas, o del paso de poder de padres a hijos, para hegemonizar las elecciones populares.

Otro aspecto a resaltar en términos de la participación política es la existencia de un importante proceso de movilización social. Desde inicios de los años 1990 surgen diversas organizaciones de carácter cívico, religioso y ambiental, que luchan por los derechos de la población raizal y denuncian las situaciones de conflicto tanto en las islas como con el Estado colombiano. Las reivindicaciones y movilizaciones promovidas por estas organizaciones constituyen lo que hoy es conocido como movimiento raizal, en el que sobresale *Archipiélago Movement for Ethnic Native Self Determination (AMEN-SD)*<sup>12</sup>, como proceso de convergencia organizativa que se constituye en la organización que plantea los lineamientos y directrices del movimiento raizal.

La importancia de organizaciones políticas como AMEN-SD radica en que son las encargadas de posicionar los reclamos de la población isleña-raizal, en el marco de su reconocimiento como grupo étnico, poseedor de derechos diferenciales, y de la realización de reivindicaciones alrededor de la autodeterminación. Es evidente que con todo el sustento legal que hubo detrás de su reconocimiento, también se logró visibilizar e internacionalizar la situación de crisis social y económica del Archipiélago. Hoy AMEN-SD es un actor político importante que incide en decisiones del contexto político local.

---

<sup>12</sup> Valga resaltar la correspondencia entre las siglas de esta organización, AMEN-SD, con la palabra *amen*, propia del contexto bautista del Archipiélago.

Tabla 2. Genealogía de la formación de movimientos y procesos organizativos en el Archipiélago

Período	Características
Colonia y naciente república	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Procesos emancipatorios y rebeliones de la población esclavizada de origen africano.</li> <li>- Adhesión voluntaria a los Estados Unidos de Colombia, 1822.</li> </ul>
1940-1950 Liderazgos, intelectuales y política	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Declaratoria de las islas como intendencia (1912).</li> <li>- Liderazgos políticos con reivindicaciones alrededor de la mejoría de la administración estatal.</li> <li>- <i>Francisco Newball en SearchLight</i>.</li> </ul>
1960-1970 De intelectuales a movimiento de masas	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Articulación raza y clase. Luchas globales antirracistas y por la defensa de los derechos civiles provenientes de EE.UU. y Suráfrica.</li> <li>- Reivindicaciones contra el colonialismo colombiano.</li> <li>- Influencia de pastoral afroamericana.</li> <li>- <i>ONU Federal Republic of Old Providence</i>.</li> </ul>
1980-1990 Movimiento masas/ organizaciones de base	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Emergencia de organizaciones que reivindican procesos por la defensa del territorio, la sostenibilidad ambiental y la identidad propia.</li> <li>- Reivindicaciones dentro del Convenio 169 OIT (pueblos indígenas).</li> <li>- Emergencia del concepto de raizal como población nativa de las islas, <i>Sons of the Soil</i>.</li> </ul>
1991-2000 Reconocimiento como grupo étnico	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Reconocimiento derechos especiales para el Archipiélago: artículo 310, Ley 47 de 1993; importancia reconocimiento como población afrocolombiana, Ley 70 de 1993.</li> <li>- Reivindicaciones sobre el derecho a la autonomía y la autodeterminación.</li> <li>- Emergencia del movimiento raizal asociado a repertorios de acción colectiva.</li> <li>- <i>Archipiélago Movement for Self Determination (AMEN-SD)</i>.</li> </ul>
2000-2015	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Agudización de la crisis social y económica en las islas.</li> <li>- Irrupción de la violencia asociada al narcotráfico.</li> <li>- Pérdida territorial debido al fallo de La Haya.</li> <li>- Atomización del movimiento raizal.</li> </ul>

Fuente: Valencia 2008, 2011a, 2011b y 2013.

## Participación político-electoral en el Archipiélago, 2015

Al revisar los candidatos elegidos como gobernadores del Archipiélago, vemos que desde 1991 el PLC se consolida como el mayor poder

político en las islas con cinco gobernaciones. El IR, apoyado por el PCC, aunque solo registra dos gobernaciones, no sobra decir que ha logrado monopolizar una de las dos curules de la Cámara. También se resaltan dos gobernaciones que llegan a través de partidos independientes: Simón González Restrepo (1993-1994), quien contó con algún apoyo de la casa Gallardo, y Ralph Newball Sotelo (2001-2003), que logró un importante apoyo de la población raizal y los pastores de las iglesias de la isla (ver Tabla 3).

Con relación a las corporaciones municipales de la isla de Providencia, y en específico a la Alcaldía, la votación del candidato ganador oscila entre 666 y 1.464 votos, como mínimo y máximo en 1997 y 2015, respectivamente, con un promedio de 1.086 votos entre los ocho alcaldes elegidos (ver Tabla 3). Aquí también se destaca la participación de organizaciones partidarias de carácter nacional como, principalmente, el PLC en las elecciones de 2011, 2007, 2003 y 1997, y el PCC en 2007, 1997 y 1994; en menor medida, el Partido de la Unión Social (en adelante, Partido de la U) y el Movimiento ALAS-Equipo Colombia en 2007, el Partido Colombia Democrática en 2003 y el partido Cambio Radical (en adelante, CR) y el movimiento político Huella Ciudadana en 1997. Por otro lado, se destacan también las candidaturas de organizaciones políticas de corte local-isleño-raizal, o “independientes”, como las que han participado, y algunas con éxito, desde 1992. Solo por mencionar un ejemplo, el actual Alcalde de Providencia llega por firmas a la candidatura independiente Más por Providencia y Santa Catalina (MxPySC). En términos de los resultados, desde 1992 se han elegido ocho alcaldes.

Tabla 3. Histórico candidatos elegidos por jornada electoral y por corporación, 1990-2015

Año	Periodo	Alcaldía			Gobernación		
		Providencia	Part. Pol.	Votos	San Andrés	Part. Pol.	Votos
1990	1991-1992 (a)				Kent Francis James		Nombrado
1992	1993-1994 (a)	Alexander Calixto Henry Livingston*	Otros	1.118	Simón González Restrepo	Otros	8.867



Año	Periodo	Alcaldía			Gobernación		
		Providencia	Part. Pol.	Votos	San Andrés	Part. Pol.	Votos
1994	1995-1997 (b)	Ridley Huffington Britt*	PCC	1.065	Antonio Manuel Stephens* <i>Cristina Mitchell Hunter</i>	PLC	7.496
1997	1998-2000 (b)	Nelson Forbes Roy	Huella	666	Leslie Bento Archbold* <i>David Soto Uribe / Félix Palacio Stephens / Silvio Casagrande May</i>	PLC	10.032
2000***	2001-2003 (b)	Raúl Fabio Huffington Britton	Otros	1.160	Ralph Newball Sotelo* <i>Álvaro Segundo Archbold Núñez</i>	Otros	6.875
2003**	2004-2007 (c)	César Augusto James Bryan	Col. Dem.	936	Susanie Davis Bryan	IR	5.277
2005**					Álvaro Segundo Archbold Núñez	PLC	5.782
2007	2008-2011 (c)	Janet Antonia Archbold Howard	ALAS - Equipo	1.013	Pedro Clavel Gallardo Forbes	IR	8.187
2011	2012-2015 (c)	Arturo Arnulfo Robinson Dawkins	MIO	1.269	Aury Socorro Guerrero Bowie	PLC	14.271
2015	2016-(2019) (c)	Bernardo Benito Bent Williams	MxPSC	1.464	Ronald Housni Jaller	PLC + U	6.626

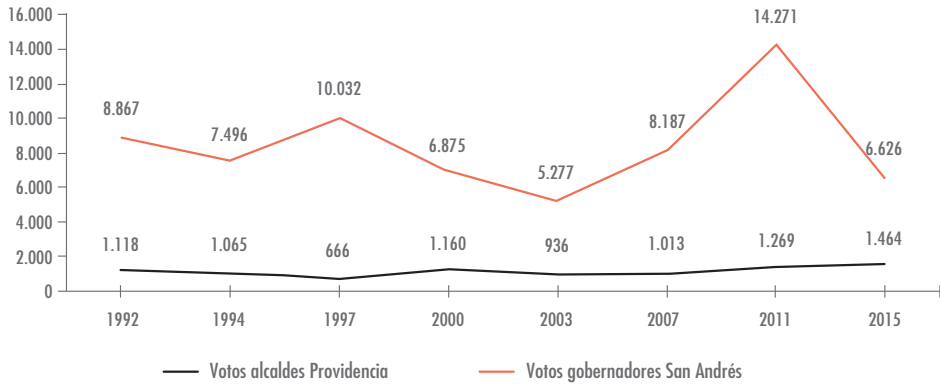
\* Suspendidos (algunos sin terminar su periodo; para estos casos, en cursiva sus remplazos) | \*\* En 2005 se celebraron elecciones atípicas a la Gobernación del Archipiélago por terminación del periodo del mandatario anterior (RNEC, 2016) | \*\*\* No se celebraron elecciones el 29 de octubre de 2000 (Sánchez David, 2001:22); por destitución del Gobernador, se adelantaron las elecciones a marzo de 2000, siete meses aproximadamente (Lunazzi, 2000 y RNEC, 2016).

**PLC:** Partido Liberal Colombiano | **PCC:** Partido Conservador Colombiano | **U:** Partido Social de Unidad Nacional (Partido de la U) | **IR:** Movimiento de Integración Regional | **Huella:** Movimiento Huella Ciudadana | **Col. Dem.:** Partido Colombia Democrática | **ALAS-Equipo:** Movimiento ALAS-Equipo Colombia | **MIO:** Movimiento de Inclusión y Oportunidades | **MxPSC:** Más por Providencia y Santa Catalina | **Otros:** Otros partidos o movimientos.

(a) Periodo de gobierno de dos años | (b) Periodo de gobierno de tres años | (c) Periodo de gobierno de cuatro años.

Fuente: elaboración propia a partir del histórico de resultados electorales de la Registraduría Nacional del Estado Civil y el Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico, CEDE, de la Universidad de los Andes.

Gráfica 1. Votación de los candidatos elegidos a Alcaldía de Providencia y Gobernación del Archipiélago, 1992-2015



Fuente: elaboración propia a partir del histórico de resultados electorales de la Registraduría Nacional del Estado Civil y el Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico, CEDE, de la Universidad de los Andes.

Pasando a las elecciones a la Gobernación del Archipiélago, como es de esperarse por la diferencia poblacional, la participación política es consecuentemente mayor que a la Alcaldía en Providencia. Solo como para hacerse una imagen de esta diferencia, la votación promedio del candidato ganador a la Gobernación con 8.157 votos es casi ocho veces mayor, con un mínimo de 5.277 en 2003 y un máximo 14.271 en 2011. En este escenario, el PLC y el IR<sup>13</sup> constituyen los partidos políticos que más veces han competido y han gobernado desde el *Coral Palace*<sup>14</sup> (ver Tabla 3). En menor medida, también se encuentra el Partido de la U, que ha inscrito candidatos en dos oportunidades, 2007 y 2015. Existen otros partidos que también han sido parte de la contienda electoral, como los partidos Polo Democrático Alternativo, CR, Opción Ciudadana, Alianza Social Independiente, Colombia Democrática, entre otros, aunque su participación se haya podido registrar una sola vez. En resumen, han regido nueve gobernadores, a pesar de que el primero<sup>15</sup> haya sido

<sup>13</sup> En 2006 el IR perdió la personería jurídica por no superar el umbral legal (2%), se transformó en un Movimiento Significativo de Ciudadanos (MSC) e inscribe a sus candidatos por firmas (Velásquez Archibold, 2015b, y LSV-C, 2015).

<sup>14</sup> Nombre que recibe el edificio sede de la Gobernación del Archipiélago.

<sup>15</sup> Kent Francis James fue nombrado gobernador del Archipiélago durante el proceso de transición de la Constitución de 1991. En 1992 se celebraron las primeras elecciones a nivel municipal y departamental mediante el voto popular.

posicionado por nombramiento durante el proceso de transición de la Constitución de 1991.

Desde una perspectiva de género, se puede hacer otra lectura de la experiencia electoral de las islas. Como en ningún otro departamento, el cargo principal del Ejecutivo ha sido ocupado por mujeres: Cristina Mitchell Hunter en 1994<sup>16</sup>, Susanie Davis Bryan en 2003 y Aury S. Guerrero Bowie en 2011, situación que da cuenta de la importancia de los liderazgos femeninos en el contexto insular. Por el contrario, la Alcaldía de Providencia solo ha tenido una alcaldesa, Janet Antonia Archbold Howard en 2007, lo que constituye un logro femenino notablemente distante del éxito que tienen las mujeres como candidatas a la Gobernación del Archipiélago.

Ahora, un asunto de particular importancia para las islas. Si se revisan los casos en que los gobernantes fueron sancionados con la sustitución temporal y/o la destitución del cargo, se observa un panorama desalentador. Por el lado del gobierno municipal de Providencia, se encuentran dos casos, en 1992 y 1994, mientras que para la Gobernación el número asciende a tres (1994, 1997 y 2000). Esta información nos muestra un escenario ciertamente alarmante, en términos de la estabilidad institucional de dichas corporaciones, en parte quizás debido a la poca experticia en el manejo de lo público, de los formalismos y procedimientos concernientes a las reglas político-administrativas de un departamento, dado que todas estas suspensiones ocurrieron en la primera década de entrada en vigencia de la Constitución Política de 1991. De modo similar, también se pueden considerar las posturas firmes de algunos gobernantes, lógicas no comprendidas acerca de asuntos concernientes al manejo de las basuras (como con Leslie Bent Archbold en 1999 y Ralph Newball Sotelo en 2002) o del erario (con Antonio Manuel Stephens en 1996).

El proceso electoral del pasado 25 de octubre de 2015 se enmarca en un contexto muy particular de la historia política colombiana, pues fue una oportunidad para configurar un escenario político determinado a fin de la construcción de políticas de cara a un posible referendo de ratificación del proceso de paz que se adelanta con las FARC en La

---

<sup>16</sup> Aunque en calidad de Gobernadora encargada luego de que el candidato elegido popularmente fuera destituido y suspendido del cargo, meses previos a culminar su periodo de gobierno y a las elecciones de 1997.

Habana, por un lado; pero también permiten hacerse una idea de los posibles liderazgos político-partidarios que se podrían perfilar en las próximas elecciones presidenciales y legislativas de 2018. Aun así es importante resaltar que la insularidad propia del Archipiélago marca algunas de sus dinámicas políticas, lo cual tiene por consecuencia que ciertas discusiones propias del contexto nacional sean poco protagónicas.

A continuación, se ofrece un análisis de las elecciones de 2015 a la Gobernación del Archipiélago y a la Alcaldía de la isla de Providencia, contrastando su resultado con los que se registran para 2011 y 2007; posteriormente, haremos un análisis de los resultados en términos de la configuración del poder político en el Archipiélago.

## Elecciones a la Gobernación del Archipiélago

Las elecciones de 2015 se destacan, primero, por el aumento en el número de candidatos en comparación con las dos elecciones anteriores (ver Tabla 4). En total se presentaron cinco candidatos en San Andrés: Ronald Housni Jaller como coalición del PLC y el Partido de la U, Jorge Méndez Hernández por CR, Everth Julio Hawkins por Opción Ciudadana, Susanie Davis Bryan por el IR y Lidonel Cremlin Bent por Alianza Social Independiente (ASI).

Tabla 4. Participación electoral y abstención en las elecciones a la Gobernación del Archipiélago, 2007-2015

Año	Potencial electoral	Número de candidatos	Número de votos				Votación		Abstención	
			Por candidatos	En blanco	Nulos	No marcados	No votantes	Porcentaje	No votantes	Porcentaje
2007	41.329	3	20.410	621	215	745	21.991	53,21%	19.338	46,79%
2011	44.022	2	22.688	695	163	537	24.083	54,71%	19.939	45,29%
2015	47.615	5	23.816	470	207	415	24.908	52,31%	22.707	47,69%

Fuente: elaboración propia a partir del histórico de resultados electorales de la Registraduría Nacional del Estado Civil y el Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico, CEDE, de la Universidad de los Andes.

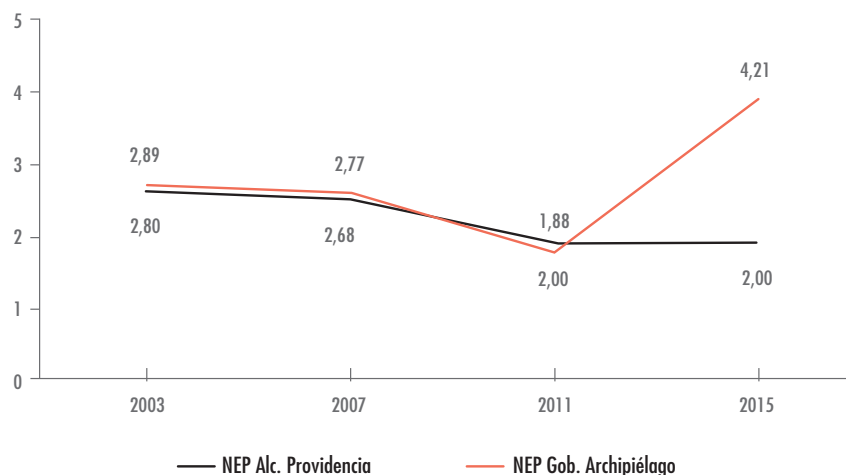
De esta manera, las elecciones de 2015 rompieron con la tradicional disputa de las fuerzas raizales de las islas, pues el aumento en la cantidad de candidatos significa una mayor representación de la diversidad poblacional de las islas, ya que entre ellos encontramos tres raizales, un sanandresano de ascendencia continental y un barranquillero de ascendencia libanesa. La sumatoria de los votos de los cinco candidatos asciende a un total de 23.816 votos, para una participación de 52,31% del censo, la más baja de las tres últimas jornadas electorales (2007, 2011 y 2015).

Segundo, además de lo anterior, el potencial electoral en 2015 aumentó alrededor de un 8,1% con relación a 2011, en total, 900 personas más que el aumento que tuvo el censo electoral de 2007 a 2011. En otras palabras, entre 2007 y 2015 el censo se incrementó en un 15% aproximadamente.

Tercero, en términos del número de votos válidos, en 2015 la votación por candidatos de 23.816 significó un aumento de 5% (aproximadamente, 1.100 votos) en relación a la jornada electoral de 2011; sin embargo, este incremento se ubica, aproximadamente, seis puntos porcentuales por debajo del aumento de la votación entre 2007 y 2011. En contravía a este aumento, el número de votos en blanco disminuye. Así, los 470 votos en blanco que se contaron en 2015 significan una reducción de más del 30% respecto a 2011.

Este comportamiento en los votos válidos pudo ser ocasionado por el aumento de candidaturas políticas de 2015. Así, al existir más opciones para la asignación de votos en ese año, y frente a las dos elecciones anteriores, parece haber mayor identificación del electorado con alguno de los candidatos. Si se observa la Gráfica 2, la curva del número efectivo de partidos (NEP) (Laakso y Taagepera, 1979) registra un importante aumento en 2015 que rompe bruscamente con tendencia hacia la concentración de los votos en torno a dos partidos políticos, en este caso, el PLC y el IR.

Gráfica 2. Número efectivo de partidos, NEP: Gobernación vs. Alcaldía, 2003-2015



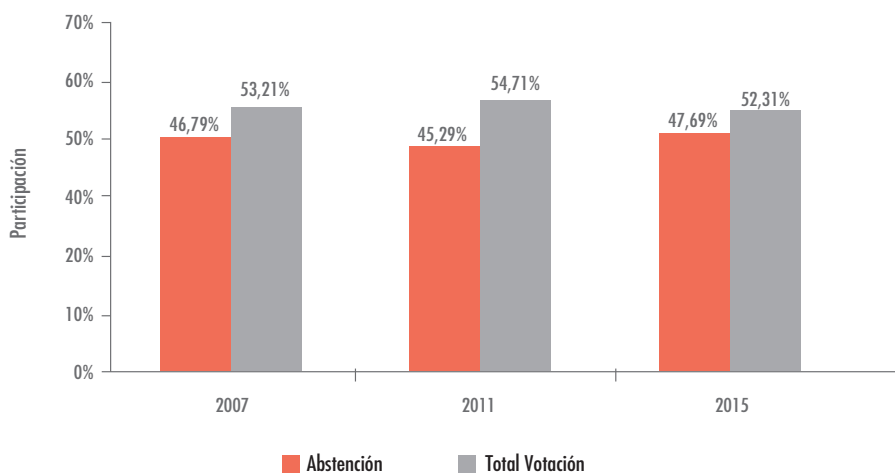
El dato de 2003 para la Gobernación corresponde a los resultados electorales de la elección atípica de 2005.  
 Fuente: elaboración propia a partir del histórico de resultados electorales de la Registraduría Nacional del Estado Civil y el Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico, CEDE, de la Universidad de los Andes.

Cuarto, con relación a los votos no válidos, nulos y no marcados, se registraron diferencias importantes. Mientras que el número de votos nulos se sostuvo en el margen de los 200, pese a la disminución en el 2011, el número de votos no marcados continuó su reducción, de 745 en las elecciones de 2007 a 537 en 2011 y a 415 en 2015.

Estos resultados dan cuenta de al menos dos asuntos. Por un lado, el número de votos nulos alude a la persistencia tanto de problemas de comprensión de los tarjetones electorales, lo que se acrecienta con los cambios en el diseño de los mismos para cada elección, como de necesidad de reforzar las campañas pedagógicas preelectorales. Por otro lado, la constante reducción de los tarjetones no marcados apunta a que el electorado, cada vez más, reconoce el tipo de elección al que se está enfrentando, de tal manera que disminuye el número de electores que se desplazan para votar a una corporación en la que quizá no estaban interesados. Sin embargo, podría decirse que el reducido volumen de votos no válidos, aun añadiendo el número de votos en blanco, no representa un problema inquietante para el sistema político ni para el sistema de partidos que se configuran en torno a la competencia electoral por la Gobernación.

Finalmente, el nivel de abstencionismo continúa en el margen del promedio (46%). Mientras que en 2015 registra su valor más alto (47,69%) de las tres jornadas electorales observadas, en 2011 se da el más bajo (45,29%). Así, aun cuando el número nominal se muestre en crecimiento (ver Tabla 4 y Gráfica 3), su valoración relativa se muestra estable, lo que está directamente relacionado con el aumento del potencial electoral que amortigua esta variación.

Gráfica 3. Gobernación del Archipiélago: votación vs. abstencionismo, 2007-2015



Fuente: elaboración propia a partir del histórico de resultados electorales de la Registraduría Nacional del Estado Civil y el Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico, CEDE, de la Universidad de los Andes.

## Elecciones a la Alcaldía de Providencia

Para las elecciones 2015 en el municipio de Providencia, se presentan dos candidatos: Bernardo Benito Bent Williams por el movimiento Más por Providencia y Santa Catalina, y Mark Taylor Archbold por el movimiento Markando la Diferencia. Como es de esperarse, la contienda político-electoral en la isla de Providencia guarda una proporción mucho menor a la anteriormente analizada, aunque existan similitudes en términos porcentuales. En este sentido, primero, el potencial electoral también aumenta de una jornada electoral a la otra, con un incremento global de alrededor de 15% entre 2007 y 2015.

Tabla 5. Participación electoral y abstención en las elecciones a la Alcaldía de Providencia, 2007-2015

Año	Potencial electoral	Número de candidatos	Número de votos				Votación		Abstención	
			Por candidatos	En blanco	Nulos	No marcados	No votantes	Porcentaje	No votantes	Porcentaje
2007	3.721	4	2.052	15	14	20	2.101	56,46%	1.620	43,54%
2011	3.759	2	2.557	4	4	13	2.578	68,58%	1.181	31,42%
2015	4.297	2	2.912	10	7	6	2.935	68,30%	1.362	31,70%

Fuente: elaboración propia a partir del histórico de resultados electorales de la Registraduría Nacional del Estado Civil y el Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico, CEDE, de la Universidad de los Andes.

Segundo, la votación por candidatos presenta crecimiento sostenido en promedio de 430 votos entre las tres elecciones observadas. En 2015 este valor llega a los 2.912 votos, mientras el número de votos en blanco año aumenta a 10, sin alcanzar el valor registrado en 2007 de 15 votos. Como puede observarse, la cantidad de votos en blanco es significativamente baja; en promedio, no alcanza ni el 1% en relación al número de votos por candidatos. Esto da cuenta de una fuerte relación entre el electorado y su decisión de voto por uno de los candidatos, de tal manera que se tiende a marcar una alternativa política, ya sea partido o candidato, antes que en blanco.

Tercero, los votos nulos y los tarjetones no marcados son igual de reducidos. Nuevamente, estos resultados registran un valor por debajo de 1% en relación al número total de votos, aun sumando el número de votos en blanco, este subtotal sigue estando por debajo del 1%, a excepción de 2007 que asciende a 1,6% (ver Tabla 5 y Gráfica 4).

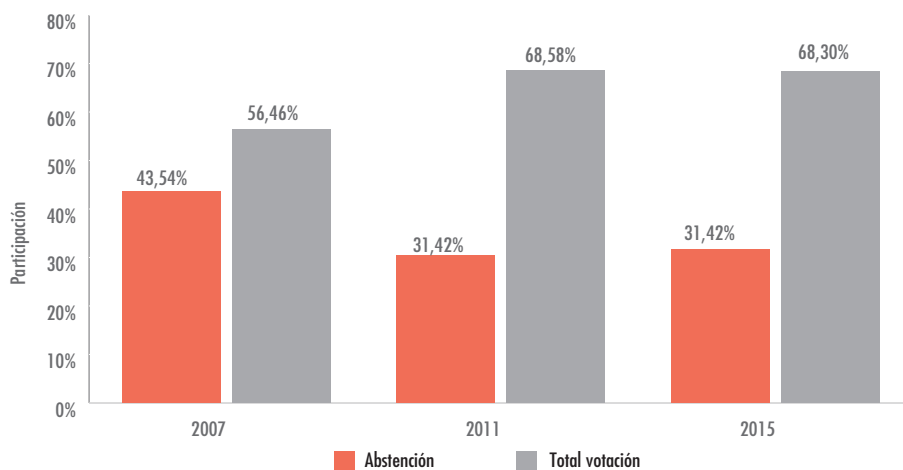
Si revisamos la curva del NEP para la Alcaldía de Providencia (ver Gráfica 2), se observa una reducción hasta llegar a un valor de 2 en 2011 y 2015, lo que da cuenta de la existencia de dos fuerzas que logran obtener un peso electoral similar muy cercano al 50% del total de votos. Más adelante, en la Tabla 6, se podrá observar que en estas dos jornadas solo se inscribieron dos alternativas y los resultados electorales dieron una muy baja diferencia entre ellas, 39 y 2 votos en 2015 y 2011, respectivamente.

Por último, si bien el electorado que se abstuvo de votar en 2015 aumentó en un 15% en relación a 2011, el valor porcentual en 2015 se



sostuvo casi inmóvil si se compara con la abstención de 2011, cuando fue de 31% frente a la votación total. La abstención más alta se dio en 2007 con 43,54% (ver Tabla 5).

Gráfica 4. Alcaldía de Providencia: votación vs. abstencionismo, 2007-2015



Fuente: elaboración propia a partir del histórico de resultados electorales de la Registraduría Nacional del Estado Civil y del Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico, CEDE, de la Universidad de los Andes.

## Poder y partidos políticos: rupturas y continuidades

En el contexto de San Andrés la emergencia de cinco candidaturas refleja cambios y continuidades en el escenario político-electoral. Por un lado, se dieron situaciones novedosas como la llegada de nuevas figuras políticas que rompieron con los usuales liderazgos, el bipartidismo de las islas y el monopolio de los partidos en cabeza de familias tradicionales como los Gallardo, los Archbold y los Housni. Aquí se resalta la figura de Jorge Méndez, el candidato de CR con ascendencia continental, quien sin el apoyo de las familias o redes que habitualmente han detentado el poder, tuvo la segunda votación más alta después de Ronald Housni.

En este escenario vale la pena resaltar la ruptura al interior de las fuerzas tradicionales del PLC y del IR, lo que aporta a la comprensión del aumento de la volatilidad electoral en 2015. Por un lado, al interior del PLC se da una importante ruptura con la salida de tres habituales figuras políticas raizales: Álvaro Archbold Nuñez, Leroy Bent y Arlington

Howard. La salida de estos líderes del directorio liberal está estrechamente relacionada con la fuerza en ascenso que presenten los hermanos Housni al interior de este partido y propició el escenario para dos nuevas candidaturas: la de Julio Everth Hawkins, quien apoyado por Álvaro Archbold decide buscar el aval de partido Opción Ciudadana; y la de Lidonel Cremlin Bent, hijo de Leroy Bent, quien obtiene el aval por la Alianza Social Independiente (ASI).

Ronald Housni Jaller logra hacerse con el principal cargo a esta corporación en modalidad de coalición entre el PLC y el Partido de la U y con el respaldo de su hermano Jack, actual representante a la Cámara. Así, por un lado, puede decirse que por su filiación política la gestión de Housni estará más propensa a armonizarse con la agenda y las directrices del Gobierno nacional, idea que se refuerza con la presencia de su hermano en la Cámara de Representantes por este departamento. No sobra decir que los hermanos Housni son importantes actores políticos y económicos de las islas, y en el caso de Ronald, veremos que se repite lo acontecido en otros lugares del país, donde figuras del sector económico deciden incursionar en la arena política, aun sin gozar de mucha experiencia en este campo.

Por el otro lado, el candidato del partido CR, Jorge Méndez Hernández, sorprendió con el segundo puesto dado que, a diferencia de alguno de los otros candidatos, no cuenta con una trayectoria política de largo aliento (aunque fue diputado de la Asamblea Departamental en el pasado periodo), ni su candidatura fue respaldada por las familias que ostentan el poder político tradicional de San Andrés (*The Archipiélago Press*, s.f.a), ni contó con el apoyo directo de alguno de los “súper poderosos” de la isla (Velásquez Archbold, 2015a). En todo caso, su participación en estas elecciones puede asociarse a una candidatura *outsider*<sup>17</sup> ya que obtuvo el apoyo electoral de personas que en él veían la manifestación de un estilo diferente de hacer política. Esta idea es retomada por los medios noticiosos cuando escriben que su candidatura es de “extracción popular” (*The Archipiélago Press*, s.f.c) y que

---

<sup>17</sup> Una candidatura, o liderazgo político, *outsider* se puede identificar, por un lado, por ser de personas que se conocen y se muestran como ajenas y contrarias a la clase política tradicional (García Montero, 2001); por otro lado, también puede atribuírsele a aquellas personas que construyen una carrera política en medio de la brecha “clase política” y el pueblo, estos son los denominados “anti-políticos”, bien por su origen partidista o por su discurso en contra los partidos políticos (Kenney, 1991).

se destacaría por tener el apoyo, sobre todo, de sectores populares de origen continental y de algunos sectores raizales de corte mucho más progresista (*El Isleño*, 2015a).

En relación a la candidatura de la exgobernadora Susanie Davis, veremos cómo aspira por tercera vez a la gobernación y vuelve a tener una derrota ya que en las elecciones de 2011 perdió frente a la candidata liberal Aury Guerrero, quien fue elegida como gobernadora. En 2015 Davis obtuvo el cuarto lugar y así mostró una paulatina pérdida de poder tanto de ella como del IR. Es importante tener presente que sus candidaturas han contado con el aval de este partido, perteneciente a una de las familias de mayor poder político y económico en las islas: los Gallardo, que han consolidado su poder político a través de la obtención de una curul en la Cámara de Representantes desde 1991 y durante seis períodos, por parte de Julio César Gallardo<sup>18</sup>.

En 2015 Susanie Davis inscribió su candidatura por firmas con el aval del IR, partido político que perdió en 2006 la personería jurídica. En septiembre de 2015, la Registraduría rechazó su candidatura por vicios en las firmas, aunque dos semanas después le fueron validadas 11.553 de las 21.876 firmas presentadas por el movimiento (Velásquez Archibold, 2015b). Esta situación se ve reflejada en los resultados finales de la candidata y en el caudal electoral de los Gallardo, a pesar de recibir apoyo de varios sectores, entre ellos algunos pastores de iglesias que movilizan una parte importante del voto raizal.

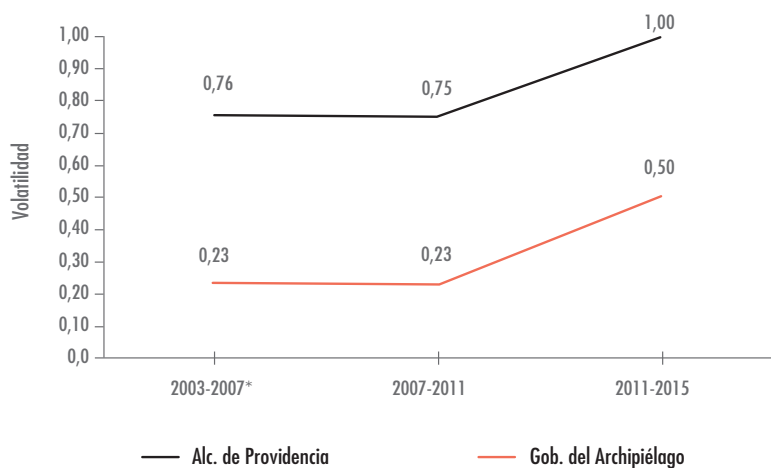
En el caso de la Alcaldía de Providencia, encontramos que para las elecciones de 2015 ambos candidatos se lanzaron por movimientos independientes que requirieron la inscripción por firmas. Tanto la candidatura de Bernardo Benito Bent Williams por el Movimiento Más por Providencia y Santa Catalina, como la del antropólogo Mark Taylor por el Movimiento Markando la Diferencia, fueran inscritas de forma independiente a pesar de tener el apoyo de las fuerzas partidistas de San Andrés. Bent Williams recibió el apoyo de Ronald Housni y Mark Taylor, el de Susanie Davis y la casa Gallardo. En este caso las coaliciones y las redes personales fueron mucho más importantes que la pertenencia a los partidos políticos como lo veremos más adelante.

---

<sup>18</sup> Ver en anexo, el histórico de los candidatos elegidos a la Cámara de Representantes entre 1991 y 2015.

Ahora, una mirada a la volatilidad electoral<sup>19</sup> ofrece una valoración en retrospectiva del grado de estabilidad de la competencia de las etiquetas partidarias. En la literatura de los estudios electorales se recurre al índice de Pedersen para valorar el impacto del “cambio neto en el sistema de partidos como resultado de la transferencia de votos” (Pedersen, 1979). Se trata de cambios en el sistema de partidos que pueden tener su raíz en el entorno social, como la desafección política, los cambios generacionales y de valores políticos en el electorado; en las reglas de juego electoral, como en la extensión del sufragio o reformas legales; y también en las dinámicas de la competencia electoral mismas, como aquellas que se manifiestan en las coaliciones o escisiones partidarias (Grotz, 2013, y Coppedge, 1998). De manera específica, la volatilidad es sensible a los cambios de preferencias partidarias del electorado, a la abstención de un indeterminado número de votantes o, por el contrario, a la aparición de nuevos ciudadanos habilitados para ejercer su derecho al voto (Losada y Liendo, 2015a).

Gráfica 5. Volatilidad electoral por partido: Gobernación vs. Alcaldía, 2003-2015



\*Por elección atípica para la Gobernación del Archipiélago, se tomaron los valores de 2005 y 2007. Fuente: elaboración propia a partir del histórico de resultados electorales de la Registraduría Nacional del Estado Civil y el Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico, CEDE, de la Universidad de los Andes.

<sup>19</sup> La volatilidad total del sistema de partidos toma valores que oscilan entre 0,00 y 1,00, o en términos de índice, entre 0 y 100 (Ocaña y Oñate, 1999), donde 0,00 indica estabilidad perfecta del sistema, es decir, que ningún partido experimentó un cambio drástico en la votación entre dos jornadas electorales; y 1.00 indica inestabilidad perfecta, lo que dibuja un escenario donde los votos cambiaron de destinatarios de una jornada a la otra y puede ser resultado de la emergencia de nuevos partidos políticos, o la retirada de alguno de ellos.

Así, como se observa en la Gráfica 5, las curvas que dibujan los datos de la volatilidad electoral para la Gobernación y la Alcaldía, por un lado, distan en su ubicación cartesiana pero también, por otro lado, muestran un comportamiento similar en términos de evolución del comportamiento electoral y la estabilidad partidaria. Mientras los valores de la volatilidad para la gobernación del Archipiélago se encuentran estables a un nivel medio<sup>20</sup> de 0,23 durante los periodos 2003-2007 y 2007-2011, para el periodo 2011-2015 este valor aumentó aproximadamente 20 puntos y así llegó a un nivel alto de volatilidad con un 0,49. Un comportamiento similar, pero a un nivel muy distinto, se observa en la curva correspondiente a la volatilidad electoral en la Alcaldía de Providencia. En esta curva, de valores fijos alrededor del 0,75, en 2007 y 2011, nuevamente en 2015 se registra un aumento importante que, al igual como ocurre para la Gobernación, rompe con la trayectoria que venía dibujándose. Un valor de 1,00 de volatilidad en 2015 para la Alcaldía de Providencia da cuenta de unas elecciones con candidatos con afiliaciones político-partidarias completamente diferentes a la elección anterior, a pesar de que algunos candidatos repiten.

Si bien en teoría esto es así, en los resultados electorales a la Alcaldía de Providencia se registra un panorama algo distinto (ver Tabla 6). Por ejemplo, aunque el candidato Mark Taylor Archbold se ha presentado en las tres elecciones observadas, en 2015 lo hace por un grupo significativo de ciudadanos (GSC)<sup>21</sup>, a diferencia de 2007 y 2011, cuando obtuvo el aval del PLC. Esto permite pensar que la política electoral en Providencia tiende a girar más en torno a la figura de los candidatos antes que a los partidos políticos. También, como en Providencia han sido exitosas aquellas candidaturas que difieren de los partidos tradicionales de alcance nacional —como el PLC en 2007 y 2011, el Partido de la U y

<sup>20</sup> En la literatura acerca de los estudios electorales comparada se ha establecido una suerte de estratificación de volatilidad electoral. Así, un valor de volatilidad entre 0,00 y 0,09 es considerada como *muy baja*, entre 0,10 y 0,19 como *baja*, entre 0,20 y 0,29 como *media*; entre 0,30 y 0,39 como *alta*, y a partir de 0,40 en adelante como *muy alta* (ver Bartolini y Mair (1990); Mainwaring y Scully (1995); Payne, Zovatto y Mateo (2006); Hoyos Gómez (2007), Losada y Liendo (2015a y 2015b)). Es de esta forma cómo se le otorga una valoración cualitativa a los sistemas de partidos, los cuales pueden oscilar entre un sistema estabilidad (volatilidad cercana a 0,00) y una alta inestabilidad (volatilidad cercana a 1,00).

<sup>21</sup> Los Movimientos Sociales y los GSC, desde una perspectiva sartoriana (1980) de partido político, es decir, aquel grupo político que inscribe candidatos a elecciones y estriban a que sean elegidos a cargos públicos vía voto popular, pueden ser considerados como Nuevos Partidos (NP). Ver estudio sobre el peso de los NP en el sistema de partidos colombiano de Rodrigo Losada y Nicolás Liendo (2015).

el PCC en 2007—, no es de menospreciar que en 2015 las dos candidaturas que compitieron por la Alcaldía se hayan inscrito por firmas como movimientos sociales o GSC.

Tabla 6. Resultados electorales a la Alcaldía de Providencia, 2007-2015

2015				
	Partido o movimiento político	Candidato	Votos	Porcentaje
1	Más por Providencia y Santa Catalina	Bernardo Benito Bent Williams	1.464	50,67%
2	Markando la Diferencia por Providencia y Santa Catalina	Mark Taylor Archbold	1.425	49,33%
			2.889	
2011				
	Partido o movimiento político	Candidato	Votos	Porcentaje
1	Movimiento de Inclusión y Oportunidades	Arturo Arnulfo Robinson Dawkins	1.269	50,04%
2	Partido Liberal Colombiano (PLC)	Mark Taylor Archbold	1.267	49,96%
			2.536	
2007				
	Partido o movimiento político	Candidato	Votos	Porcentaje
1	Movimiento ALAS-Equipo Colombia	Janet Antonia Archbold Howard	1.013	49,37%
2	Partido Liberal Colombiano (PLC)	Mark Taylor Archbold	515	25,10%
3	Partido de la U	Arturo Arnulfo Robinson Dawkins	514	25,04%
4	Partido Conservador Colombiano (PCC)	Peter Elliot Bent Archbold	10	0,49%
			2.052	

Fuente: elaboración propia a partir del histórico de resultados electorales de la Registraduría Nacional del Estado Civil y el Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico, CEDE, de la Universidad de los Andes.

Tabla 7. Resultados electorales a la Gobernación del Archipiélago, 2007-2015

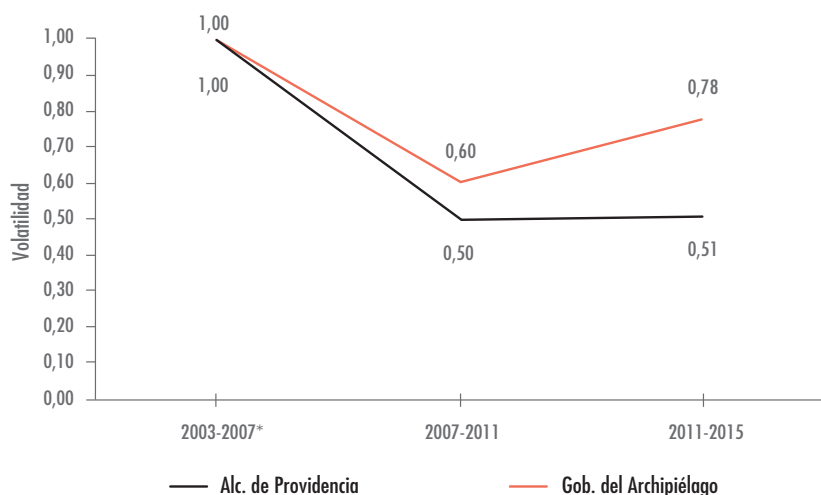
2015				
	Partido-Movimiento político	Candidato	Votos	Porcentaje
1	Partido Liberal Colombiano + Partido de la U	Ronald Housni Jaller	6.626	27,82%
2	Partido Cambio Radical (CR)	Jorge Méndez Hernández	5.697	23,92%
3	Partido Opción Ciudadana	Everth Julio Hawkins Sjogreen	5.415	22,74%
4	Movimiento de Integración Regional (IR)	Susanie Davis Bryan	5.328	22,37%
5	Partido Alianza Social Independiente (ASI)	Lidonel Cremlin Bent Llerena	750	3,15%
			23.816	
2011				
	Partido-Movimiento político	Candidato	Votos	Porcentaje
1	Partido Liberal Colombiano (PLC)	Aury Socorro Guerrero Bowie	14.271	62,90%
2	Movimiento de Integración Regional (IR)	Susanie Davis Bryan	8.417	37,10%
			22.688	
2007				
	Partido-Movimiento político	Candidato	Votos	Porcentaje
1	Movimiento de Integración Regional (IR)	Pedro Clavel Gallardo Forbes	8.187	40,11%
2	Partido Liberal Colombiano (PLC)	Aury Socorro Guerrero Bowie	8.160	39,98%
3	Partido de la U	Jack Housni Jaller	4.063	19,91%
			20.410	

Fuente: elaboración propia a partir del histórico de resultados electorales de la Registraduría Nacional del Estado Civil y el Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico, CEDE, de la Universidad de los Andes.

Este tipo de fenómenos, al igual que otros similares en las elecciones a la Gobernación del Archipiélago como Susanie Davis Bryan en 2015 y 2011, y Aury Socorro Guerrero Bowie en 2011 y 2007, sugieren revisar la asiduidad de la participación de ciertos candidatos y su impacto sobre el sistema de partidos. Para ello, se hace un cálculo de la volatilidad electoral de los candidatos a ambas corporaciones (ver Gráfica 6). Resulta interesante observar cómo varían las curvas de la volatilidad electoral, una

vez medida por los partidos políticos y la otra por candidatos. Mientras la curva de la volatilidad por partidos a la Gobernación del Archipiélago mostraba un escenario relativamente estable (medio en 2007 y 2011 y, luego, en 2015, alto), el mismo índice pero a partir de los valores de los candidatos se mantiene por encima de 0,40 (alto) y superior a la evolución que dibuja la curva de la volatilidad electoral por candidato a la alcaldía de Providencia en 2011 y 2015.

Gráfica 6. Volatilidad electoral por candidato: Gobernación vs. Alcaldía



\*Por elección atípica para la Gobernación del Archipiélago, se tomaron los valores de 2005 y 2007.  
Fuente: elaboración propia a partir del histórico de resultados electorales de la Registraduría Nacional del Estado Civil y el Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico, CEDE, de la Universidad de los Andes.

En relación a la filiación partidaria de los candidatos que participaron en 2015 es importante no perder de vista la hegemonía histórica, por una parte, del PLC, tanto en las elecciones a la Gobernación del Archipiélago como para la Alcaldía de Providencia, y por otra, la del IR para la Gobernación del departamento, en la vida política local. Estas mismas dos etiquetas políticas son las que consuetudinariamente han ocupado los dos escaños asignados a este departamento en la Cámara de representantes (ver anexo). En este sentido, la emergencia de nuevas candidaturas a la Gobernación, en parte, se explica a partir de la escisión dentro del PLC, fenómeno que queda registrado en el NEP para 2015, ya que un valor de 4,21 para un total de cinco partidos da cuenta de un



alto grado de fragmentación del sistema de partidos de la isla a la gobernación del Archipiélago; así como también con un valor de 51,74% en el índice de concentración<sup>22</sup>, el más bajo a esta corporación aun cuando los dos partidos más votados han obtenido el 80% del total de los votos, aproximadamente (ver Tabla 8).

Tabla 8. Histórico del índice de concentración: Alcaldía de Providencia vs. Gobernación del Archipiélago, 2007-2015

	Alcaldía de Providencia		Gobernación del Archipiélago	
	Índice de concentración	Número efectivo de partidos	Índice de concentración	Número efectivo de partidos
1991	<i>s.d.</i>	89,67%	2,23	
1994	<i>s.d.</i>	86,64%	2,56	
1997	69,12%	3,34	80,80%	2,42
2000	94,41%	2,17	<i>s.d.</i> **	
2003*	74,69%	2,8	<i>s.d.</i>	
2005*		79,18%	2,89	
2007	74,81%	2,68	80,09%	2,77
2011	100,00%	2	100,00%	1,88
2015	100,00%	2	51,74%	4,21

*s.d.*: sin datos electorales suficientes.

\*En 2005 se celebraron elecciones atípicas a la Gobernación del Archipiélago por terminación del periodo del mandatario anterior (RNEC, 2016) | \*\* No se celebraron elecciones el 29 de octubre de 2000 (Sánchez David, 2001:22); por destitución del gobernador, se adelantaron las elecciones siete meses aproximadamente, a marzo de 2000 (Lunazzi, 2000, y RNEC, 2016).

Fuente: elaboración propia a partir del histórico de resultados electorales de la Registraduría Nacional del Estado Civil y el Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico, CEDE, de la Universidad de los Andes.

En términos de cambios y continuidades, podríamos destacar la continuidad, en primera medida, de la hegemonía política del PLC en las elecciones a la Gobernación del Archipiélago. En esta misma línea, el cambio se manifiesta con la pérdida de la fuerza político-electoral de IR, que perdió el segundo puesto; aún con la fragmentación del sistema, la escisión del PLC abrió campo a que emergieron nuevas alternativas políticas, entre ellas la del candidato a la Gobernación por el CR. En segunda medida, podría decirse que otra continuidad está marcada por el reiterado segundo puesto del candidato a la Alcaldía de Providencia,

<sup>22</sup> Con este índice se mide el número de votos (y escaños) relativos que obtuvieron los dos partidos más votados (Ocaña y Oñate, 1999).

Mark Taylor Archbold, a quien no le sirvió la estrategia de retirarse del liberalismo para postularse por un movimiento social o GSC inscrito por firmas, o recibir el apoyo de la candidata Susanie Davis y de la familia Gallardo con su Movimiento de Integración Regional.

Ahora, estas elecciones evidencian un importante cambio tanto en San Andrés como en Providencia, el cual tiene relación con cómo las dinámicas electorales se muestran poco favorables a la idea de darle continuidad a las fuerzas políticas tradicionales. En el caso de Providencia encontramos que las dos últimas alcaldías han sido puestas por movimientos inscritos por firmas que tienen menos relaciones con dinámicas en lo nacional, que no cuentan con el aval de partidos políticos y que son dirigidas por liderazgos emergentes que en algunos casos han tenido implicaciones con el narcotráfico (ver Tabla 6).

Por otro lado, la importante respuesta que tuvo la candidatura de Jorge Méndez demuestra cómo poco a poco hay un significativo electorado de origen continental, que clama por tener mayor posibilidad de incidencia en la toma de decisiones. Si bien la isleña-raizal es la población ancestral del Archipiélago con derechos reconocidos frente al Estado, no se puede desconocer que existe una población de origen continental con segundas y terceras generaciones en las islas, que exigen que se les reconozca como habitantes de este territorio insular y demandan procesos más participativos para decidir sobre el destino del Archipiélago.

Por último, desde una perspectiva de género, podría decirse que otra continuidad está marcada por la candidatura de hombres por las diferentes etiquetas políticas en cada corporación, aun cuando no sea de despreciar el éxito que han tenido las mujeres cuando han sido candidatas. Por ejemplo, en 2007 Janet Antonia Archbold Howard obtuvo una rotunda mayoría en relación a los otros candidatos; lo mismo ocurrió en 2011 con Aury Socorro Guerrero Bowie, que superó a su principal contrincante, otra mujer, Susanie Davis Bryan, quien ya había sido gobernadora de las islas en 2005.

En el caso de San Andrés, los resultados de las elecciones demuestran el rompimiento de estructuras políticas tradicionales y de la alternancia que marcó las dinámicas electorales de los años anteriores. Si bien Ronald Housni fue elegido por el PLC, es de resaltar que por primera vez en la historia de las islas, llega al gobierno un candidato de ascendencia

libanesa, seguido en votación por Jorge Méndez, de ascendencia continental, y que así los candidatos raizales quedaron en los últimos puestos. Esta es una situación de gran importancia ya que durante muchos años la población isleña-raizal, a pesar de ser minoría dentro de su propio territorio, había logrado mantener el control de algunas de las instituciones políticas y en particular de la Gobernación. Esto demuestra la ruptura de las fuerzas políticas raizales al interior de las islas, que con los años se atomizan entre quienes están en el campo de la movilización (con apuestas distintas a través de las diferencias entre AMEN-SD y el sector que lidera Ofelia Livingston) y aquellos que están en las dinámicas electorales también con apuestas divergentes unas de otras, como lo vemos con los candidatos raizales que se lanzan por diferentes partidos.

## El posconflicto visto desde las islas

Si bien la discusión sobre posconflicto se posesiona como el asunto principal en la agenda política del país, pareciera que en las islas no fuera una prioridad dentro de la agenda política local. En parte esto puede explicarse porque el Archipiélago mantiene como prioridad los asuntos de su agenda local en cierta medida debido a su insularidad, en la que se perciben algunas de las problemáticas de Colombia como asuntos que conciernen a un lejano poder nacional, pero sobre todo porque sus pobladores se sintieron ajenos a las dinámicas del conflicto armado hasta hace algunos años. Si de algo se vanagloriaban los habitantes de las islas, y sobre todo la población isleña-raizal, era de no tener que afrontar la presencia de actores armados ilegales en el territorio insular, ni las dinámicas asociadas a ello como masacres, amenazas, etcétera. Por eso hasta la década de 2000, pese a que el Archipiélago vivía una crisis social y económica sin precedentes, siempre se consideró como un territorio de paz.

De cualquier modo, la idea de las islas como territorio de paz se transforma cuando en 2008 llegan estructuras asociadas al paramilitarismo para disputar las rutas del narcotráfico en la región. La llegada de estos grupos y sus prácticas violentas provenientes del continente, introduce nuevas dinámicas como el miedo, las amenazas y la eliminación de enemigos y víctimas a través de formas de violencia antes no vistas en

el Archipiélago. Es así como en los últimos cinco años, con las bandas criminales instaladas en el Archipiélago, se vive una situación de violencia inédita en disputa por las rutas, que vincula a los jóvenes de la isla e introducen nuevos repertorios violentos (como asesinatos selectivos, torturas y secuestros).

Un ejemplo de ello es que solo entre 2010 y 2012 más de 25 personas fueron asesinadas por año, a diferencia de la tasa de homicidios de épocas anteriores que no sobrepasa las cuatro o cinco muertes violentas anuales. A ello se suman más de 15 personas desaparecidas, los descuartizamientos de tres sanandresanos cuyos cadáveres fueron encontrados en Santa Marta, la detención de un número importante de hombres isleños-raizales remitidos a la cárcel de máxima seguridad de Cómbita y la continuación de asesinatos que para 2015 fueron más de 10<sup>23</sup>.

Una de las consecuencias más importantes del narcotráfico a nivel territorial es el rol que cumple la seguridad en este contexto insular, marítimo y fronterizo. Es por ello que en los últimos años encontramos un aumento de políticas de interdicción en la lucha contra el narcotráfico a escala trasnacional. Un componente muy importante son las políticas de control y los ejercicios de interdicción marítima que buscan frenar el narcotráfico a nivel trasnacional, haciendo un control importante a las embarcaciones y personas que transitan por el espacio marítimo. Ello evidencia que, de cara al posconflicto, los debates sobre la seguridad serán un elemento importante a tener en consideración. Esta situación ha obligado al Estado colombiano a aumentar las políticas policiales y antinarcóticos, lo que demuestra que la agenda de seguridad se convierte en un aspecto de gran importancia para los nuevos gobernantes de la región.

De esta manera es claro que en el Archipiélago la agenda del posconflicto se relaciona estrechamente con la solución al asunto del narcotráfico, una situación que no es tan visible en el escenario local. Las problemáticas relacionadas con el posconflicto, desde la institucionalidad local, han sido abordadas como una cuestión de atención a víctimas, y en particular con la recepción de aquellas en situación de desplazamiento. Desde hace al menos quince años, la Red de Solidaridad y la

<sup>23</sup> Según los datos del Departamento de Policía de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, el número de muertes violentas para el Archipiélago en los últimos años ha sido: 9 en 2009, 25 en 2010, 22 en 2011 y 12 en 2012 (Velásquez Archibold, 2015d).

Defensoría del Pueblo han facilitado la llegada de personas expulsadas del territorio continental para que se asienten en las islas. Para algunos sectores raizales radicales esto representa un problema y lo ven como una amenaza que contribuye a aumentar la sobrepoblación, sin tener una clara perspectiva de que con ello se están vulnerando los derechos humanos de estas personas.

Por último, resaltamos que algunas discusiones de gran relevancia nacional, como la participación política de las FARC, el modelo de justicia transicional o la construcción de paz territorial, no han sido discusiones lo suficientemente abordadas. En particular, los candidatos que se presentaron tanto a la Gobernación de San Andrés como a la Alcaldía de Providencia, manifiestan una preocupación hacia la seguridad urbana y la criminalidad organizada, aunque en general hay un importante clima de apoyo al proceso de paz.

## Algunas reflexiones finales

Después de hacer este recuento sobre los procesos de participación político-electoral del Archipiélago, es claro que allí se percibe, como en ningún otro lugar del país, una importante tensión entre las dinámicas locales y las nacionales. La agenda nacional sobre el posconflicto pareciera no posesionarse en la isla, pero tanto el Gobierno nacional como el local deberán atender dos asuntos de gran importancia de cara al posacuerdo.

El primero es la necesidad de hacer mucho más visible la relación entre posconflicto, narcotráfico y la importancia que tienen estas regiones fronterizas y marítimas en los procesos de construcción de la bien llamada paz territorial. El Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina es un buen ejemplo de lo que puede suceder de cara a la firma de un acuerdo de paz en Colombia. Su caso bien podría proyectar lo que sucederá en el país: una región sin la presencia histórica de actores armados como grupos guerrilleros, vive hoy una situación de violencia inédita ligada a la presencia de estructuras asociadas al paramilitarismo emergente, que buscan asegurar el control territorial.

También es importante resaltar que en los procesos de construcción de paz se deben tener en cuenta las problemáticas propias de las regiones,

para hacer realidad el modelo de paz territorial. Por ejemplo, para el caso del Archipiélago es importante visibilizar su lugar intermediador en la cadena de la economía de la droga. Si el Gobierno central no adopta medidas para abordar este asunto y solo se queda en la atención a la producción y el consumo de drogas ilícitas, perderá una importante posibilidad de resolver el problema del narcotráfico de cara al posacuerdo. Las dinámicas de la intermediación y comercialización de la droga se apoyan en la vinculación de bandas criminales, criminalidad organizada y grupos informales, que se extienden por los litorales tanto de la región Caribe como del Pacífico, lo cual evidencia que este es un asunto de vital importancia a resolver.

Ello obliga a plantear estrategias dirigidas a la necesidad de atender la diversidad de actores que en este momento entran en relación (guerrillas, paramilitarismo, criminalidad organizada), y a comprender la manera en que ejercen control territorial a través de la coacción armada y de la vinculación de grupos armados informales.

Aquí vale la pena hacer la reflexión sobre qué tipo de decisiones tomará el Estado: si decide pasar de una guerra contra las drogas a una guerra contra la criminalidad organizada, o si tratará de responder a los desafíos socioeconómicos regionales en el posacuerdo. Por ello, la situación de las islas nos invita a pensar qué tipo de institucionalidad política y modelos económicos se necesitan de cara al posacuerdo en territorios fronterizos, marcados por profundas desigualdades económicas, donde la seguridad también es un asunto protagónico en la agenda política. Estas situaciones nos permiten reflexionar que el Estado y la sociedad colombiana deben enfrentar el narcotráfico abordando otras problemáticas como la desigualdad, la crisis de incorporación y la manera como se gobiernan los no tan lejanos territorios “de frontera”. Como lo mencionamos en el apartado anterior, es necesario que el Gobierno nacional priorice las problemáticas referidas al narcotráfico si quiere lograr una paz duradera.

En segundo lugar, otro asunto de vital importancia que deben enfrentar tanto el Gobierno central como el local, son las problemáticas subyacentes a la pérdida territorial en razón del resultado del fallo de La Haya en 2012. Recordemos que en noviembre de ese año, la Corte Internacional de Justicia de La Haya se pronunció respecto al diferendo limítrofe entre Colombia y Nicaragua y en su veredicto recortó en más

de 35.000 km<sup>2</sup> la extensión de mar territorial colombiano. El fallo dio por terminada la controversia territorial que comenzó en 1980, cuando Nicaragua declaró la nulidad del tratado Esguerra-Barcenas que establecía los límites entre ambos países, y fue recibido con gran preocupación en el país frente a la pérdida territorial, así como en las islas, donde ciertos sectores de la población nativa le dieron la interpretación de haber sido un gran descuido que puso de manifiesto la desatención que el Gobierno central le ha otorgado al Archipiélago.

Posterior al resultado del fallo de La Haya, algunas organizaciones sociales de un sector de la población isleña-raizal reactivaron sus reclamaciones de autonomía frente al Estado colombiano, lo que propició episodios de movilización y que algunos líderes raizales emprendieran un proceso de *lobby* internacional, tanto con la Cancillería nicaragüense<sup>24</sup> como ante las agencias intergubernamentales de las Naciones Unidas (Unesco, Alta Comisión de Derechos Humanos y Secretaría General) para buscar una reconsideración del resultado del fallo (Taylor, 2013). Esta situación contribuyó a fortalecer la relación conflictiva de larga duración que ha alimentado los sentimientos autonomistas por parte de ciertos sectores que claman por mayores derechos (Valencia, 2002, y Guevara, 2003). Con el resultado del fallo se hacen visibles las sentidas problemáticas que aquejan a los pobladores de las islas, como la sobrepoblación, la escasez del recurso hídrico, la violencia y el aumento de la pobreza y la desigualdad. También aumenta la necesidad de incidir más activamente en la propia toma de decisiones, ya que desde 2012 y con la implementación de algunas políticas de reparación frente a la pérdida territorial, hay una sensación de que muchas de las decisiones más importantes del contexto insular son tomadas por el Estado central desde Bogotá. Es así como el fallo da a conocer las problemáticas de crisis que afrontan las islas y a su vez abre un debate sobre cómo gobernar los territorios que reclaman mayor autonomía.

Finalmente, y no menos importante, otro aspecto particular de las islas de cara al posacuerdo es el asunto relacionado con la convivencia entre diferentes grupos étnicos y sociales que hoy habitan en el territorio. Si

---

<sup>24</sup> En marzo de 2014 una delegación del movimiento AMEN-SD viajó a Nicaragua, a lugares como Bluefields, Corn Island y Laguna de las Perlas, en la Región Autónoma del Atlántico Sur (RAAS), con el fin de estrechar relaciones con las poblaciones de estos lugares que son reconocidas como sus hermanos ancestrales.

bien hoy se habla de la existencia de un conflicto latente (Avella, 2003) entre isleños raizales, *pañas* continentales y siriolibaneses, el posacuerdo también debe permitir que se comience a pensar en la necesidad de fortalecer estrategias para el gobierno intercultural. Una vez más el caso del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina nos demuestra cómo Colombia, configurándose como un estado diferencial (González, 2105), debe encontrar puntos de encuentro entre las dinámicas del gobierno central y el local y reconocer la particularidad de problemáticas que surgen en las regiones, de cara a la construcción de un posacuerdo que permita llegar a consolidar un país en paz.



## Referencias

- Alcaldía de Providencia y Santa Catalina Islas - Alc.PySC (s.f). *San Andrés*. Recuperado desde: <http://www.providencia-sanandres.gov.co/apc-aa-files/30623735303162643831623862313666/san-andres.pdf>.
- Archbold, J. (2013). *En el Centenario de la Intendencia Nacional de San Andrés y Providencia 1912-2012: aproximaciones al tema de gobierno y la identidad cultural*. Gobernación del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.
- Avella, F. (2002). *¿Raizales: etnia, pueblo o nación? La formación etnohistórica de una cultura política en el Archipiélago de San Andrés y Providencia*. Material inédito.
- Avella, F. (2003). De la paz al conflicto: el caso de San Andrés isla. Ponencia presentada en el *X Seminario Internacional de Estudios del Caribe*, Cartagena, julio 24-28 de 2003.
- Bartolini, S. y Mair, P. (1990). *Identity, Competition and Electoral Availability: The Stabilization of European Electorates 1885-1985*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Basset, Y. y Garbijas, M. M. (2014). *Balance electoral de Colombia 2011*. Bogotá: Editorial Universidad del Rosario.
- Caicedo Ortiz, J. A. (2015). Abstención electoral y voto en blanco en la consolidación democrática colombiana. En F. Barrero y M. Batlle (eds.), *Elecciones en Colombia, 2014 ¿representaciones fragmentadas?* (pp. 45-85). Bogotá: Fundación Konrad Adenauer (KAS).
- Castellanos, O. (2006). *Procesos participativos en el Caribe Insular*. Tesis Magister en Estudios del Caribe. Universidad Nacional de Colombia, Sede Caribe.
- Coppedge, M. (1998). The Dynamic Diversity of Latin American Party Systems. *Party Politics*, 4, 547
- Eastman Arango, J. C. (1992). Creación de la Intendencia de San Andrés y Providencia: la cuestión nacional en sus primeros años. *Revista Credencial Historia*, 36. Recuperado desde: <http://www.banrep-cultural.org/node/32417>.

- García Montero, M. (2001). La década de Fujimori: ascenso y mantenimiento y caída de un líder anti-político. *América Latina Hoy*, 28, 49-86.
- González, F. (2015). Poder y violencia en Colombia. Bogotá: Editorial Cinep.
- Grotz, M. (2013). Volatilidad en el mercado electoral: efectos sobre el sistema de partidos políticos en Argentina. En *VII Jornadas de Jóvenes Investigadores. Instituto de Investigaciones Gino Germani*, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires. Recuperado desde: <http://www.academica.org/000-076/268>.
- Guevara, N. (2008). *San Andrés Isla: memorias de la colombianización y reparaciones en afro-reparaciones. Memorias de la esclavitud y justicia reparativa*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- 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.
- Kenney, C. D. (1998). Outsider and Anti-Party Politicians in Power: New Conceptual Strategies and Empirical Evidence from Peru. *Party Politics*, 4 (1), 57-75.
- Laakso, M. y Taagepera, R. (1979). The “Effective” Number of Parties. A Measure with Application to West Europe. *Comparative Political Studies*, 12 (1), 3-28.
- Losada, R. y Liendo, N. (2015a). El peso de los nuevos partidos en el sistema de partidos colombiano, 1986-2010. *Papel Político*, 20 (1), 35-62.
- Losada, R. y Liendo, N. (2015b). Un sistema de partidos que se transforma. En F. Barrero y M. Batlle (eds.), *Elecciones en Colombia, 2014, ¿representaciones fragmentadas?* (pp. 143-166). Bogotá: Fundación Konrad Adenauer (KAS).
- 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.

- Maldonado, A., Liendo, N. y Barrero, F. (2015). Abstención en las elecciones legislativas y presidenciales 2014. En M. Batlle (ed.), *Elecciones 2014 en Colombia. Candidatos, estrategias y resultados* (pp. 233-264). Bogotá: Universidad Externado de Colombia
- Milanese, J. P. y Valencia, I. H. (2015). Espejismos de representación especial: análisis de la circunscripción especial afro para la Cámara de Representantes. En F. Barrero y M. Batlle (eds.), *Elecciones en Colombia, 2014, ¿representaciones fragmentadas?* (pp. 207-231). Bogotá: Fundación Konrad Adenauer (KAS).
- Ocaña, F. y Oñate P. (1999). Índices e indicadores del sistema electoral y del sistema de partidos. Una propuesta informática para su cálculo. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas (Reis)*, 86, 233-245.
- Parsons, J. (1985). *San Andrés y Providencia: una geografía histórica de las islas colombianas del Caribe*. Bogotá: El Áncora Editores.
- 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.
- Pedersen, M. N. (1979). The Dynamics of European Party Systems: Changing Patterns of Electoral Volatility. *European Journal of Political Research*, 7, 1-26.
- Rivera, M. C. (2002). *Old Providence: minoría, no armonía. De la exclusión a la etnicidad*. Monografía de pregrado, Departamento de Ciencia Política, Universidad de los Andes, Bogotá.
- Sánchez David, R. (2001). Visión global del proceso electoral del 29 de octubre de 2000. En F. Giraldo, R. Losada y P. Muñoz (eds.), *Colombia: elecciones 2000* (pp. 13-26). Bogotá: Centro Editorial Javeriano, CEJA.
- Sandner, G. (2003) *Centroamérica y el Caribe occidental. Coyunturas, crisis y conflictos 1503-1984*. Bogotá: Editorial Unibiblos.
- Sartori, G. (1980). *Parties and Party Systems. A Framework for Analysis*. Nueva York, Cambridge: Cambridge University Press.
- Taylor S. (2015). *De la integración a la autodeterminación: el caso del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina*.

- Documento de borrador de tesis de doctorado en ciencias sociales con opción en antropología. Ciesas Occidente, México.
- Trujillo Irurita, O. J. (2005). Integración cultural en la radio y la televisión en San Andrés isla: La configuración del campo periodístico. *Revista Historia Crítica*, 23, 153-176.
- Valencia, I. H. (2002). *El movimiento raizal: una aproximación a la identidad raizal a través de sus expresiones político-organizativas*. Trabajo de grado, Facultad de Antropología. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Valencia, I. H. (2008). Identidades del Caribe insular colombiano: otra mirada del caso isleño-raizal. *Revista CS*, (2), 51-73.
- Valencia, I. H. (2011a). Lugares de las poblaciones negras en Colombia: la ausencia del afrocaribe insular. *Revista CS*, (7), 309-350.
- Valencia, I. H. (2011b). Impactos del reconocimiento multicultural en el Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina: entre la etnización y el conflicto social. *Revista Colombiana de Antropología*, 47(2), 69-95.
- Valencia, I. H. (2015). Multiculturalismo y seguridad fronteriza en el Archipiélago de San Andrés y Providencia. *Análisis*, 6.
- Valencia, I. H. (s.f.). El juego político raizal. Una aproximación a la cultura política del Caribe insular colombiano. *Agencia de prensa*. Recuperado desde: <https://www.icesi.edu.co/agenciadeprensa/opinion/politico-raizal.htm>.
- Congreso de la República de Colombia. (2015). *Acto legislativo 02 de 1 de julio de 2015*.
- Consejo Nacional Electoral, CNE. (2015). *Resolución nro. 2180 de 2015*.
- Constitución Política de Colombia. (1991).
- Corte Constitucional. (1994). *Sentencia nro. C-086/94*.
- Gobernación del Departamento del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina. (2010). *Ordenanza 019 de 2010*.
- Oficina de Control de Circulación y Residencia, OCCRE. (1991). *Decreto 2762 de 1991*.

- Oficina de Control de Circulación y Residencia, OCCRE. (s.f.). *OCCRE. Generando calidad de vida para todos*. Recuperado desde: [http://www.sanandres.gov.co/paginas/turismo/requisitos\\_tarjetas\\_\\_occre.doc](http://www.sanandres.gov.co/paginas/turismo/requisitos_tarjetas__occre.doc).
- Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico, CEDE. (2016). *Bases de datos electorales*. Bogotá: Universidad de los Andes. Recuperado desde: <https://datoscede.uniandes.edu.co/microdatos-detalle.php/21/bases-de-datos-electorales/>.
- Registraduría Nacional del Estado Civil, RNEC. (2015). *Histórico. Resultados electorales 1998-2015*. Recuperado desde: <http://www.registraduria.gov.co/-Historico-de-Resultados->.
- Registraduría Nacional del Estado Civil, RNEC. (2016). *Histórico de elecciones atípicas. Bogotá, Colombia*. Recuperado desde: <http://www.registraduria.gov.co/-Historico-de-elecciones-atipicas-.html>.
- El Isleño. (2015a). *Cambio Radical proclamó candidatura de Jorge Méndez*. Recuperado desde: [http://www.xn--elisleo-9za.com/index.php?option=com\\_content&view=article&id=9411](http://www.xn--elisleo-9za.com/index.php?option=com_content&view=article&id=9411).
- El Isleño. (2015b). *Isleños raizales y residentes no podrán votar sin Occre*. Recuperado desde: [http://www.xn--elisleo-9za.com/index.php?option=com\\_content&view=article&id=10351](http://www.xn--elisleo-9za.com/index.php?option=com_content&view=article&id=10351).
- El Isleño. (2016). *Posesionada la nueva Asamblea Departamental 2016-2019*. Recuperado desde: [http://www.xn--elisleo-9za.com/index.php?option=com\\_content&view=article&id=10707](http://www.xn--elisleo-9za.com/index.php?option=com_content&view=article&id=10707).
- El Tiempo. (1997). *Suspenden al Alcalde de Providencia*. Recuperado desde: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-581052>.
- El Tiempo. (2000). *Gobernador de San Andrés, suspendido*. Recuperado desde: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1328637>.
- Flórez, M. y Obando Jaramillo, V. (2015). Gobernadores hablan del posconflicto. *El Espectador*. Recuperado desde: <http://www.elespectador.com/noticias/paz/gobernadores-hablan-del-posconflicto-articulo-539813>.

- La Silla Vacía Caribe. (2015). *El clan Gallardo se queda (por ahora) sin candidata*. Recuperado desde: <http://lasillavacia.com/queridodiaro/el-clan-gallardo-se-queda-por-ahora-sin-candidata-51674>.
- Lunazzi, E. (2000). Newball, Gobernador de San Andrés. *El Tiempo*. Recuperado desde: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1303208>.
- San Andrés Hoy. (2011). *Gobernadores del archipiélago en estos 20 años*. Recuperado desde: [http://www.sanandreshoy.com/news/show\\_news.php?category\\_id=9&content\\_id=507](http://www.sanandreshoy.com/news/show_news.php?category_id=9&content_id=507).
- The Archipelago Press. (s.f.a). *En San Andrés una sola familia es dueña de tres partidos políticos para estas elecciones*. Recuperado desde: [http://www.thearchipelagopress.co/index.php?option=com\\_content&view=article&id=3892](http://www.thearchipelagopress.co/index.php?option=com_content&view=article&id=3892).
- The Archipelago Press. (s.f.b). *La casa Gallardo y los pastores políticos, los grandes derrotados*. Recuperado desde: [http://www.thearchipelagopress.co/index.php?option=com\\_content&view=article&id=3892](http://www.thearchipelagopress.co/index.php?option=com_content&view=article&id=3892).
- The Archipelago Press. (s.f.c). *Diputado Jorge Méndez lanzó su candidatura a Gobernación de las islas en elecciones del 2015*. Recuperado desde: [http://www.thearchipelagopress.co/index.php?option=com\\_content&view=article&id=2423](http://www.thearchipelagopress.co/index.php?option=com_content&view=article&id=2423).
- Velásquez Archibold, T. (2015a). Los súper poderosos de San Andrés y Providencia. *La Silla Vacía-Caribe*. Recuperado desde: <http://lasillavacia.com/historia/los-super-poderosos-de-san-andres-50972>.
- Velásquez Archibold, T. (2015b). Se salva un súper poder de San Andrés. *La Silla Vacía-Caribe*. Recuperado desde: <http://lasillavacia.com/historia/los-super-poderosos-de-san-andres-50972>.
- Velásquez Archibold, T. (2015c). Yahir Acuña se monta en la pelea roja por San Andrés. *La Silla Vacía-Caribe*. Recuperado desde: <http://lasillavacia.com/historia/yahir-acuna-se-monta-en-la-pelea-roja-por-san-andres-50339>.
- Velásquez Archibold, T. (2015d). Hoteleros de San Andrés renuncian a versión rosa de la Isla. *La Silla Vacía-Caribe*. Recuperado desde: <http://lasillavacia.com/node/50677>.

Entrevista a Jorge Méndez, candidato a la Gobernación por Cambio Radical, 24 de enero de 2015.

Entrevista a Julio Everth Hawkins, candidato a la Gobernación por Opción Ciudadana, 23 de enero de 2015.

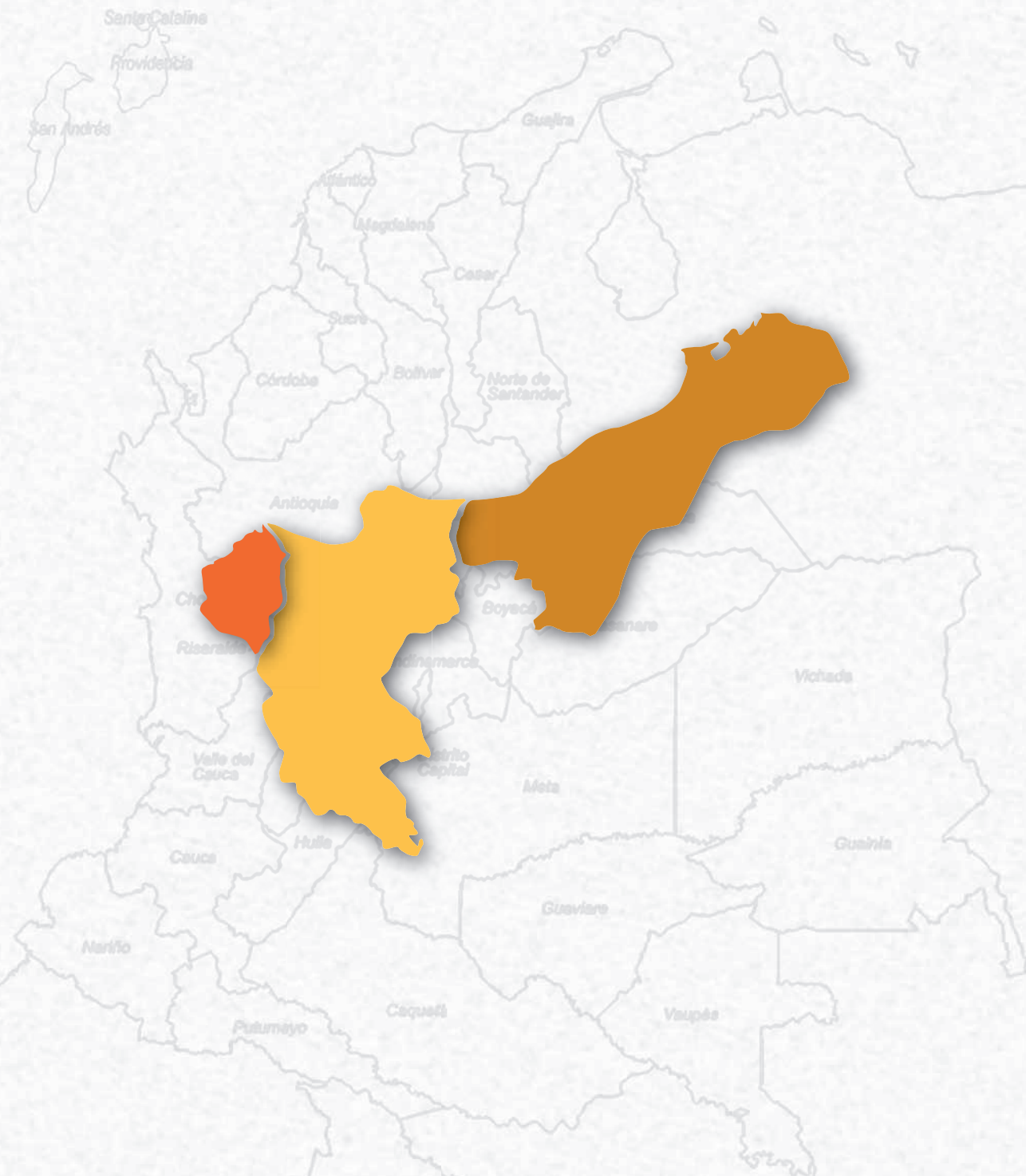
Entrevista a Margith Banderas, diputada a la Asamblea Departamental por el Partido Liberal, 25 de enero de 2015.

## Anexo. Histórico candidatos elegidos para la Cámara de representantes, 1991-2015

Año	Partido	Votos por partido	Candidato con curul	Votos por candidato	Total votos por partidos
1991	Partido Liberal Colombiano (PLC)	5.723	Ana Delia García de Pechthalt	5.723	14.148
	Movimiento de Integración Regional (IR)	5.722	Julio Eugenio Gallardo Archbold	5.722	
1994	Movimiento de Integración Regional (IR)	4.338	Julio Eugenio Gallardo Archbold	4.338	11.975
	Partido Liberal Colombiano (PLC)	3.982	Ana Delia García de Pechthalt	3.982	
1998	Partido Liberal Colombiano (PLC)	11.575	María Teresa Uribe Bent	5.886	15.695
	Partido Liberal Colombiano (PLC)	11.575	Jaime Alberto Ávila Tobar	4.805	
2002	Movimiento de Integración Regional (IR)	5.379	Julio Eugenio Gallardo Archbold	5.379	18.085
	Partido Liberal Colombiano (PLC)	5.894	María Teresa Uribe Bent	3.491	
2006	Partido Liberal Colombiano (PLC)	6.486	Alberto Gordon May	3.478	15.977
	Movimiento de Integración Regional (IR)	5.220	Julio Eugenio Gallardo Archbold	5.220	
2010	Movimiento de Integración Regional (IR)	5.093	Julio Eugenio Gallardo Archbold	5.093	15.007
	Partido Liberal Colombiano (PLC)	5.614	Jack Housni Jaller	2.833	
2014	Partido Liberal Colombiano (PLC)	4.964	Jack Housni Jaller	4.964	14.510
	Movimiento de Integración Regional (IR)	4.445	Julio Eugenio Gallardo Archbold	4.445	

Fuente: elaboración propia a partir del histórico de resultados electorales de la Registraduría Nacional del Estado Civil y el Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico, CEDE, de la Universidad de los Andes.





**El Caribe Oriente, elecciones subnacionales de 2015: ¿gobernantes del posconflicto?**



# El Caribe Oriente, elecciones subnacionales de 2015: ¿gobernantes del posconflicto?

Carlos Enrique Guzmán Mendoza<sup>1</sup>

## Introducción

Las elecciones subnacionales de 2015, signadas por hechos políticos, sociales, económicos y hasta culturales, han sido consideradas como las más importantes de los últimos años (Guzmán, 2015, p. 20) por haberse desarrollado en medio, tanto de un tenso clima de paz, como de una cerrada lucha contra la corrupción, incluyendo la electoral<sup>2</sup>, a pesar de las medidas que tomó el Gobierno nacional a través de los ministerios del Interior y de Defensa y de la Registraduría Nacional del Estado Civil,

<sup>1</sup> Doctor en Ciencia Política por la Universidad de Salamanca, España; profesor del Departamento de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad del Norte, Barranquilla. Correo electrónico: cguzmane@uninorte.edu.co.

<sup>2</sup> El Índice de Percepción de Corrupción, 2014, que publica Transparency International, señala que la percepción sobre la corrupción en el sector público del país no presenta cambios significativos con respecto al último año. Colombia se mantiene en el puesto 94 (entre 175 países evaluados), al obtener un puntaje de 37 sobre 100 (donde cero es igual a mayor percepción de corrupción y 100 significa menor percepción). Del mismo modo, se señala que: "A pocos meses de las elecciones territoriales de 2015 y en el proceso de construcción de paz, Transparencia por Colombia exhorta al Gobierno Nacional a reforzar los esfuerzos de lucha contra la corrupción realizados en los últimos años y garantizar que estos tengan un alcance y una implementación efectiva en el nivel territorial". Recuperado desde: <http://transparenciacolombia.org.co/es/noticias/indice-de-percepcion-de-corrupcion-2014>.

para garantizar una mayor transparencia del proceso<sup>3</sup>. Se afirma, asimismo, que serán las trazadoras del futuro sociopolítico del país.

Así, bajo la égida de ineficientes reglas de juego electoral, en un clima de cierta desafección política que se traduce en desencanto ciudadano y mediático hacia los partidos políticos, el Gobierno y las instituciones democráticas, y con dificultades del Estado para garantizar la seguridad de los ciudadanos, la de los candidatos en el territorio y la de unos comicios transparentes, las elecciones del 25 de octubre de 2015 pasarán a la historia como un proceso más en el largo camino hacia la paz en Colombia. También por haber sido uno de los procesos más pacíficos de los últimos años, pero paradójicamente, uno de los más viciados por actos de corrupción.

¿Qué enmarcó el proceso electoral para elegir autoridades locales? ¿Qué hace que tales comicios sean considerados como los de mayor relevancia política de los últimos años? La respuesta a estos interrogantes no solo la podríamos encontrar en la dogmática afirmación que propios y extraños hacen cada cuatro años: la excepcional estabilidad, por lo menos electoral, de la democracia colombiana, como marco general en el que aquellas se inscribieron. Mucho mejor sería identificar al proceso de paz que se adelanta en La Habana, y que ha dividido el país, como la característica sobresaliente de dichos comicios. Los temas de la paz y el consecuente posconflicto —pero también el del enfrentamiento armado— fueron, en muchos casos, importante estrategia de campaña o componente de discursos, promesas y compromisos para atraer y conservar electores. Del mismo modo, en tanto que los elegidos, gobernantes y representantes subnacionales, tienen sobre sus hombros la responsabilidad de “construir” la paz que resulte de la firma del acuerdo entre el Gobierno nacional y las FARC-EP y que pondrá fin a más de 50 años de conflicto interno armado<sup>4</sup>.

---

<sup>3</sup> Para las elecciones territoriales de 2015, el Gobierno nacional implementó el Plan Democracia 2015, con el que se esperaba garantizar la transparencia y seguridad en las votaciones. Solo en el Caribe colombiano, 170 municipios observaron el delito de trashumancia electoral. En 14 de ellos, el Consejo Nacional Electoral anuló más del 80 por ciento de las inscripciones de cédulas. En el Cesar, los municipios El Copey, Becerril y Río de Oro, presentan el mayor porcentaje de anulación de inscripción de por parte del CNE —82, 74 y 73 por ciento, respectivamente— (El Heraldo, 27 de septiembre de 2015, Sección Política, p. 3B).

<sup>4</sup> Al momento de escribir estas líneas, se tiene previsto por parte del Gobierno nacional que la suscripción final del proceso que se adelanta en La Habana se daría, presumiblemente, el 23 de marzo de 2016. Tanto el presidente de la República Juan Manuel Santos, como el jefe máximo de las FARC-EP, Timoleón Jiménez alias ‘Timochenko’, así lo han manifestado.

La coincidencia de los procesos electorales, nacionales y territoriales adelantados en 2014 y 2015, respectivamente, con el proceso de paz que desde 2012 adelantan Gobierno nacional y FARC-EP, deviene en especial oportunidad para comprender la reconfiguración o continuidad del poder político, no solo en el ámbito nacional sino en el territorial. Del mismo modo, para observar y en alguna medida predecir la viabilidad, efectividad, eficiencia y legitimidad del diseño y la implementación de las acciones de este en función de los convenios a los que se llegará una vez suscrito el acuerdo final que ponga fin al conflicto interno armado colombiano.

Desde esta perspectiva, y siguiendo a Alcántara y Tagina (2011, p. XIII), quienes señalan que “en la medida en que el elemento central de la democracia representativa se juega cuando los ciudadanos acuden a las urnas para expresar sus preferencias, poniendo en marcha todo el entramado institucional y social que rodea los comicios”, el presente trabajo centra su atención en las elecciones subnacionales realizadas en el país en octubre de 2015. Elecciones que, dado el contexto político en el que se desarrollaron, han dado en denominarse del posconflicto<sup>5</sup>, aún sin haberse suscrito el acuerdo con las FARC-EP y sin que siquiera se inicien los diálogos con el otro grupo guerrillero que opera y enfrenta al Estado colombiano, el ELN.

En particular este capítulo se ocupará de los resultados para elegir gobernadores y alcaldes, alcanzados en cuatro de los ocho departamentos que conforman la Región Caribe colombiana y que para los efectos hemos dado en denominar la Región Caribe Oriente —RCO—, conformada por Atlántico, César, La Guajira y Magdalena. Además, se dedicará observar, en igual perspectiva, cada uno de los resultados que permitieron la elección de los alcaldes de la capital de estas mismas entidades territoriales.

Son parte del capítulo, para el logro del propósito, tres apartados. El primero de ellos explora la forma en que los partidos se articulan para obtener o conservar el poder político en cada uno de los departamentos y municipios observados. El segundo, por su parte, describe, de forma agregada, los principales indicadores de la participación político-

---

<sup>5</sup> Los gobernadores, alcaldes, diputados departamentales y concejales municipales, que resultaron elegidos en octubre de 2015, asumirán, muy seguramente, el compromiso de ser responsables, una vez hecha la paz, de la construcción de esta. Serán quienes pongan “la primera piedra” de la Colombia que proyecta el Gobierno nacional en 2022.

electoral alcanzados en las elecciones de 2015, comparando los mismos con los obtenidos en el proceso electoral de 2011. El tercer apartado identificará la forma como quedó la distribución del poder político en gobernaciones y alcaldías, intentando responder algunos interrogantes que se sugieren desde la perspectiva del posconflicto. Finalmente, a modo de conclusión, el trabajo pretende dar respuestas a sugerentes interrogantes sobre la participación política, la relación entre el poder político y los partidos; así como la relación, de existir, entre las posturas políticas de los gobernantes de los departamentos que conforman la región Caribe Oriente elegidos en 2015 y el eventual posconflicto, que posibiliten u obstaculicen la viabilidad de armonización de las agendas nacional y territorial.

## La participación político-electoral: preferencias individuales y titulares de poder

La democracia es un escenario en donde la rutina de las elecciones se convierte en lugar común para que tanto partidos como ciudadanos, compitan por el poder político, unos; y expresen su preferencias individuales, otros. Es también un estilo de vida en el que, mutuamente entre ellos, se respetan derechos civiles y políticos.

En este orden, siguiendo a Alcántara y Tagina (2011, p. 4), podríamos señalar que la comparecencia a las urnas de los actores políticos, en general, permite llevar a cabo diferentes análisis que están estrechamente relacionados con la democracia, incluso si se trata de su versión meramente procedimental. En tanto, ésta se ha convertido en el escenario ideal para la realización de procesos electorarios por medio de los cuales se compite por el poder político.

Para el caso colombiano, salvo un excepcional momento en su historia política, el momento electoral, regularmente convocado, es para un buen número de ciudadanos una de las expresiones, cuando no la única, de participación política. Participación a través de la cual se pueden observar tanto la competencia y el rendimiento electoral de los partidos como el comportamiento de los votantes. Ahora bien, ¿cómo determinar no solo la competencia partidista sino también el comportamiento de los electores? La respuesta al interrogante formulado diría que la competencia partidista, el rendimiento de los partidos y el comportamiento de los

ciudadanos, se determinan a partir del análisis de un conjunto de indicadores que describen las características del sistema de partidos y la orientación de las preferencias del elector. Es decir, a partir del análisis del comportamiento electoral<sup>6</sup>.

## Participación electoral en elecciones territoriales 2015

Con la expresión participación electoral denotamos la acción de los ciudadanos dirigida a influir en el proceso político y sus resultados a través de procesos eleccionarios. Ahora, si bien ésta es una forma de participación esencial, perfectamente integrada, de la estructura institucional de las democracias representativas (Anduiza y Bosch, 2009, p. 28), que tiene en el voto su máxima expresión de materialización<sup>7</sup>, éste, no necesariamente, implica que sea considerado como el más importante de aquella. El carácter distintivo de la participación electoral ha justificado que ésta sea analizada de forma independiente con respecto a las demás formas de participación política.

Este apartado se ocupa de un análisis descriptivo de la participación electoral en los departamentos RCO. Se analizan, en comparación con las elecciones de 2011, las tasas agregadas de participación alcanzadas en los últimos comicios subnacionales, a partir de los votos depositados por los ciudadanos para elegir gobernadores y alcaldes de capital, en cada uno de los departamentos y capitales que conforma la región. Del mismo modo, observaremos cómo fue el comportamiento de los votos en blanco, nulos y no marcados, a fin de verificar su oscilación. ¿Cómo determinar la relación entre la participación y la abstención electorales? Operativamente, la participación electoral se mide estableciendo la

---

<sup>6</sup> Vale recordar, en este punto, la reflexión a la que nos invitan Anduiza y Bosch (2009, pp. 74-75) cuando afirman que al momento de abordar un análisis de comportamiento electoral resulta necesario, cuando no indispensable, decidir qué unidad de análisis se utilizará: si los electores o las elecciones. Para el caso, y dado que lo que cuenta políticamente es el resultado electoral (Anduiza y Bosch, 2009, p. 75), el análisis que se desarrollará en adelante tiene su unidad de análisis en los resultados de las elecciones territoriales de 2015.

<sup>7</sup> Tres razones identifican el interés politológico en el análisis del voto como forma de participación política. Una, de tipo empírico, supone que se está frente al tipo de participación más ejercida por los ciudadanos. Los menores costes para su ejercicio junto con el carácter movilizador de las elecciones están en la base de esta razón. Otra, normativa, que vincula a participación política con un elemento igualitario: el sufragio universal e igual, que conduce a la afirmación, en un contexto democrático, de “un hombre, un voto”. Finalmente, una más, desde el punto de vista político, la movilización, junto con el perfil de los electores, que indica que una y otro pueden incidir en los resultados de la elección (Anduiza y Bosch, 2009, p. 103).

relación entre el número de ciudadanos que vota en una determinada elección con respecto al electorado registrado en el censo electoral establecido para la misma elección<sup>8</sup>.

Comenzaremos señalando que las elecciones subnacionales de 2015, con respecto a las de 2011, observan a nivel nacional un aumento, aunque leve, de la tasa de participación. Pasaron, en elección de alcaldes y gobernadores, de 57,3% y 58,8% en 2011 a 59,37% y 61,31% en 2015, respectivamente<sup>9</sup>. Estas proporciones de ciudadanos acudieron a las urnas para elegir a 1.102 alcaldes y 32 gobernadores, 2,34% y 1,51% más que en 2011, así como a un significativo número de concejales, diputados y ediles.

En lo que respecta a la RCO, los ciudadanos eligieron 4 —es decir, 12,5%— de los 32 gobernadores y 85 —7,71%— de los 1.102 alcaldes del país, lo que significó una participación electoral, para este tipo de elecciones, equivalente en promedio al 59,41%, cerca al 3% más que en el promedio alcanzado en 2011 —56,51%— (ver tablas 1 y 2). Lo anterior, sin embargo, no supone una mejoría en la salud del sistema político a nivel nacional ni regional. Aquí no disponemos de la evidencia empírica suficiente para dar una explicación de la oscilación de los niveles de participación electoral<sup>10</sup>. No obstante, bien podríamos aventurarnos a conjeturar acerca de este aumento y señalar que quizás la muy arraigada práctica de la compra de voto en la región caribe colombiana, sumada al usual “trasteo” de votos en todo el país, pero más evidente en la región, contribuyeron en este sentido.

<sup>8</sup> El índice de participación electoral se puede expresar a partir de la siguiente fórmula:  $PE = [tv / pe] * 100$ . Donde tv = total de votos emitidos; pe = potencial de electores en un distrito electoral. Vale señalar que es necesario, para evitar subestimaciones del indicador, hacer la revisión y depuración regular del censo.

<sup>9</sup> Las elecciones nacionales (Congreso de la República) observan en promedio una tasa equivalente al 41,17% del potencial electoral durante las últimas 10 convocatorias.

<sup>10</sup> Tres conjuntos de elementos se pueden identificar como explicativos de la mayor o menor disposición a participar, a través del voto, por parte del elector: i) la posición social del elector [género, edad, nivel de estudios, ingresos o lugar de residencia]; ii) las actitudes políticas del elector [el interés, la politización o la valoración del sistema y las instituciones]; iii) el contexto político de la elección [el sistema electoral, la competitividad electoral o los sistemas de incentivos institucionales]. Habría que agregar a este último grupo los incentivos no institucionalizados, como por ejemplo la compra del voto o la trashumancia electoral.



Tabla 1. Caribe Oriente: elecciones para gobernador por departamento y agregados región, 2011-2015

Departamento	Candidatos-Partidos <sup>a</sup>	2011		2015	
		Votos	% votos	Votos	% votos
Atlántico	José Antonio Segebre - P. Liberal	340.312	46,64 <sup>b</sup>		
	Jaime Amín - P. de la U	239.761	32,86 <sup>b</sup>		
	Eduardo Verano - P. Liberal			349.121	38,16 <sup>b</sup>
	Alfredo E. Varela - Coalición PAV/PU			340.464	37,22 <sup>b</sup>
Cesar	Luis A. Monsalvo Gnecco - P. de la U	174.712	49,51 <sup>b</sup>		
	Arturo R. Calderón - Afrovides	126.791	35,93 <sup>b</sup>		
	Francisco Ovalle A. - P. de la U			238.872	54,45 <sup>b</sup>
	Arturo R. Calderón - PL/CD			178.164	40,61 <sup>b</sup>
La Guajira	Juan Fco. Gómez - P. Cambio Radical	126.939	52,34 <sup>b</sup>		
	Bladimiro N. Cuello Daza - Coalición	106.620	43,96 <sup>b</sup>		
	Oneida Pinto - P. Cambio Radical			180.263	65,64 <sup>b</sup>
	Ovidio Mejía M. - P. de la U			72.501	26,40 <sup>b</sup>
Magdalena	Luis Miguel Cotes - Mov. Respetemos	171.153	41,90 <sup>b</sup>		
	José Luis Pinedo - P. Cambio Radical	129.214	31,64 <sup>b</sup>		
	Rosa Cotes - P. Cambio Radical			294.793	59,38 <sup>b</sup>
	Joaquín José Vives - P. Liberal			119.004	23,97 <sup>b</sup>
Orientación del voto	<b>Variables</b>				
	Potencial electoral país	25.764.448		28.396.602	
	Potencial electoral región	3.547.007		3.937.227	
	% potencial electoral región/país		13,76		13,86
	Sufragantes a gobernación país	15.149.495	58,80	17.407.118	61,31
	Sufragantes a gobernación región	2.004.545	56,51 <sup>1</sup>	2.252.920	57,21 <sup>1</sup>
	Abstención región	1.542.462	43,49 <sup>1</sup>	1.684.607	42,78 <sup>1</sup>
	Votos válidos región	1.733.332	86,47 <sup>2</sup>	2.098.225	93,13 <sup>2</sup>
	Votos nulos región	41.430	2,07 <sup>2</sup>	42.363	1,88 <sup>2</sup>
	Tarjetas no marcadas región	229.784	11,46 <sup>2</sup>	250.096	11,10 <sup>2</sup>
	Votos por partido región	1.603.455	92,50 <sup>3</sup>	1.949.838	92,92 <sup>3</sup>
	Votos en blanco región	129.877	7,49 <sup>3</sup>	148.387	7,07 <sup>3</sup>

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

a. Dos primeros partidos

b. Sobre votos válidos: Atlántico, 797.049-967.318; César, 362.807-457.610; La Guajira, 250.552-301.273; Magdalena, 438.589-541-774.

a. Dos primeros partidos

b. Sobre votos válidos: Atlántico, 797.049-967.318; César, 362.807-457.610; La Guajira, 250.552-301.273; Magdalena, 438.589-541-774.

1. Sobre potencial electoral de la región Caribe Oriente

2. Sobre sufragantes

3. Sobre votos válidos

Tabla 2. Caribe Oriente: elecciones para alcalde por capital de departamento y agregados región, 2011-2015

Ciudad	Candidatos-Partidos <sup>a</sup>	2011		2015	
		Votos	% votos	Votos	% votos
Barranquilla	Elsa M. Noguera - P. Cambio Radical	227.349	58,12 <sup>b</sup>		
	Juan A. García - Firme con Barranquilla	113.263	28,95 <sup>b</sup>		
	Alejandro Char Ch.- P. Cambio Radical			352.236	73,07 <sup>b</sup>
	Rafael S. Sánchez - Firme Barranquilla			86.526	17,95 <sup>b</sup>
Valledupar	Fredy Socarrás Reales - Si Podemos	48.675	37,86 <sup>b</sup>		
	Gonzalo Raúl Gómez S. - P. Liberal	37.373	29,07 <sup>b</sup>		
	Augusto Ramírez U. - Avanzar es posible			73.805	48,19 <sup>b</sup>
	Jaime A. González - P. Cambio Radical			41.940	27,38 <sup>b</sup>
Riohacha	Rafael R. Ceballos - P. Liberal	34.635	64,11 <sup>b</sup>		
	José M. Quintero - P. de la U	12.909	23,89 <sup>b</sup>		
	Fabio D. Velázquez - P. Cambio Radical			34.356	51,32 <sup>b</sup>
	Andris M. Salas - Riohacha Adelante			16.769	25,05 <sup>b</sup>
Santa Marta	Carlos E. Caicedo - P. Liberal	74.553	51,21 <sup>b</sup>		
	Alejandro M. Palacio - P. Conservador	41.207	28,31 <sup>b</sup>		
	Rafael A. Martínez - Fuerza Ciudadana			91.294	51,81 <sup>b</sup>
	Rubén D. Jiménez - P. Conservador			40.515	22,09 <sup>b</sup>
Orientación del voto	<b>Variables</b>				
	Potencial electoral país	30.615.748		33.762.602	
	Potencial electoral región	3.547.007		3.937.527	
	% potencial electoral región/país	11,58		11,66	
	Sufragantes a alcaldía país	17.542.824	57,30	20.046.042	59,37
	Sufragantes a alcaldía región	2.006.201	56,56 <sup>1</sup>	2.422.038	61,61 <sup>1</sup>
	Abstención región	1.540.806	43,44 <sup>1</sup>	1.515.489	38,39 <sup>1</sup>
	Votos válidos región	1.848.997	92,16 <sup>2</sup>	2.267.975	93,63 <sup>2</sup>
	Votos nulos región	48.202	2,40 <sup>2</sup>	43.197	1,78 <sup>2</sup>
	Tarjetas no marcadas región	79.542	3,96 <sup>2</sup>	110.866	4,57 <sup>2</sup>
	Votos por partido región	1.657.334	89,63 <sup>3</sup>	2.034.602	89,71 <sup>3</sup>
	Votos en blanco región	63.919	3,45 <sup>3</sup>	79.310	3,49 <sup>3</sup>

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

a. Dos primeros candidatos-partidos

b. Sobre votos válidos: Barranquilla, 391.137-482.025; Valledupar, 128.537-13.152; Riohacha, 54.020-66.933; Santa Marta, 145.555-541.774.

1. Sobre potencial electoral de la región Caribe Oriente

2. Sobre sufragantes región

3. Sobre votos válidos región

Otras variables consideradas en estos primeros análisis electorales, como el voto en blanco, los votos nulos y las tarjetas no marcadas, presentan cierta regularidad, lo que nos permite afirmar que los resultados electorales de 2015 con respecto a los de 2011, a pesar de su disminución, no observan cambios significativos. En promedio, el voto en blanco, los votos nulos y las tarjetas no marcadas, presentan porcentajes de 7,28, 11,28 y 1,9 respectivamente, en elecciones a gobernador. En elecciones a alcaldía, por su parte, aunque en menor medida, estas mismas variables observan porcentajes promedios que oscilan entre 3,46, 2,0 y 4,27.

Por departamentos, La Guajira se destaca en la utilización del voto en blanco, forma de abstención activa (Caicedo, p. 55) y al mismo tiempo alternativa política al pasar del 3% en 2011, al 8% en 2015. Los demás departamentos considerados en el análisis disminuyen la utilización de este importante recurso político (ver Tabla 3). En cada uno de ellos el voto en blanco pierde un punto porcentual en 2015.

Las capitales —Barranquilla, Valledupar, Riohacha y Santa Marta— que conforman la RCO, en lo que respecta al voto en blanco, nulo y no marcado, presentan patrones de comportamiento electoral similares a los de sus departamentos. Destaca, para el caso de Barranquilla, el aumento tanto del voto en blanco como del nulo y el no marcado.

¿Qué hay, entonces, en términos de participación electoral, luego de las elecciones subnacionales de 2015 en la RCO? Más de lo mismo. Una leve mejoría de la participación electoral que no supone cambios significativos, por lo tanto, en los indicadores de abstención. Estos muestran una regularidad tanto a nivel agregado en la región como por departamentos y capitales. En perspectiva de lo que Caicedo (2015, p. 45) define como lógicas formales e informales del quehacer político colombiano, lo que evidencian los resultados electorales de 2015 son todo lo contrario. Poca o ausente renovación de la clase política; escasa utilización del voto en blanco como alternativa a la oferta partidista tradicional, que sigue siendo más un instrumento jurídico que político; abstención regular y estable, por lo tanto más estructural y sistémica, que, junto con el voto en blanco, no permiten por sí solas aproximar una explicación del estado de la democracia a nivel subnacional.

Tabla 3. Caribe Oriente: orientación del voto elecciones para gobernador por departamento, 2015

	Atlántico			Cesar			La Guajira			Magdalena						
	2011		2015		2011		2015		2011		2015					
	Votos	%	Votos	%	Votos	%	Votos	%	Votos	%	Votos	%				
Total votantes	866.122	0,53	1.063.912	0,60	391.836	0,60	474.335	0,64	265.422	0,54	316.007	0,57	481.165	0,59	562.513	0,63
Abstención (1)	740.289	0,47	695.041	0,40	253.133	0,40	257.036	0,36	218.013	0,46	235.321	0,43	331.027	0,41	333.062	0,37
Votos válidos (2)	729.564	0,84	914.659	0,86	352.856	0,90	438.621	0,92	242.526	0,91	274.618	0,87	408.385	0,84	496.410	0,88
Votos nulos (2)	20.939	0,02	19.976	0,01	7.960	0,02	6.480	0,01	4.661	0,01	6.840	0,02	7.870	0,01	9.067	0,01
Votos no marcados (2)	115.619	0,13	129.277	0,12	31.020	0,07	29.234	0,06	18.235	0,06	34.549	0,10	64.910	0,13	57.036	0,10
Votos partidos (3)	659.787	0,90	836.561	0,91	337.613	0,95	425.336	0,97	233.559	0,96	252.764	0,92	372.495	0,91	461.260	0,93
Votos en blanco (3)	69.777	0,09	78.098	0,08	15.243	0,04	13.285	0,03	8.967	0,03	21.854	0,08	35.890	0,08	35.150	0,07
Potencial electoral	1.606.411		1.758.953		644.969		731.371		483.435		551.328		812.192		895.575	

Fuente: elaboración propia a partir de resultados oficiales de la Registraduría Nacional del Estado Civil, 2016.

1. Sobre potencial electoral de la región Caribe Oriente

2. Sobre sufragantes

3. Sobre votos válidos

Tabla 4. Caribe Oriente: orientación del voto elecciones para gobernador por capital de departamento, 2015

	Barranquilla			Valledupar			Riohacha			Santa Marta						
	2011		2015	2011		2015	2011		2015	2011		2015				
	Votos	%	Votos	%	Votos	%	Votos	%	Votos	%	Votos	%				
Total votantes	434.066	47,8	549.090	54,4	136.341	55,6	161.039	58,9	58.808	63,4	70.323	65,5	159.027	57,2	186.548	58,7
Abstención (1)	480.879	52,2	460.528	45,6	108.450	44,4	112.522	41,1	33.910	36,6	37.057	34,5	118.669	42,8	131.232	41,3
Votos válidos (2)	391.137	90,1	482.025	87,8	128.537	94,2	153.152	95,1	54.020	91,8	66.933	95,1	145.555	91,9	176.181	94,4
Votos nulos (2)	8.345	1,9	10.174	1,85	2.599	1,9	3.812	2,3	1.134	1,9	1.274	1,81	4.212	2,6	3.127	1,6
Votos no marcados (2)	34.584	7,9	56.891	10,4	5.205	3,8	4.075	2,5	3.654	6,2	2.116	3,0	9.260	5,8	7.240	3,8
Votos partidos (3)	362.856	83,5	438.762	91,0	124.996	91,6	148.866	97,2	51.399	87,4	65.842	98,3	138.298	86,9	170.274	96,6
Votos en blanco (3)	28.281	7,2	43.263	8,9	3.541	2,7	4.286	2,8	2.621	4,8	1.091	1,62	7.257	4,9	5.907	3,3
Potencial electoral	914.945		1.009.618		244.791		273.561		92.718		107.380		277.696		317.780	

Fuente: elaboración propia a partir de resultados oficiales de la Registraduría Nacional del Estado Civil, 2016.

1. Sobre potencial electoral de la región Caribe Oriente
2. Sobre sufragantes
3. Sobre votos válidos

## Poder político y partidos en el Caribe Oriente. Gobernadores y alcaldes 2015, ¿vino viejo en botella nueva?

Los gobernadores y alcaldes de la RCO elegidos en 2015 observan rasgos diferenciados de continuidad y concentración en, y de, el ejercicio del poder político, según se trate de elecciones a gobernación o alcaldía. La incertidumbre de los resultados electorales, principio de la democracia, salvo para la elección del gobernador del Atlántico, fue la regla. Por esto, los resultados de los comicios celebrados en los cuatro departamentos hacen prever que serán poco significativos los cambios que se produzcan, no solo en términos de apoyos electorales futuros sino también desde la perspectiva de sus ejecutorias como mandatarios. En todos los casos, las candidaturas ganadoras pertenecen o al mismo partido o fueron apoyados por el partido que detentaba el poder. Y ronda sobre ellos, en mayor o menor medida, el halo de serios cuestionamientos resultado de ejercicios de gobierno anteriores, bien por su participación y antecedentes o por su cercanía y apoyo recibido que los vinculan con políticos cuestionados, investigados e incluso juzgados y condenados por casos de corrupción y/o paramilitarismo. ¿Quién o quiénes concentran el poder político en la región? ¿Cuánto cambian las bases de apoyo electoral de los partidos? De existir cambios, ¿cómo se manifiestan en el sistema partidario?

### Las dimensiones del voto

La literatura politológica especializada en el estudio de los sistemas de partidos ha dado en aceptar que son las dimensiones del voto o del sistema de partidos las que nos informan acerca de las características y los elementos definitorios, así como la configuración y las dinámicas de funcionamiento y competición de un sistema de partidos resultante de unos comicios dados (Oñate y Ocaña, 1999, p. 74)<sup>11</sup>. Para el caso, este apartado centra su atención en los indicadores de fragmentación, número efectivo de partidos —NEP—, concentración y volatilidad.

<sup>11</sup>Sus principales indicadores son la fragmentación y el número efectivo de partidos, la concentración, la competitividad, la polarización, la volatilidad y el regionalismo. Son del mismo modo, diversos los autores que se han ocupado de su estudio y aplicación. Entre ellos destacan: Douglas Rae (1971); Arend Liphart (1986); Jhon Loosemore y Víctor Hnby (1971); Juan Molinar (1991); Mogens Pedersen (1979); Rein Taagepera y Markku Laakso (1979).

## La distribución del voto en 2015, ¿pocas o muchas opciones?

Conocer la forma como se distribuye el voto en unas elecciones dadas, es uno de los primeros asuntos que hay que responder a fin de comprender el funcionamiento del sistema de partidos luego de una elección, más aún cuando se desconoce su funcionamiento. Para dar cuenta de ello, resulta útil el indicador de fragmentación<sup>12</sup> complementado con el de NEP<sup>13</sup>.

Las tablas 5 y 6 muestran que el índice de fragmentación electoral para la elección de gobernador osciló entre 0,69 en Atlántico y 0,49 en La Guajira, como valores máximo y mínimo, respectivamente. Por su parte, en los departamentos de Cesar y Magdalena, el mismo indicador alcanzó valores de 0,53 y 0,58, respectivamente. Del mismo modo, en elecciones para alcalde, los índices estuvieron entre un mínimo de 0,43 en Barranquilla, y un promedio de 0,65 en Valledupar, Riohacha y Santa Marta. ¿Son estos valores señal de bipartidismo o de multipartidismo?

Responder este interrogante implica, como se señaló antes, complementar la información que nos provee el anterior indicador con el que nos ofrezca el de NEP. La información de las mismas tablas respecto del número efectivo de partidos en elecciones a gobernador muestra valores de NEP que oscilan entre 1,99 para La Guajira y 3,30 en Atlántico, junto a valores de 2,16 para Cesar y 2,38 en Magdalena. Del mismo modo, valores de NEP, en elecciones para alcalde, de 1,75, 2,7, 2,85 y 3,03, en Barranquilla, Riohacha, Santa Marta y Valledupar, respectivamente.

---

<sup>12</sup>Este indicador debe su nombre a Douglas Rae (1971), quien realizó la primera medición numérica del mismo. La fórmula para su cálculo es:  $F = 1 \cdot \sum (pi)^2$ , siendo pi la proporción de voto o de escaños alcanzados por cada partido. El indicador varía entre un mínimo de 0 y un máximo de 1. Valores cercanos a 1 indican la existencia de un multipartidismo; es decir, de un gran número de partidos operando y compitiendo en el sistema. Por el contrario, valores cercanos a 0 son muestra o de un bipartidismo o de un partido exclusivo que opera bajo condiciones de baja o ausente competitividad electoral, aún al interior de un sistema democrático (Ruiz y Otero, 2013, p. 122). En términos de Oñate y Ocaña (1999, p. 35) el indicador informa acerca de la medida en la que el poder político se encuentra concentrado o disperso [...] y nos permite saber el número de partidos que compiten en el seno de un sistema de partidos.

<sup>13</sup> Indicador complementario del de fragmentación, sugerido por Laakso y Taagepera (1979) y afinado por Taagepera y Shugart (1989). Se calcula a partir de la siguiente fórmula:  $N = 1 / \sum pi^2 = 1 / (1 - F)$ , donde pi es la proporción de voto de cada partido

Tabla 5. Caribe Oriente: concentración, fragmentación y número efectivo de partidos electorales en elecciones para gobernador, 2015

Porcentaje de voto por partido	Atlántico	Cesar	La Guajira	Magdalena
Partido Cambio Radical		54,45	65,64	59,38
Coalición Partido Liberal-Partido Centro Democrático		40,61		
Partido Liberal Colombiano	38,16			23,97
Coalición Partido Alianza Verde-Partido de la U	37,22			
Partido de la U			26,40	
Firme con Juan a la Gobernación	13,52			
Partido Centro Democrático				9,56
Mi Gente	2,19			
Coalición UP-Polo Democrático-Partido Verde		1,89		
Partido Centro Democrático	0,0035			
Concentración (dos primeros partidos)	75,38	95,06	92,04	83,35
Fragmentación	0,69	0,53	0,49	0,58
NEP electorales	3,30	2,16	1,99	2,38

Fuente: elaboración propia a partir de resultados oficiales de la Registraduría Nacional del Estado Civil, 2016.



Tabla 6. Caribe Oriente: concentración, fragmentación y número efectivo de partidos electorales en elecciones para alcalde, 2015

Porcentaje de voto por partido	Barranquilla	Valledupar	Riohacha	Santa Marta
Partido Cambio Radical	73,07	27,38	51,32	
Avanzar es Posible		48,19		
Fuerza Ciudadana del Cambio				51,81
Riohacha Adelante			25,05	
Partido Conservador Colombiano				22,99
Partido Conservador Colombiano-Partido de la U			20,12	
Firme Barranquilla Sí se Puede	17,95			
Partido Opción Ciudadana		11,40		
Partido de la U				11,32
Otra Santa Marta es Posible				7,85
Partido Centro Democrático		3,92		
Partido Liberal Colombiano		1,86		2,65
Partido Alianza Social Independiente			1,86	
Movimiento Alternativo Indígena y Social “MAIS”		1,76		
Partido Polo Democrático Alternativo		1,03		
Movimiento Autoridades Indígenas de Colombia		0,97		
Partido Alianza Verde		0,65		
<b>Concentración (dos primeros partidos)</b>	91,02	75,57	76,37	74,80
<b>Fragmentación</b>	0,43	0,67	0,63	0,65
<b>NEP electorales</b>	1,75	3,03	2,70	2,85

Fuente: elaboración propia a partir de resultados oficiales de la Registraduría Nacional del Estado Civil, 2016.

Ahora bien, a partir de la información que nos suministran tanto el índice de fragmentación como el de NEP, en elección de gobernador y de alcalde de la RCO, podríamos señalar que los resultados electorales configuraron diferenciados formatos de sistemas de partidos en la región. Por un lado, la fragmentación baja y el número efectivo de partidos cercano a 2 (en La Guajira para elección de gobernador y en Atlántico para la de alcalde) suponen la existencia de un partido fuerte y otro con alguna fuerza, sin que esta llegue a comprometer el poderío del primero. Del mismo modo, la existencia en teoría de un bipartidismo, aunque en realidad, de mantenerse el formato, no hay posibilidad de alternancia alguna, nos ubica en el plano del sistema de partido único. Llama la atención que se trata del mismo partido: Cambio Radical, el cual ganó la Gobernación de La Guajira y la Alcaldía de Barranquilla.

Los índices de fragmentación de los casos del Atlántico (0,69), Cesar (0,53) y Magdalena (0,58), en elección de gobernador, con NEP de 3,3, 2,16 y 2,38, son formatos claramente clasificados como bipartidistas. En tanto que los mismos índices pero para elección de alcaldes, con valores de 3,03, 2,7 y 2,85 en Valledupar, Riohacha y Santa Marta, corresponden a formatos bipartidistas, a pesar de la presencia de otros partidos que no representan “peligro”, en los que dos partidos alcanzan más del 70% de los votos. En este punto, vale resaltar que el candidato del Movimiento Avanzar es Posible, ganador de la Alcaldía de Valledupar, inicialmente recibió el aval de Cambio Radical, partido que después se lo retiró, por lo que el entonces candidato se inscribió por firmas.

Otro indicador importante para determinar la estabilidad institucional es el de concentración que se registra en el sistema de partidos y cuya medida está dada por el porcentaje de votos que suman el primer y segundo partidos<sup>14</sup>. Los resultados de las elecciones de 2015 en la RCO nos muestran (tablas 5 y 6) un patrón de comportamiento: altos índices de concentración electoral, lo cuales en promedio alcanzan el 86,45% y el 79,44% de votos para los dos primeros partidos en elección de gobernador y alcalde, respectivamente. Dicho patrón se caracteriza además por tener en Cambio Radical el primer partido en tres de los cuatro departamentos (Cesar, La Guajira y Magdalena) y en dos de las cuatro capitales (Barranquilla y Riohacha) en los que se eligió gobernador o alcalde.

---

<sup>14</sup>Se trata de un indicador sencillo e intuitivo que resulta útil para comparar elecciones entre diferentes distritos o elecciones. Su medida está dada por la fórmula: % de voto del partido A + % de voto del partido B, siendo A y B los partidos más votados.

Destacan el 65,64% y el 92,02% de concentración, observados en La Guajira y Barranquilla, en donde Oneida Pinto y Alejandro Char ganaron con 65,64% y 73,07%, respectivamente, del total de los votos depositados.

## La transferencia de votos entre una elección y otra, ¿cuánta lealtad partidista?

Hasta aquí hemos analizado aspectos determinados del sistema de partidos que se configuró a partir de los resultados electorales de 2015, desde un punto de vista estático. No obstante, resulta necesario, aunque no suficiente, para hacer una lectura más completa, ver cómo es la evolución de las elecciones entre 2011 y 2015. Para ello, recurriremos a la volatilidad<sup>15</sup>, que nos informa acerca de los cambios electorales netos que se producen entre estas dos elecciones.

Los cálculos de las tablas 7 y 8 ponen de manifiesto, para elecciones a gobernador, bajos niveles de volatilidad en los departamentos de Atlántico y Cesar, 7,05 y 4,29, que evidencian cambios poco significativos en el sistema de partidos; en tanto que para los departamentos de La Guajira y Magdalena, los altos índices, 15,43 y 26,85, respectivamente, denotan cambios en los patrones de votación y por lo tanto una transformación paulatina de su sistema partidario. Por su parte, para las elecciones de alcalde, los altos indicadores de volatilidad observados en Barranquilla, Valledupar, Riohacha y Santa Marta son síntoma de las transformaciones en el sistema de partidos más local<sup>16</sup>.

---

<sup>15</sup> La volatilidad, siguiendo a Ruiz y Otero (2013, p. 143), captura el grado de lealtad del electorado hacia los diferentes partidos políticos que conforman el sistema de partidos, a través de la transferencia de votantes de unos partidos a otros y que producen cambios en el sistema. Es decir, variaciones que se registran entre el apoyo electoral que reciben los distintos partidos políticos entre dos elecciones sucesivas y que se deben a transferencias individuales del voto (Pedersen, 1983, pp. 31-32). Pedersen utiliza para su medición la siguiente fórmula:  $VT = \frac{1}{2} \sum | \Pi_i^{\nabla} |$ , donde la variación en el porcentaje de voto experimentada por cada partido viene dada por:  $\Pi_i^{\nabla} = \Pi_i(t+1) - \Pi_i(t)$ ,  $i = 1, \dots, n$ , denotando con  $\Pi_i(t)$  y  $\Pi_i(t+1)$  a los porcentajes de voto en las elecciones  $t$  y  $t+1$ , respectivamente, del partido  $i$ -ésimo. El índice oscila entre un mínimo de 0 y un máximo de 100.

<sup>16</sup> Vale aclarar que se hace necesario ahondar en este aspecto, toda vez que aquí no hemos identificado clivaje alguno que pueda estar en la base de la explicación del cambio en el sistema de partidos departamental y/o municipal.

Tabla 7. Caribe Oriente: volatilidad electoral total en elecciones para gobernador, 2011-2015

<b>Atlántico</b>				
<b>Partidos</b>	Votos (%) (t) 2011	Votos (%) (t + 1) 2015	Diferencia (t + 1) – (t)	Diferencia en valor absoluto
Partido Liberal Colombiano	46,64	38,16	-4,60	4,60
Partido de la U	32,86	37,22	4,36	4,36
Otros <sup>1</sup>	10,91	16,06	5,15	5,15
			Suma: 14,12	
			Volatilidad total: 14,11/2 = 7,05	
<b>Cesar</b>				
<b>Partidos</b>	Votos (%) (t) 2011	Votos (%) (t + 1) 2015	Diferencia (t + 1) – (t)	Diferencia en valor absoluto
Partido de la U	49,51	54,45	4,94	4,94
Otros <sup>2</sup>	46,15	42,50	-3,65	3,65
			Suma: 9,62	
			Volatilidad total: 9,62/2 = 4,29	
<b>La Guajira</b>				
<b>Partidos</b>	Votos (%) (t) 2011	Votos (%) (t + 1) 2015	Diferencia (t + 1) – (t)	Diferencia en valor absoluto
Partido Cambio Radical	52,34	65,64	13,3	13,3
Otros <sup>3</sup>	43,96	26,40	-17,56	17,56
			Suma: 9,62	
			Volatilidad total: 30,86/2 = 15,43	
<b>Magdalena</b>				
<b>Partidos</b>	Votos (%) (t) 2011	Votos (%) (t + 1) 2015	Diferencia (t + 1) – (t)	Diferencia en valor absoluto
Partido Cambio Radical	31,64	59,38	27,74	27,74
Otros <sup>4</sup>	59,56	33,53	-26,03	26,03
			Suma: 53,77	
			Volatilidad total: 53,77/2 = 26,85	

Fuente: elaboración propia a partir de resultados oficiales de la Registraduría Nacional del Estado Civil.

1. En 2011, Movimiento por la reconstrucción del Atlántico y Polo Democrático Alternativo; en 2015, Firme con Juan a la Gobernación, Mi Gente y Partido Centro Democrático.
2. En 2011, Movimiento Afrovides, Partido Conservador, Partido Liberal, Movimiento Autoridades Indígenas y Movimiento Inclusión y Oportunidades; en 2015, coalición Partido Liberal-Partido Centro Democrático.
3. En 2011, coalición partidos Conservador-de la U-Verde-Liberal; en 2015, Partido de la U.
4. En 2011, Respeto por el Magdalena y Alianza Social Indígena; en 2015, Partido Liberal y Partido Centro Democrático.

Tabla 8. Caribe Oriente: volatilidad electoral total en elecciones para alcalde, 2011-2015

<b>Barranquilla</b>				
<b>Partidos</b>	Votos (%) (t) 2011	Votos (%) (t + 1) 2015	Diferencia (t + 1) – (t)	Diferencia en valor absoluto
Partido Cambio Radical	58,12	73,07	14,95	14,95
Firme con Barranquilla	28,95	17,95	-11	11
Otros <sup>1</sup>	5,66	0	-5,66	5,66
			Suma: 31,61	
			Volatilidad total: 31,61/2 = 15,80	
<b>Valledupar</b>				
<b>Partidos</b>	Votos (%) (t) 2011	Votos (%) (t + 1) 2015	Diferencia (t + 1) – (t)	Diferencia en valor absoluto
Partido Liberal Colombiano	29,07	1,86	-27,21	27,21
Partido Cambio Radical	21,52	27,38	5,86	5,86
Sí Podemos	37,86		-37,86	37,86
Avanzar es Posible		48,19	48,19	48,19
Partido Opción Ciudadana		11,40	11,40	11,40
Otros <sup>2</sup>	8,76	8,33	-0,43	0,43
			Suma: 130,95	
			Volatilidad total: 130,95/2 = 65,47	
<b>Riohacha</b>				
<b>Partidos</b>	Votos (%) (t) 2011	Votos (%) (t + 1) 2015	Diferencia (t + 1) – (t)	Diferencia en valor absoluto
Partido Liberal Colombiano	64,11		64,11	64,11
Partido de la U	23,89		23,89	23,89
Movimiento Autoridades Indígenas	6,29		6,29	6,29
Partido Cambio Radical		51,32	51,32	51,32
Riohacha Adelante		25,05	25,05	25,05

<b>Riohacha</b>				
<b>Partidos</b>	<b>Votos (%) (t) 2011</b>	<b>Votos (%) (t + 1) 2015</b>	<b>Diferencia (t + 1) – (t)</b>	<b>Diferencia en valor absoluto</b>
Partido Conservador Colombiano-Partido de la U		20,12	20,12	20,12
Otros <sup>3</sup>	0,84	1,86	1,02	1,02
			Suma: 192,25	
			Volatilidad total: 192,25/2 = 96,12	
<b>Santa Marta</b>				
<b>Partidos</b>	<b>Votos (%) (t) 2011</b>	<b>Votos (%) (t + 1) 2015</b>	<b>Diferencia (t + 1) – (t)</b>	<b>Diferencia en valor absoluto</b>
Partido Liberal Colombiano	51,21	2,65	-48,56	48,56
Partido Conservador Colombiano	28,31	22,99	-5,32	5,32
Polo Democrático Alternativo	12,52		12,52	12,52
Partido de la U		11,32	11,32	11,32
Otra Santa Marta es Posible		7,85	7,85	7,85
Otros <sup>4</sup>	2,95		2,95	2,95
			Suma: 88,52	
			Volatilidad total: 88,52/2 = 44,26	

Fuente: elaboración propia a partir de resultados oficiales de la Registraduría Nacional del Estado Civil.

1. En 2011, Polo Democrático Alternativo, Movimiento Inclusión y Oportunidades, MIRA, PIN.
2. En 2011, Movimiento Afrovides y Movimiento Inclusión y Oportunidades; en 2015, Partido Centro Democrático, MAIS, Polo Democrático, Movimiento Autoridades Indígenas y Partido Alianza Verde.
3. En 2011, Partido de Integración Nacional; en 2015, Partido Alianza Social Independiente.
4. En 2011, MIRA, Autoridades Indígenas de Colombia.

## Los gobernantes del posconflicto: ¿continuidad o cambio?<sup>17</sup>

Si con las elecciones de 2014 se redefinieron las lógicas formales e informales del quehacer político del país, siguiendo a Caicedo (2015), era

<sup>17</sup>Sirven para la redacción de este apartado los informes e investigaciones periódicas publicados por el portal La Silla Vacía. En particular, los escritos por Tatiana Velásquez Archibold (2015) y Laura Ardila Arrieta (2016).

de esperarse que las de 2015, fortalecieran o reafirmaran lo alcanzado en 2014. Sin embargo, aquí señalamos que no. Por lo menos para las de la RCO. No solo por la ausencia de renovación de la clase política de esta parte del país, sino por la reiteración de la tradicional forma de hacer política en la misma. Muy a pesar de persistir, de un lado, en la agenda política del país, el tema de la paz y el de su consecuente escenario de posconflicto; y del otro, la importancia que para la construcción de la paz reviste el escenario local.

Así, aunque en no pocos departamentos del país las elecciones se han convertido en una oportunidad para que ciertos grupos consigan algunos intereses particulares, no es menos cierto que la Costa Caribe colombiana se ha constituido en un caso bastante particular y característico toda vez que las elites políticas que manejan la región han logrado, a través de estrategias también particulares, adquirir, mantener y prolongar su poder en los distintos departamentos del norte del país.

Los gobernantes elegidos el año inmediatamente anterior que hoy ocupan cómodos despachos de gobernaciones y alcaldías, cuentan no solo con el apoyo natural de sus familias, allegados y simpatizantes, sino también con importantes y estratégicas relaciones que han catapultado su éxito político en las urnas. Las elecciones de 2015, más que cambiar el panorama político local, confirmaron los altos índices de clientelismo y la prevalencia de las tradicionales familias políticas del caribe. Aquí, siguiendo a Caicedo (2015, p. 45-46), la “redefinición de las lógicas formales e informales del quehacer político” no resultan aplicables a Atlántico, Cesar, La Guajira y Magdalena. Los gobernadores y alcaldes de capital lejos están de ser renovación de la clase política regional. Son la continuidad de inveteradas estructuras familiares y clientelares.

En el Atlántico, con un discurso de continuidad no solo del gobierno de su antecesor sino de las obras que dejó inconclusas durante su primer mandato, Eduardo Verano de la Rosa<sup>18</sup>, del Partido Liberal, le ganó el pulso por la Gobernación, aunque por margen estrecho, a su más

---

<sup>18</sup> Eduardo Verano de la Rosa ya había sido gobernador del departamento en el periodo 2008-2011. Su administración fue cuestionada no solo por la demora y el incumplimiento de sus obras, principalmente en el sur del Atlántico, hechos que son objeto de investigación por parte de la Procuraduría General de la Nación. Cuando Verano de la Rosa fue gobernador, se registró una dura temporada invernal que golpeó a todo el país y en la región Caribe se presentaron más de 120.000 víctimas. El hecho se originó por el rompimiento del Canal del Dique y la posterior inundación de más de 65.000 hectáreas (El Tiempo, 22 de octubre de 2015).

fuerte contrincante: Alfredo Varela de la Rosa, quien fue avalado por la coalición Partido Alianza Verde y Partido de la U. En Barranquilla, por su parte, lo propio hizo Alejandro Char<sup>19</sup>, avalado por el Partido Cambio Radical, sobre su único rival, el candidato independiente Rafael Sánchez Anillo, apoyado por un grupo representativo de ciudadanos denominado “Firmes con Barranquilla”.

Char también repite gobierno gracias al inobjetable apoyo que los barranquilleros le dieron en las urnas: más del 70% del total de votos. Con su reelección le apuesta, al tiempo, a tener gobernador del Atlántico de su cuerda toda vez que su colectividad fue pieza clave en el triunfo del exconstituyente, exministro y exgobernador Verano de la Rosa, quien últimamente ha utilizado las banderas de la descentralización y la autonomía territorial como proyecto político y posee un fuerte lazo con la familia Char, por lo que la Gobernación seguirá en manos de los liberales, pero con una importante cuota de poder en manos de los Char. Asimismo, el alcalde barranquillero aumenta su ya fuerte influencia entre algunos mandatarios costeños<sup>20</sup> y junto a su hermano Arturo, el senador de Cambio Radical más votado del país, se consolida en el Caribe colombiano como el brazo político más fuerte del proyecto presidencial de Germán Vargas Lleras para 2018.

Esta nueva alianza que quedó conformada para gobernar el departamento del Atlántico en los próximos cuatro años, ha apoyado también la elección de los nuevos gobernantes en otros departamentos de la región Caribe. En la elección de la nueva gobernadora del departamento de La

<sup>19</sup>Alejandro Char Chaljub, quien fuera considerado el mejor alcalde país en el periodo 2008-2011, fue coordinador de la reelección de Juan Manuel Santos en la Costa Caribe y es mano derecha del vicepresidente Germán Vargas Lleras. Sucede en el cargo a su anterior Secretaria de Hacienda y hoy exalcaldesa, no se apartó de su administración. Pesan sobre él 81 procesos que tiene abiertos: 17 en la Procuraduría, 9 en la Contraloría y 55 casos del orden penal en la Fiscalía. Las acusaciones van desde temas nimios hasta presuntos casos de corrupción, abuso de función pública, complicidad con los detenidos primos Nule por las irregularidades en la construcción de la vía Bogotá-Girardot, que le costó una millonaria multa que ya pagó en la Contraloría pero que lo tiene en problemas en el plano disciplinario (Las 2 Orillas, abril de 2014; BarranquiYa, mayo de 2015).

<sup>20</sup>El apoyo de Char Chaljub, a través del Partido Cambio Radical, se hizo visible en los departamentos de La Guajira, Magdalena y Cesar, principalmente. Alejandro Char fue delegado por el partido Cambio Radical para la entrega de los avales en el Caribe, por ejemplo, y ha conseguido desbanicar a varios históricos militantes de Cambio Radical en departamentos como Magdalena, César y La Guajira. Por su parte, en Bolívar, Char se enfrentó con los hermanos Vélez: el alcalde Dionisio y el excandidato al Congreso Dusán, aun cuando, dos años atrás, habían conformado una alianza y, en Sucre, Char logró dejar con muy poca participación en el gobierno elegido al importante senador Antonio Guerra de la Esperiella.



Guajira, Oneida Pinto, es posible identificar el fuerte apoyo por parte del alcalde Char y del vicepresidente Germán Vargas Lleras con la otorgación del aval del partido Cambio Radical a su candidatura, pese a las múltiples observaciones de otros militantes del partido.

La Gobernación de La Guajira queda en manos de una trabajadora social, exconcejal de Maicao y dos veces alcaldesa de Albania, municipio en el que logró elaborar un proyecto político importante. Este cargo, aunque cambia de partido, no varía en cuanto a poder político en tanto quienes hoy lo poseen son el exgobernador Jorge Ballesteros y su hijo, el gobernador de este departamento en el periodo 2014-2015 José Ballesteros, quienes apoyaron a Oneida y, en las elecciones de 2011, la candidatura del polémico gobernador destituido Juan Francisco ‘Kiko’ Gómez.

Ahora bien, no sólo la Gobernación del departamento sino también la Alcaldía de su capital quedaron en poder del partido Cambio Radical. El alcalde de Riohacha, Fabio Velásquez, se desempeñó hasta 2015 como jefe de planeación y docente en la Universidad de La Guajira, siendo este su primer intento político. La Alcaldía de Riohacha deja de ser liberal y se suma a la importante cuota de poder lograda por Cambio Radical en la Costa Caribe, sin embargo, el gran poder detrás de este cargo será el rector de la Universidad de La Guajira, Carlos Robles, ya que fue quien, desde esa institución, impulsó la candidatura de Velásquez. Además, como la mayoría de los mandatarios elegidos en el Caribe por el partido Cambio Radical, Velásquez cuenta con el respaldo del alcalde Alejandro Char y el vicepresidente Germán Vargas Lleras.

Por su parte, así como Atlántico y La Guajira, el departamento del Magdalena también quedó configurado con una gran influencia de Cambio Radical; la Gobernación pasa de estar en cabeza de Luis Miguel ‘el Mello’ Cotes, a ser manejada por su tía, la exprimera gestora del departamento, Rosa Cotes. La nueva gobernadora es conocida por su fuerte e histórico trabajo social en comunidades vulnerables, sin embargo, también se conoce que su llegada a la Gobernación responde a una poderosa coalición realizada por su sobrino. Por lo anterior, el poder detrás de este cargo seguirá estando en manos del mismo grupo político, conformado por su sobrino, su esposo —el exalcalde de Santa Marta condenado por parapolítica Francisco ‘Chico’ Zúñiga—, el excongresista Jorge Caballero y los poderosos Díaz Granados: Eduardo, representante de La U; Sergio, exministro de Comercio; y Juan Pablo, exalcalde de

Santa Marta y actual viceministro de desarrollo rural. Además, la nueva gobernadora cuenta con el apoyo de importantes líderes del partido Cambio Radical a nivel nacional gracias al aval que le fue otorgado.

Sin embargo, el peso de Cambio Radical en Magdalena se ve equilibrado por la elección del candidato por el Movimiento Fuerza Ciudadana, Rafael Martínez, para la Alcaldía de la ciudad de Santa Marta. Martínez inició su vida profesional al lado del alcalde Carlos Caicedo en la Universidad del Magdalena cuando Caicedo fungía como rector de la institución, allí asumió cargos importantes y, de la mano de Caicedo, logró convertirse en decano de la Facultad de Ciencias Empresariales y Económicas. Además, el nuevo alcalde se desempeñó como jefe de campaña de Caicedo a la alcaldía en 2011, ocupó las secretarías de Gobierno y de Educación y fue director del DADMA (Departamento Administrativo Distrital del Medio Ambiente).

La Alcaldía cambia de partido político, de liberales a ser del Movimiento Fuerza Ciudadana, no obstante, continuará siendo manejada por el grupo liderado por el alcalde Carlos Caicedo, quien en las pasadas legislativas apoyó a la exalcaldesa Pinedo, por los liberales, en su aspiración al Senado de la República. Caicedo, junto a su esposa Elisa Villarroel, será el principal respaldo en la gestión de Martínez.

Finalmente, en lo que respecta al departamento del Cesar<sup>21</sup> y su capital Valledupar, las cosas no son del todo diferentes a lo descrito antes. La Gobernación quedó en manos del clan Gnecco, liderado por Cielo Gnecco, madre del anterior gobernador, quien desde la administración departamental apoyó no solo la candidatura del hoy gobernador Francisco

.....  
<sup>21</sup>En cuanto a lo *político*, señala Guzmán (2016, en prensa), de todos es conocido que el departamento de Cesar, durante la última década, se ha caracterizado por la influencia de un fenómeno que ha tenido alcances e implicaciones a nivel departamental, regional y nacional: la parapolítica. Es decir, esa relación entre el paramilitarismo y la política local cesareña que se trajo, a partir de las características personales de los jefes paramilitares, en estructuras organizativas y diferenciadas en las que contrastan no solo el capital social que sustentaba el liderazgo de los jefes paramilitares, sino también la experiencia de la elite política local en el manejo de contextos permeados por la violencia. Sobre el particular, prolifa ha sido la producción investigativa realizada desde las organizaciones de la sociedad civil y la academia. En particular, vale resaltar los trabajos de Arias Ortiz, Angélica (2012), *Contexto de violencia y conflicto armado*, y Acevedo Guerrero, Tatiana, *Estructuras de poder político y electoral e Hipótesis de captura del Estado*, investigadoras del Observatorio de Conflicto Armado de la Corporación Nuevo Arco Iris y del Observatorio de Democracia de la Misión de Observación Electoral, cuyos trabajos mencionados acá son parte de la *Monografía político electoral del Departamento de Cesar 1997-2007*, publicada por la MOE. Dichos trabajos dan cuenta del fenómeno paramilitar y su influencia en los resultados electorales del periodo 1997-2007, y de la relación que se evidencia entre las organizaciones criminales y la política tradicional (Guzmán, 2016, en prensa).

F. Ovalle sino también a 24 de los 25 candidatos a alcalde de todo el departamento. Ovalle también dispuso del apoyo del vicepresidente German Vargas Lleras<sup>22</sup>.

En este departamento, el Partido de la U logró, con un exliberal, posicionarse en la Gobernación. El gobernador Franco Ovalle fue diputado del departamento durante dos periodos y fungió como concejal de Valledupar por el Partido Liberal. Además, fue el gerente de la campaña de reelección del primer mandatario Juan Manuel Santos en el Cesar y anteriormente se desempeñó como gerente de la campaña de Vargas Lleras para la Presidencia. Por ello, aunque la Gobernación seguirá en poder del Partido de la U, también tendrá gran influencia un grupo aliado con el “vargasllerismo”: la familia Gnecco, cuyos miembros, junto al Vicepresidente, poseen una importante cuota de poder en la nueva gobernación dirigida por Ovalle. Asimismo, la gobernación de Ovalle contará con el apoyo de todos los congresistas del Cesar que impulsaron su candidatura (Fernando de la Peña por Opción Ciudadana; Alfredo Cuello Baute, de los conservadores; Christian Moreno Villamizar del Partido de La U; y Eloy ‘Chichi’ Quintero, representante de Cambio Radical).

En lo que respecta a la Alcaldía de la capital, el exconcejal ‘Tuto’ Uhía fue elegido como nuevo mandatario para el periodo en curso. Valledupar tiene como nuevo alcalde a un exsecretario de Gobierno del Cesar (2012 y 2013) y a un candidato por el movimiento significativo Avanzar es Posible, el cual inscribe sus candidaturas a través de firmas. Uhía había sido avalado por el partido Cambio Radical como su apuesta a la alcaldía para las elecciones de 2015, sin embargo, el aval fue removido, por lo que se inscribió por firmas.

El movimiento Sí Podemos, que en las legislativas pasadas y que poco antes de las regionales estaba aliado con el “vargasllerismo”, deja la alcaldía de Valledupar para que ésta pase a manos del movimiento por firmas Avanzar es Posible; a pesar de este cambio, el representante conservador Ape Cuello será el principal jefe político de esta Alcaldía, ya que fue el mayor financiador de la campaña de Uhía y le aportó, también, la mayor cantidad de votos con los que fue elegido.

---

<sup>22</sup> En un video que se realizó desde la misma campaña del hoy gobernador, en plaza pública, Ovalle manifestó que disponía del apoyo del dueño de la chequera nacional. Hacía referencia al respaldo del vicepresidente.

El representante conservador a la Cámara Alfredo Ape Cuello Baute enfrentó una fuerte investigación por parapolítica y aspiró al Senado en 2010 con muy poco éxito; a pesar de ello, pasó a no tener ningún problema judicial y a convertirse hoy en el jefe único de la casa que influye en 9 de 25 alcaldías en el departamento, los concejos de todos los municipios, la Asamblea, los organismos de control en la esfera local y la Secretaría de Gobierno del departamento. Además, a esta Alcaldía en Valledupar, se le suman los apoyos del vargasllerismo como poder aliado con el representante Eloy ‘Chichi’ Quintero y con Alejandro Char, alcalde elegido en el Distrito de Barranquilla.

La información de la Tabla 9 nos presenta clara evidencia de los ganadores en las pasadas elecciones de 2015. Sin lugar a dudas, el partido Cambio Radical resultó ser el ganador. Con dos gobernadores (Atlántico y La Guajira) y 26 alcaldes distribuidos en los cuatro departamentos, además del fortalecido liderazgo regional del Alcalde de Barranquilla, Cambio Radical se inscribe en la lista de los partidos de mayor opción en la carrera hacia la Presidencia de la República. Le siguen el partido de la U y los tradicionales Liberal y Conservador colombianos.

Tabla 9: Caribe Oriente: partidos que ganaron en elecciones a gobernador y alcalde, 2015

Partido Político/Coalición	Votos ganados	% Votos	Nro. gobernadores	Nro. alcaldes
Partido Cambio Radical	779.425	34,59	2	26
Partido de la U	283.228	12,57	1	21
Partido Conservador	225.952	10,02		11
Partido Liberal	199.009	8,83	1	15
Partido Opción Ciudadana	105.642	4,18		11
Coalición Movimiento Fuerza Ciudadana y La Fuerza del Cambio	91.294	4,02		1
Coalición Movimiento Avanzar es Posible, ASI y Partido Conservador	73.805	3,27		1
Alianza Verde	22.336	0,99		1
Partido Cambio Radical en coalición con partidos Liberal, Centro Democrático y de la U	17.146	0,76		1
ASI	16.692	0,74		1

Partido Político/Coalición	Votos ganados	% Votos	Nro. gobernadores	Nro. alcaldes
MAIS	13.566	0,60		1
Movimiento Por tus Derechos: coalición Partido Liberal con Partido Cambio Radical	11.832	0,52		1
Partido de la U en coalición con Partido Opción Ciudadana	9.407	0,41		1
Coalición Partido de la U con Partido Liberal	4.312	0,19		1
Total sufragantes en la región Caribe Oriente	2.252.920			
<b>Total departamentos y municipios</b>			<b>4</b>	<b>93</b>

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

En esta “lista” de ganadores llama la atención el Movimiento Opción Ciudadana, antiguo Partido de Integración Nacional (PIN), que eligió 11 alcaldes. Surge en este caso un interrogante válido en el contexto del eventual escenario de posconflicto: ¿estamos frente a la mutación de la paraparlítica? Del mismo modo, llama la atención que los partidos ganadores en la RCO son los mismos partidos que están, o han estado, siendo parte de la coalición de Unidad Nacional, la que en la perspectiva del posconflicto deberá responder al reto de consolidar los acuerdos de La Habana.

Llegados a este punto, bien vale la pena interrogarnos, de nuevo, respecto de la medida de la configuración y/o reconfiguración del poder político en la región Caribe Oriente colombiano. Del mismo modo, si ésta, de haberse producido, facilita una mejor comprensión de la viabilidad operacional de la implementación, en los cuatro departamentos y sus municipios, de los acuerdos a los que se llegue en La Habana. El siguiente apartado, más a modo de conjeturas que de conclusiones acabadas, se ocupará de tales interrogantes.

## A modo de conclusión

En el entendido de que la construcción de escenarios de paz y de transición hacia la misma convoca la participación decidida de todos los actores de nuestra sociedad sin excepción, se requiere para ello de una

reflexión colectiva y debates que posibiliten una mejor comprensión y alcance de dicha participación. Habrá entonces que reflexionar y debatir sobre los roles que cada uno de los actores debe jugar, las reformas que deberían ponerse en marcha para facilitar la transición y el tipo de instituciones de que disponemos para enfrentar el posconflicto, todo ello necesario para generar territorios de paz duradera y estable.

Así, sea lo primero señalar, a la luz de los resultados y la lectura de los mismos, que el poder político en Atlántico, Cesar, La Guajira y Magdalena, evidencia continuidad en su ejercicio, a pesar de que en algunos casos diera una sensación contraria. Clanes tradicionales como los Char, los Gnecco, o familiares y allegados suyos, continúan siendo titulares del poder en la región. En algunos casos, con el apoyo de políticos cuestionados y/o vinculados a casos de corrupción y parapolítica. No obstante, esta continuidad podría significar una articulación entre el centro y el territorio de cara a hacer más viable el proceso de construcción de paz desde la región y los municipios.

En segundo lugar, que las elecciones de 2015 dejan abierta, no solo para la RCO sino para el resto del Caribe colombiano —y por qué no decirlo, del país—, una clara posición de ventaja del Partido Cambio Radical en el camino hacia la Presidencia de la República en las próximas elecciones. Supone, también, en particular, la reafirmación del liderazgo y la influencia política que la familia Char tiene tanto en el partido como en el conjunto de la costa caribe colombiana.

En tercer lugar, la baja transferencia de votos, léase volatilidad electoral total, que se observó, principalmente en las elecciones de gobernador, supone una cristalización del sistema partidario en la región. La oferta de partidos está compuesta básicamente por los tradicionales, incluidos aquellos diferentes al Liberal y Conservador, pero que tienen una significativa representación a nivel nacional y que, por lo tanto, mantienen estrechos vínculos políticos y burocráticos con el Gobierno nacional. A nuestro juicio, esto se constituye en un serio obstáculo para la emergencia de nuevas organizaciones partidistas de corte más regional y/o local.

En cuarto lugar, de forma intuitiva, podríamos afirmar que las propuestas de gobierno departamentales y municipales con las que candidatos y partidos ganaron gobernaciones y alcaldías responden, en general, a las demandas y necesidades de los ciudadanos. Del mismo modo, que estos se constituyen en elementos que de identificarse con los princi-

pales problemas de carácter estructural, contribuirían al propósito de materializar los acuerdos de La Habana. Para ello, sin embargo no basta que estos sirvan de base para la formulación de los planes de desarrollo. Es necesario, además, que unos y otros se articulen con las estrategias transversales y regionales que soportan los pilares de educación, paz y equidad del Plan Nacional de Desarrollo. La voluntad política y la articulación institucional desde lo nacional-local-nacional serán elementos fundamentales en este sentido.

Por su parte, en quinto lugar, al conjunto de las organizaciones de la sociedad civil, consciente del papel que debe jugar en la fase de pos-conflicto, le corresponde articular sus propósitos y acciones a las de los gobiernos territoriales para que conjuntamente se generen y promuevan escenarios de sensibilización, promoción y construcción de la paz en el país. La academia pública y privada, junto con el sector empresarial de la región, deben ejercer desde su propio ámbito, pero en relación con las gobernaciones y los municipios, su rol de actores protagónicos en la construcción de esa paz resultado de los acuerdos de La Habana. Universidades, cámaras de comercio, movimientos sociales, serán actores fundamentales. La implementación de programas y pedagogías de y para la paz, por parte de las instituciones de educación superior, así como la de prácticas empresariales responsables en el marco de la legalidad, resultarán determinantes para alcanzar los retos que un conflicto armado de más de 50 años nos impone a todos como sociedad.

En suma, los gobiernos territoriales elegidos en 2015 se convierten en escenarios y oportunidades reales para la materialización de los acuerdos resultados del proceso de La Habana. En todo caso, ni el éxito del proceso está garantizado como tampoco, de ser, será mañana. Se requerirá, quizás, de varios años, con el concurso de todos, para alcanzar un punto sin retorno. Se ha avanzado mucho en el camino de hacer la paz; nos enfrentaremos ahora a otra etapa, tal vez más difícil: la de construirla.

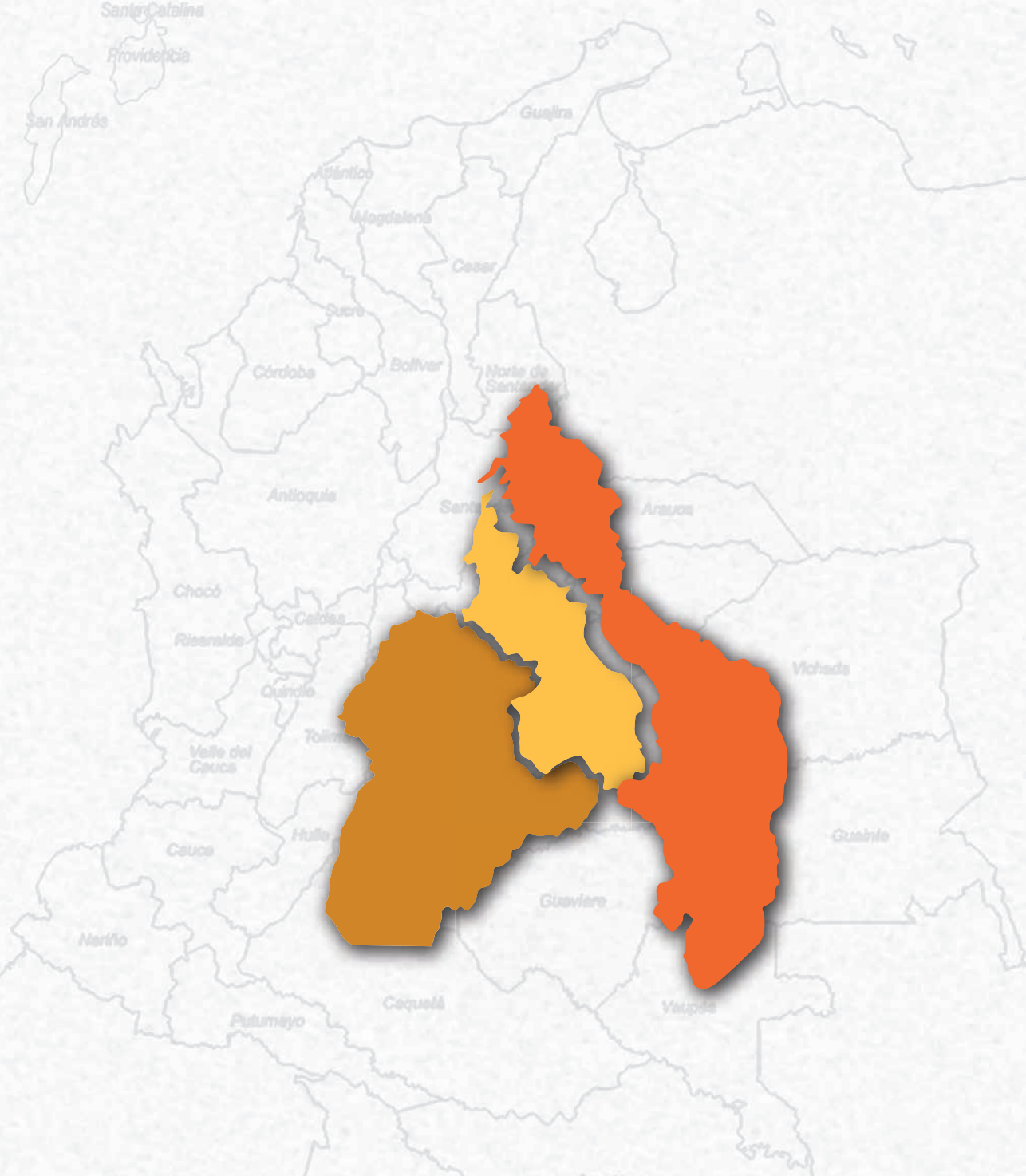
## Referencias

- Alcántara Sáez, M. y Tagina, M. L. (eds.). (2011). *América Latina: política y elecciones del bicentenario (2009-2010)*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Anduiza, E. y Bosch, A. (2009). *Comportamiento político y electoral*. Barcelona: Ariel Ciencia Política.
- Ardila Arrieta, L. (2016). Ape Cuello: el nuevo mandamás del Cesar. *La Silla Vacía*. Recuperado desde: <http://lasillavacia.com/historia/ape-cuello-el-nuevo-mandamas-del-cesar-52925>.
- BarranquiYA. (21 de mayo de 2015). 81 *procesos enfrenta Alex Char, la mano derecha de Germán Vargas*. Recuperado desde: <http://barranquiya.blogspot.com.co/2015/05/81-procesos-enfrenta-alex-char-la-mano.html>.
- Caicedo Ortiz, J. A. (2015). Abstención electoral y voto en blanco en la consolidación democrática colombiana. En F. Barrero y M. Batlle (eds.), *Elecciones en Colombia, 2014 ¿Representaciones fragmentadas?* Bogotá: Fundación Konrad Adenauer.
- El Tiempo. (22 de octubre de 2015). *Piden que haya decisión en caso de Verano de la Rosa*. Recuperado desde: <http://www.eltiempo.com/politica/partidos-politicos/piden-que-haya-decision-en-caso-de-verano-de-la-rosa/16410496>.
- Guzmán Mendoza, C. E. (2015). Elecciones locales. ¿Gobernantes del postconflicto? Informativo *UnNorte*, 13 (92), 20.
- Las 2 Orillas. (11 de abril de 2014). *Las 81 investigaciones que enfrenta Alex Char, la mano derecha de Vargas Lleras*. Recuperado desde <http://www.las2orillas.co/las-81-investigaciones-que-enfrenta-alex-char-la-mano-derecha-de-vargas-lleras/>.
- Loosemore, J. y Hanby, V. (1971). The theoretical limits of maximum distortion: Some analytical expressions for electoral systems. *British Journal of Political Science*, 1, 467-477.
- Molinar, J. (1991). Counting the number of parties: An alternative index. *American Political Science Review*, 85 (4), 1383-1391.



- Pedersen, M. (1979). The dynamics of west European party systems: changing patterns of electoral volatility. *European Journal of political Research*, 7, 1-26.
- Rae, D. (1971). *The political consequences of electoral laws*. New Haven: Yale University Press.
- Ruiz Rodríguez, L. M. y Otero Felipe, P. (2013). Indicadores de partidos y sistemas de partidos. *Cuadernos Metodológicos*, 1. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Taagepera, R. y Laakso, M. (1980). Proportional profiles of West European electoral systems. *European Journal of political Research*, 8, 423-446.
- Velásquez Archibold, T. (2015a). Así quedó el mapa del poder en el Caribe. *La Silla Vacía*. Recuperado desde: <http://lasillavacia.com/historia/asi-quedo-el-mapa-del-poder-en-el-caribe-despues-de-las-regionales-52262>.
- Velásquez Archibold, T. (2015b). Así desbancó Char a los jefes de Cambio Radical en el Caribe. *La Silla Vacía*. Recuperado desde: <http://lasillavacia.com/historia/char-el-mandamas-de-cambio-radical-en-el-caribe-52545>.





**Caribe Occidente: Bolívar, Córdoba y Sucre**



# Caribe Occidente: Bolívar, Córdoba y Sucre

Orlando Javier Higuera Torres<sup>1</sup>

Luisa Fernanda Guerra Carrera<sup>2</sup>

---

## Contexto electoral: de lo nacional a lo subnacional

Resulta clave partir de la comparación entre las elecciones regionales llevadas a cabo el 25 de octubre de 2015 a nivel nacional y las elecciones presidenciales de 2014 —considerando primera y segunda vueltas—. La participación en las primeras fue mayor que en las segundas. En la segunda vuelta presidencial, por ejemplo, apenas el 47,89% —siete puntos más que en la primera vuelta— de los votantes potenciales sufragó. Por su parte, en las regionales, votó el 59,31% de los habilitados para la elección de alcaldes y el 60,28% de los habilitados para elección de gobernadores (Han, 2015).

En Colombia, la participación en elecciones de autoridades locales tiende a ser mayor que para elecciones nacionales. Las relaciones de patronazgo y clientelismo electoral, sumadas a factores sociológicos, como sentido de pertenencia o vecindad con los candidatos, influyen en la voluntad de los ciudadanos a acercarse a las urnas. Por ejemplo, en las

---

<sup>1</sup>Politólogo, investigador del Grupo Regional de Memoria Histórica de la Universidad Tecnológica de Bolívar. Miembro del Grupo de Estudios Sociales y Humanísticos de la misma universidad. Se desempeñó como vocero de la Misión de Observación Electoral (MOE) en la ciudad de Cartagena para las elecciones de 2015.

<sup>2</sup>Estudiante de Ciencia Política y Relaciones Internacionales en doble titulación con Derecho de la Universidad Tecnológica de Bolívar.

elecciones de autoridades locales, aproximadamente un 59% de los colombianos aptos para votar se acercaron a los puestos de votación para manifestar su intención, mientras que 43,5% lo hicieron para Congreso y 44% para Presidente<sup>3</sup>.

Si bien las dinámicas entre las elecciones de autoridades nacionales y las del orden local son diferentes, nos parece oportuno señalar la diferencia en la participación de los ciudadanos del país en las locales. Es decir, cómo responde la población frente a los comicios teniendo en cuenta sus necesidades y el plazo en el cual se desee satisfacerlas.

En otras palabras, el comportamiento electoral de los colombianos va a modificarse en la medida en que sientan más cercano al candidato y más próxima la posibilidad de solución de sus problemas, aunque no podemos perder de vista que podría existir mayor influencia de dinámicas clientelares en el ejercicio del voto. No en vano, al momento de diseñar sus discursos, algunos candidatos se inclinan por enfocar los debates y discusiones en un rango amplio de necesidades prácticas e inmediatas. Otros, por su parte, sostienen que este enfoque socava el debate acerca de temas más trascendentales y con efectos a largo plazo.

## Participación político-electoral: Bolívar, Córdoba y Sucre

En primer lugar, para el departamento de Bolívar, nos encontramos con que, durante el proceso electoral de 2015, el total de personas que asistió a las urnas aumentó en un 3,88% —teniendo en cuenta que el total de sufragantes habilitados era de 1.426.211— con respecto a los comicios llevados a cabo en 2011<sup>4</sup>. En este sentido, y teniendo en cuenta los resultados finales de Gobernación, nos encontramos con que el total de votos nulos aumentó en 860 con respecto al anterior proceso electoral. Es decir, de 1,56% pasó a 1,67%.

<sup>3</sup> Esta cifra es resultado de un promedio de participación en primera y segunda vueltas.

<sup>4</sup> En el año 2011, el total de sufragantes a Gobernación en el departamento de Bolívar fue de 757.984, es decir, 56,18%. Mientras que en el año 2015, el porcentaje de sufragantes fue de 60,06%.

Tabla 1. Bolívar: elecciones a Gobernación, 2011-2015

	2011		2015	
<b>Votos nulos</b>	11.900	1,56%	12.760	1,67%
<b>Votos en blanco</b>	52.372	8,33%	55.582	8,84%
<b>Tarjetas no marcadas</b>	117.691	15,52%	115.621	15,25%

Durante las elecciones de 2011 Bolívar contaba con cinco candidatos a la Gobernación, los cuales permanecieron en carrera electoral hasta el final, todos con avales de partidos políticos reconocidos por el CNE. En el periodo electoral de 2015, a pesar de haber iniciado con un gran número de precandidatos<sup>5</sup>, solo finalizaron dos candidatos en contienda más un comité promotor del voto en blanco. Así mismo, cabe resaltar que la candidata por la alianza del Centro Democrático y el Partido Verde, Rosario Ricardo Bray, se retiró antes de llegar a las urnas.

El departamento de Córdoba, por su parte, aumentó en 2,1% su total de sufragantes —de un total de 1.147.160 electores habilitados—. En el año 2011, el total de votantes a Gobernación allí fue de 744.022, es decir, 68,69%. Mientras que en el año 2015, el porcentaje de sufragantes fue de 70,79% para la misma corporación.

Además, la cantidad de votos nulos en Córdoba aumentó a 9.938, es decir, 567 votos más en comparación con 2011. Del mismo modo, el total de votos en blanco se incrementó con una diferencia de 16.998, pues hubo un total de 39.746 en 2015. Finalmente, la cantidad de votos no marcados también aumentó a 130.773, es decir, 43.898 más que en 2011.

.....  
<sup>5</sup>A inicios del año electoral en medios de comunicación manifestaron interés por participar en la carrera a la gobernación de Bolívar aproximadamente 10 personas, entre las que se encontraban exfuncionarios públicos como Enrique Charris, exsecretario del Interior cercano al Centro Democrático, quien declinó sus aspiraciones para apoyar a Rosario Ricardo; Jorge Redondo, de la casa política de la senadora Daira Galvis y exdirector del ICBF en Bolívar, pero renunció a su aspiración para participar como candidato a la Asamblea; José Julián Vásquez, quien declinó por una inhabilidad disciplinaria impuesta por la Procuraduría; César Anaya, líder político en Cartagena, a pesar de realizar una gira por distintos municipios del departamento su campaña no se consolidó y decidió renunciar a ella; Rodrigo Arzuza obtuvo el aval del Partido Verde por el directorio local, posteriormente dicho aval le fue retirado por el nivel central del partido aduciendo que no representaba los principios del PV y se sumó a las filas de la campaña de Yolanda Wong; y William García Tirado, quien declinó su candidatura para lanzarse como candidato a la Alcaldía de Cartagena.

Tabla 2. Córdoba: elecciones a Gobernación, 2011-2015

	2011		2015	
<b>Votos nulos</b>	9.371	1,25%	9.938	1,32%
<b>Votos en blanco</b>	22.748	3,51%	39.746	6,13%
<b>Tarjetas no marcadas</b>	86.875	11,67%	130.773	17,56%

Ahora bien, en el departamento de Sucre, hubo un aumento de 2,88% en el total de sufragantes —teniendo en cuenta que el potencial electoral era de 630.267— con respecto a los comicios llevados a cabo en 2011. La cantidad de votos nulos disminuyó a 7.708, es decir, 1.854 menos que en 2011. Del mismo modo, la cantidad de votos en blanco se redujo en 37.008. Por último, los votos no marcados en 2015 fueron 50.809, lo cual significa que disminuyeron en 44.027 con respecto a 2011.

Tabla 3. Sucre: elecciones a Gobernación, 2011-2015

	2011		2015	
<b>Votos nulos</b>	9.562	2,29%	7.708	1,84%
<b>Votos en blanco</b>	59.980	17,59%	17.972	6,40%
<b>Tarjetas no marcadas</b>	94.836	22,75%	50.809	12,19%

Partiendo de lo expuesto, es preciso obtener el grado de volatilidad electoral en los tres departamentos en cuanto a Gobernación y alcaldías se refiere. En este sentido, el índice de Pedersen indica el porcentaje de votos que unos partidos pierden y otros ganan entre dos elecciones. Es así como la volatilidad viene dada por la división entre dos de la suma de las diferencias absolutas que resultan de comparar los votos obtenidos por cada partido en una elección con los de la siguiente (Doval, 2006).

$$\text{Índice de Pedersen} = \sum |P_{i1t1} - P_{i1t2}| / 2$$

$$i = 1, 2, 3, \dots$$

$$t = 2$$



De esta manera, el índice de volatilidad para los departamentos de Bolívar, Córdoba y Sucre, así como para sus respectivas ciudades capitales queda configurado como se describe en las tablas a continuación.

Tabla 4. Caribe Occidente: índice de volatilidad elecciones locales 2015, por departamento

Departamento	IP
Bolívar	48,63%
Córdoba	95,40%
Sucre	89,05%

Tabla 5. Caribe Occidente: índice de volatilidad elecciones locales 2015, por ciudad

Ciudad	IP
Cartagena	90,84%
Montería	96,39%
Sincelejo	94,12%

Valdría la pena analizar el porqué de estos altos porcentajes de volatilidad en los tres departamentos. En primer lugar, es pertinente tener en cuenta que solo en Bolívar se da el caso en el que tres partidos<sup>6</sup>, uno para Gobernación y dos para Alcaldía, se presentan en ambas elecciones. En los otros dos departamentos, con excepción de la ciudad de Sincelejo<sup>7</sup>, los partidos políticos que presentaron candidato en 2011 no lo hicieron en 2015.

El bajo nivel de votación que estos partidos obtuvieron en 2011 (Registraduría Nacional del Estado Civil, 2011) y el poco reconocimiento de sus candidatos puede explicar, en gran medida, estos altos índices de volatilidad. A lo anterior se suma la incipiente institucionalidad de los partidos producto de la crisis de identidad, credibilidad y prestigio que los envuelve y que se refleja en las tendencias electorales volátiles.

<sup>6</sup> Partido Liberal Colombiano para Gobernación 2011 y 2015, y partidos Conservador Colombiano y Polo Democrático Alternativo para Alcaldía en los dos procesos electorales.

<sup>7</sup> El Partido Verde presentó candidato en ambas contiendas electorales y obtuvo, en 2011, el 1,81% del total de los votos, y en 2015, el 1,29%.

Este fenómeno, además, puede explicarse gracias al flujo de información, cada vez mayor, que diariamente reciben los electores, sin contar con la creciente incidencia de los asuntos nacionales en la esfera local.

## Poder y partidos políticos: Cartagena y Bolívar

El nuevo gobernador del departamento de Bolívar, Dumek Turbay, fue avalado por el Partido Liberal Colombiano. Sin embargo, a su campaña se sumó el apoyo del Movimiento Autoridades Indígenas de Colombia, AICO, del Movimiento Alternativo Indígena y Social, MAIS, y de Opción Ciudadana. Así mismo, Turbay pertenece a la casa política de los García Turbay, integrada por Lidio, su primo congresista; José Felix, quien fue diputado; y María Angélica García Turbay, actual funcionaria de la Alcaldía de Cartagena.

Del mismo modo, es respaldado por el grupo político del gobernador saliente, Juan Carlos Gossaín, y de las casas políticas Blel, Montes y Arana. Además, recibió apoyo de la familia García Zuccardi, a pesar de la directriz del Partido de la U de apoyar a la candidata Yolanda Wong, quien fuera avalada por dicho partido. Si bien el congresista Andrés García Zuccardi, cabeza visible de los García Zuccardi, acató la orden, las estructuras políticas dependientes de esta familia se vincularon activamente a la campaña del entonces candidato Turbay (Sarmiento y Lavalle, 2015c).

Es así como Dumek Turbay contó con el apoyo de nueve congresistas: Nadia Blel, Antonio Correa, Pedrito Pereira, Silvio Carrasquilla, Alejandro Chacón, Daira Galvis y Karen Cure. De los mencionados, destacan Daira Galvis y Karen Curi, junto a Marta Curi —esposa de William Montes, líder político condenado por parapolítica—, quienes inicialmente respaldaban la candidatura de Yolanda Wong, pero finalmente cambiaron de bando<sup>8</sup>.

Otros líderes políticos que apoyaron la candidatura de Turbay fueron el exsenador William Montes, el exgobernador Luis Daniel Vargas, el

---

<sup>8</sup>Si bien ambos candidatos pertenecieron a la administración Gossaín y ambos buscaban el apoyo del gobernador, el estilo gerencial demostrado por Turbay durante su administración al frente de IDERBOL le hizo ganar el favor de este. Tal circunstancia sumada a un rápido incremento de la favorabilidad del candidato Turbay en los municipios de Bolívar, provocó el cambio de bando.

exalcalde de Magangué Anuar Arana Gechem, y los candidatos a la Alcaldía de ese municipio Alfredo Posada y Luz Stella Sierra.

Ahora bien, en cuanto a la dinámica electoral en el Distrito de Cartagena, cinco de ocho candidatos recibieron apoyo político de al menos un congresista. Es de anotar que al alcalde elegido, Manuel Vicente Duque, se le declaró la nulidad de su inscripción luego de que la Registraduría Nacional invalidara un gran número de firmas del movimiento ciudadano que lo avalaba. Finalmente, el Tribunal Administrativo de Bolívar ordenó a la Registraduría Nacional y a la Registraduría Especial de Cartagena mantener su inscripción como candidato mientras se resolvía el recurso de reposición contra el acto administrativo que dejaba sin efectos la validez de las firmas presentadas por Duque. Ese acto prosperó y le permitió seguir en la carrera por la Alcaldía Mayor de la ciudad.

Es así como Manuel Duque, avalado por el movimiento ciudadano Primero la Gente, sumó el apoyo del Movimiento Alternativo Indígena Social, MAIS, y contó con el apoyo de la senadora Daira Galvis, y de los representantes a la Cámara Silvio Carrasquilla y Marta Curi. Se afirma que el nuevo alcalde contó también con el apoyo de miembros de varias familias tradicionales. Entre ellas, las casas de los exsenadores Juan José García, William Montes y Javier Cáceres —todos condenados por parapolítica y corrupción—. Lo anterior adicional a la estrecha relación que tiene José Julián Vásquez Buelvas —su hermano de crianza—, principal promotor de su campaña política, con varios clanes políticos y senadores.

Otros actores políticos que le apoyaron fueron la excandidata a la gobernación de Bolívar, Luz Estela Cáceres, el diputado Wilson Toncel y el exgobernador Miguel Navas. Es de resaltar que el gobernador elegido, Dumek Turbay, manifestó cierto apoyo a Manuel Duque al asistir a eventos a favor de este último.

Cabe anotar, respecto al departamento de Bolívar, la fuerte influencia que pareció tener el grupo político de Enilce López ‘La Gata’, considerando su presunta vinculación con ambos candidatos a la gobernación, la mayoría de aspirantes a la alcaldía de Magangué y de algunos a la Alcaldía Distrital. Del mismo modo, se resaltan los cambios de bando en las relaciones de apoyo por parte de varios congresistas, o los respaldos

confusos y simultáneos de las mismas casas políticas y otros actores. Este tipo de acciones se podrían explicar por un intento de maximización de ganancias por parte de los actores políticos, con el fin de obtener capacidad de incidencia y burocracia en el gobierno del candidato ganador. En el caso de Bolívar, la candidatura de Wong inició con un despliegue publicitario gigantesco, pero con el paso de los días se fue estancando, lo que produjo que muchos miembros de dicha campaña se trasladaran a la de Turbay.

Como consecuencia, se sigue percibiendo la misma tendencia en donde aquellos candidatos con mayor respaldo político parecen gozar de mayor probabilidad de triunfo en relación con aquellos que cuenten con un menor apoyo. Se observa que en Bolívar la influencia de familias políticas tradicionales en el movimiento electoral es considerable.

## Poder y partidos políticos: Montería y Córdoba

Similar a otros departamentos del territorio nacional, la presencia de activas casas políticas en Córdoba es fundamental a la hora de determinar el acontecer en la representación política del departamento.

El gobernador elegido, Edwin José Besaile Fayad, apoyado por la coalición programática y política Partido de la U, Partido Liberal y AICO, contó con la maquinaria de su hermano Musa Besaile Fayad y Bernardo Elías, del grupo de los “ñoños” del Partido de la U. Así mismo, tuvo el apoyo del grupo de Juan Manuel López —exsenador condenado por parapolítica— y su esposa, la senadora Arleth Casado, quienes habían sido contendores de su casa política en elecciones pasadas.

Además, Besaile fue apoyado por los representantes Fabio Amín y Sara Piedrahita —la más votada del país—, por los senadores Martín Morales, Nora García y David Barguil —presidente del Partido Conservador— y por su fórmula a la Alcaldía de Montería, Juan José González Jiménez.

Marcos Daniel Pineda García fue elegido como alcalde de la capital cordobesa. Este candidato fue apoyado por los partidos Cambio Radical,

de la U, Conservador, Opción Ciudadana y Movimiento Político MIRA. Así como también por dirigentes del Polo Democrático en Córdoba y miembros de la Alianza Verde. Pineda pertenece a la casa política de su madre, la senadora Nora García Burgos y esta sería la segunda vez que dirige los destinos de Montería.

Pineda contó con el apoyo de los congresistas Yamina Pestana, David Barguil —ambos del Partido Conservador Colombiano—, Sara Piedrahita y Martín Emilio Morales — los dos del Partido de la U—. También recibió el respaldo del alcalde saliente, Carlos Eduardo Correa, y de su casa política en las elecciones pasadas (Sarmiento y Lavalle, 2015a).

Si bien ambos candidatos a la alcaldía de Montería conformaron una gran red de apoyos por parte de congresistas y políticos regionales que podría dar cuenta de prácticas clientelares para esta elección, es bueno recordar que en su primer periodo al frente de la alcaldía, Marcos Daniel Pineda salió con un alto grado de favorabilidad por parte de la ciudadanía, al igual que su sucesor, a quienes se les responsabiliza por buena parte del progreso de la ciudad en materia de infraestructura. Esta variable pudo influir de forma contundente en la decisión final de los electores monterianos.

Consecuentemente, es de resaltar la influencia que a nivel departamental conservan los grupos políticos “Los ñoños” y “Los Lyons”, a la hora de constituir redes de apoyo. Así, en principio, resultan involucrados de manera predominante casi 15 congresistas.

## Poder y partidos políticos: Sincelejo y Sucre

En el caso de la gobernación de Sucre, más que destacar la victoria de Edgar Martínez, se reseña la derrota de Yahir Acuña, quien que fue uno de los electores más grandes en los comicios legislativos de 2014, cuando obtuvo un aumento del 146% con respecto a su elección en 2010, que le sirvió para obtener dos de las tres curules del departamento, y renunció sorpresivamente a su curul para lanzarse a la gobernación departamental. Acuña afirmó que se retiraba del Congreso porque sus electores pedían que fuera gobernador de Sucre, pero declinó su aspiración a favor de su esposa Milene Jaraba.

La campaña de los Acuña Jaraba parecía invencible, por la popularidad que despierta Acuña por donde vaya y por la votación obtenida en el departamento. Para combatirlos, alrededor de Edgar Martínez se convocó una alianza contra Acuña denominada Toconya y En la que convergieron buena parte de la clase política tradicional sucreña como, por ejemplo, el senador Mario Fernández del Partido Liberal, el sector de Cambio Radical cercano al vicepresidente German Vargas Lleras —quien fue uno de los validadores de Martínez a nivel nacional— y los García Romero.

Así pues, además de contar con el aval del Partido Cambio Radical, Martínez Romero recibió apoyo de los partidos Liberal y Alianza Verde y del Movimiento Nacional de Víctimas de Crímenes de Estado, MOVICE, sumado a una poderosa maquinaria política de los caciques electorales de la región.

Lo anterior demuestra cómo en un año, Yahir Acuña pasó de subir a tarrima con el Vicepresidente y ser una fuerte herramienta en la reelección santista en Sucre, a convertirse en el gran derrotado de las regionales en su departamento y quedar expuesto ante la opinión pública nacional. Esta exposición se dio como consecuencia de que, en víspera de las elecciones locales, la Policía lo aprehendió con 516 millones de pesos.

Sin embargo, una frecuente dinámica de poder explica su ascenso y vertiginosa caída libre. Es decir, unas élites de Bogotá alimentan fuerzas cuestionadas en las regiones a cambio de servirse de sus votos. Acto seguido, cuando ya no les son útiles, las excluyen y desconocen. Estas casas políticas centrales se eligen y reeligen, pero los señalamientos casi nunca caen sobre ellas sino sobre sus cuestionados socios regionales, aun cuando para ciertos proyectos electorales son dos caras de la misma moneda.

A pesar de haber arrasado en una votación histórica al Congreso en 2014 y de ayudar a definir las presidenciales desde Sucre, Acuña perdió por más de 20 mil votos frente al candidato Martínez. Pero no se trató solo de eso, también fue derrotado en la mayoría de sus grandes apuestas, incluyendo las alcaldías de Sincelejo y la vecina población de Tolú.

Ahora bien, considerado como la fórmula política del candidato ganador a la Gobernación de Sucre, Jacobo Quessep Espinosa resultó elegido como alcalde de Sincelejo. Quessep lideró el movimiento anti-Yahir y contó con el respaldo de su casa política, los Fernández. Aunque, en un principio, comenzó su candidatura por recolección de firmas, finalmente recibió el aval del Partido Liberal. En el camino, su candidatura fue objeto de una denuncia ante el Consejo Nacional Electoral presentada por Juan Carlos Vergara Montes. Este último sustentó la denuncia con hechos como que la candidatura de Quessep fue inscrita con el aval principal del liberalismo, además de los avales del grupo significativo de ciudadanos Red por Sincelejo y la Alianza Social Independiente, ASI.

Sin embargo, a lo largo de la carrera por la Alcaldía de Sincelejo, Quessep no pareció tener mayor respaldo público por parte de miembros del Congreso, a pesar de la cercanía de su casa política con integrantes del Senado (Sarmiento y Lavalle, 2015b).

## Distribución del poder político en perspectiva de la implementación de los acuerdos de La Habana

En el espectro colombiano hay una división marcada entre las agrupaciones políticas que respaldan el proceso de paz por pertenecer a la Unidad Nacional (Partido de la U, Partido Liberal y Cambio Radical), los que apoyan ese proceso sin asumir posiciones gobiernistas (Polo Democrático, Alianza Verde, Unión Patriótica, entre otros), algunos más que manifiestan una oposición parcial e incluso división en las filas partidistas (Partido Conservador), así como un partido que se declaró en oposición a este proceso (el Centro Democrático).

Como mencionamos en la primera sección de este texto, las dinámicas político-electorales en el nivel nacional varían con respecto al regional. En este nivel veremos cómo las alianzas entre partidos podrían desdibujar, de alguna manera, la posición que tienen a nivel central las organizaciones políticas con respecto al proceso de paz que se desarrolla en La Habana.

Para facilitar la comprensión regional de las posturas al proceso de paz, dividimos los alcaldes de acuerdo a la posición nacional que tienen sus

partidos, salvo en aquellos casos donde existieron coaliciones que integraban partidos que han manifestado su apoyo al proceso de paz con aquellos que a nivel nacional no lo hacen.

## **Bolívar**

El gobernador Dumek Turbay incluyó una línea de acción de su programa de gobierno Bolívar avanza libre de pobreza y exclusión a través de la educación y la paz, en la que destaca el programa Bolívar, tierra de paz. A través de este programa, el Gobierno departamental busca armonizar las instituciones bolivarenses con las nacionales para la aplicación territorial de los acuerdos.

Dentro de este programa, el gobernador Turbay se compromete a establecer la oficina del posconflicto, que será la encargada de establecer las relaciones con el Gobierno nacional y oficinas similares o afines en todo el país para coordinar acciones que conlleven a la consolidación de la paz territorial. Por el momento, esa oficina está bajo la figura de una alta consejería, cuyo titular es Álvaro Cárcamo.

En materia educativa, el programa de gobierno de Turbay señala que la zona de consolidación de los montes de María y una por establecerse en el sur del departamento, serán los laboratorios de educación para la paz. Lo anterior a través de la formación a líderes comunitarios que se convertirán en el corto plazo en agentes de paz para el territorio bolivarense.

Desde su posesión, Turbay ha tratado de posicionarse como uno de los gobernadores de la paz. En su discurso inicial, manifestó:

El principal eje estratégico de mi programa de gobierno es la paz, la educación y la lucha contra la pobreza. Convencido de que tenemos que hacer de estos tres compromisos el círculo virtuoso que contribuya a cerrar las brechas sociales, para garantizar un proceso de reconciliación y convivencia estable y duradero. (Beleño, 2016)

Turbay también ha hecho especial hincapié en que el canal local Telecaribe debe ser quien narre el posconflicto en la región, a través de un



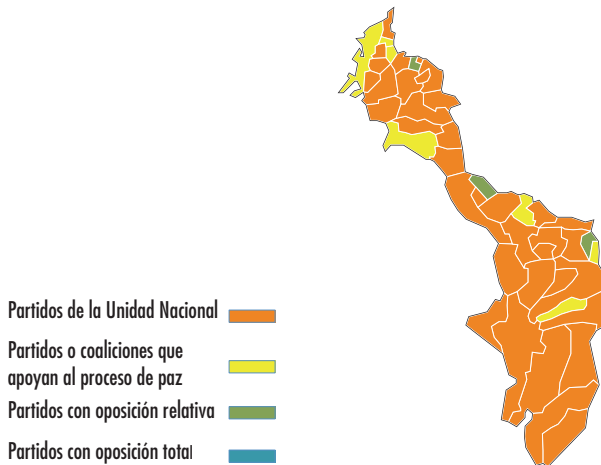
modelo de descentralización de su producción (Gobernación de Bolívar, 2016). De igual manera, ha estado presente en otros frentes como el iniciado en el mes de febrero por la Secretaría de Salud departamental, donde se comienzan a preparar para la atención psicosocial de los desmovilizados y las víctimas en el departamento (Gobernación de Bolívar, 2016).

De igual manera, con el fin de armonizar los planes de desarrollo municipales con el plan de desarrollo departamental y lograr la integración de los 45 municipios bolivarenses a las iniciativas departamentales de posconflicto, el gobernador Turbay citó a una cumbre de alcaldes en el municipio de Santa Rosa del Sur.

En este sentido, podríamos afirmar que Bolívar, con un accionar decidido desde la Gobernación, no tendría mayores inconvenientes en la adopción de los acuerdos de paz a nivel territorial. Si revisamos la composición partidista de los alcaldes de los 45 municipios del departamento, podremos observar que en su gran mayoría pertenecen a partidos de la Unidad Nacional o a partidos que han manifestado su apoyo a las conversaciones de La Habana.

Mapa 1. Bolívar: composición política de las alcaldías, 2015

## Bolívar



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Registraduría Nacional del Estado Civil y declaraciones de los partidos políticos.

## Córdoba

Edwin Besaile, gobernador elegido, manifiesta en su programa de gobierno que el eje principal del mismo es la paz. Luego pone de presente que la consecución de la paz para el país redundará, necesariamente, en el bienestar del departamento de Córdoba, al considerar que este ha sido uno de los más golpeados por el conflicto armado durante los últimos 50 años.

Considera también que el desescalamiento y fin del conflicto influirán en la mejora de la calidad de vida de los cordobeses y manifiesta que articulará el accionar de la entidad territorial que tiene a su cargo con el Gobierno nacional, a fin de garantizar la inclusión de la ciudadanía en la construcción de paz dentro del departamento.

Al igual que el Gobernador del departamento de Bolívar, Besaile considera que la educación será uno de los motores para impulsar la paz en el territorio cordobés, concepto que también ata a programas de vivienda rural con el fin de reducir las brechas sociales entre las zonas urbana y rural del departamento.

Finalmente, cierra su programa de gobierno con uno de sus programas bandera para la construcción de paz, denominado Seguridad, justicia y democracia para la construcción de paz. En él plantea políticas de mejora en la seguridad ciudadana en distintos frentes como prevención de la violencia sexual e intrafamiliar, resolución alternativa de conflictos, presencia institucional en la zona rural, entre otros que tendrán como fin el establecimiento de una cultura de paz y reconciliación en el departamento de Córdoba.

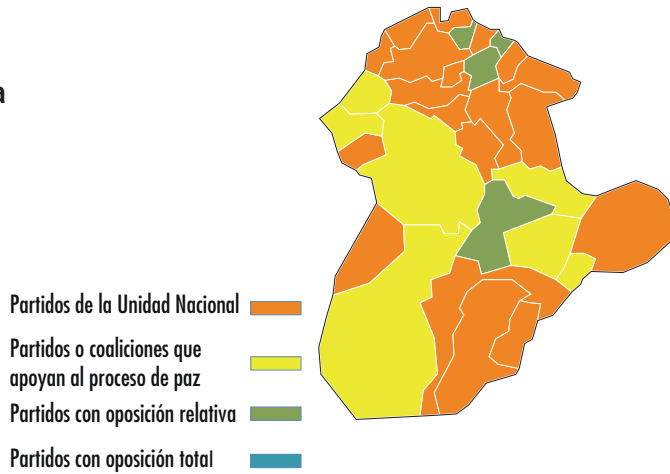
A parte de lo manifestado por el Gobernador en su programa de gobierno y en algunas intervenciones, no ha sido posible verificar que esté tomando acciones específicas para la articulación de los componentes de su plan de gobierno con lo propuesto hasta el momento en La Habana.

Bajando al nivel municipal, encontramos un claro dominio de los partidos de la Unidad Nacional y coaliciones favorables al proceso de paz en la mayoría de los 30 municipios del departamento. Ello nos permitiría inferir

que la aplicación de los acuerdos de La Habana en Córdoba no sería un obstáculo dada la postura favorable de la Gobernación y el dominio de los partidos de Unidad Nacional en buena parte del territorio cordobés.

Mapa 2. Córdoba: composición política de las alcaldías, 2015

## Córdoba



Fuente: elaboración propia a partir de datos de la Registraduría Nacional del Estado Civil y declaraciones de los partidos políticos.

## Sucre

A diferencia de los gobernadores de Bolívar y Córdoba, el de Sucre, Edgar Martínez Romero, no tiene una mención específica al tema de la paz o del posconflicto en su programa de gobierno. La única declaración que hace del tema en dicho documento es una escueta mención de una cátedra de paz (Martínez, s.f.).

Durante su discurso de posesión, el gobernador Martínez señaló:

En este momento, como colombiano, quiero agradecer al presidente Juan Manuel Santos todos los esfuerzos, sacrificios y desvelos que hace responsablemente para llegar a acuerdos de paz con los miembros de las Farc en La Habana y cristalice una auténtica política de reparación.

Solicitaremos que en el tema de postconflicto, se evalúen los indicadores de violencia que llevó [sic] a Sucre a ser porcentualmente uno de los departamentos con más víctimas de este flagelo en Colombia, y sea visto con detención en este momento histórico. (Martínez, Sucre progresa en paz, 2016).

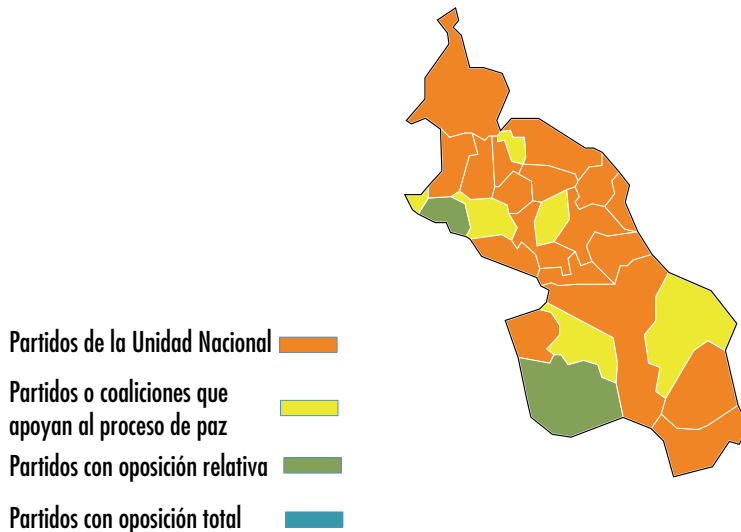
Si bien estas frases pronunciadas por Martínez traen implícito un apoyo al proceso de negociación que se desarrolla en La Habana, no pone de presente compromisos reales del departamento de Sucre frente al posconflicto.

Una prenda de garantía para un posible apoyo de la gobernación de Sucre a los escenarios de posconflicto es el acompañamiento que el vicepresidente Germán Vargas Lleras asumió durante la campaña y la posesión del gobernador Martínez

Bajando al nivel municipal nuevamente, los partidos de la Unidad Nacional y partidos a favor del proceso de negociación en La Habana dominan la mayoría de las 26 alcaldías del departamento de Sucre, incluida la zona de consolidación de los montes de María.

Mapa 3. Sucre: composición política de las alcaldías, 2015

## Sucre



Fuente: elaboración propia a partir de datos de la Registraduría Nacional del Estado Civil y declaraciones de los partidos políticos.

## Conclusiones

Como pudimos observar a lo largo de este capítulo, los tres gobernadores elegidos en estos departamentos manifestaron de forma explícita o tácita un compromiso con los acuerdos de La Habana y la construcción de paz territorial que deriva de los mismos. Sin embargo, para que dichos compromisos se logren en la realidad, es necesario que sean materializados en los planes de desarrollo departamentales, creando marcos jurídicos y hojas de ruta que permitan la implementación de los acuerdos de paz en el territorio.

En este escenario, se requiere la armonización del ciclo de planeación territorial, donde los planes municipales y departamentales de desarrollo tengan concordancia y armonía con el Plan Nacional de Desarrollo. Los departamentos, en un ejercicio de responsabilidad política y administrativa, deben socializar con las administraciones municipales los principios generales y las líneas de trabajo que regirán los distintos planes de desarrollo con el fin de generar un desarrollo armónico de los departamentos, en particular de aquellas zonas donde se implementarán de manera más intensa los acuerdos logrados en La Habana.

Como vimos en el desarrollo del capítulo, los tres gobernadores de los departamentos estudiados fueron avalados por partidos que pertenecen a la coalición de gobierno, lo que permitirá en el corto y mediano plazo una mayor interlocución con el nivel central. La gestión para inversión y acompañamiento del nivel central se presume entonces que podrá ser realizada de manera más ágil y directa.

Luego de realizar un análisis completo a los programas de gobierno de los gobernadores, pudimos observar con preocupación que, salvo una declaratoria de buenas intenciones, no existen programas concretos para la construcción de paz territorial. Esta situación deberá ser subsanada en la formulación de los planes de desarrollo departamental, donde los mandatarios deberán traducir las buenas intenciones en marcos institucionales y programas de acción concretos para la construcción de paz y la posible implementación de los acuerdos en las regiones.

Si observamos detenidamente el plano de los gobiernos municipales, en su gran mayoría están conformados por los partidos de la Unidad Nacional, así como por partidos que han declarado su apoyo al proceso de paz entre el Gobierno colombiano y las FARC.

Un apoyo menos decidido y en teoría más difícil de lograr es en aquellas alcaldías que están en cabeza de partidos que si bien han manifestado su apoyo al proceso de La Habana, no son parte de la Unidad Nacional. En estos lugares, el acompañamiento del nivel central y departamental de gobierno será clave para consolidar este apoyo y permitir que se cree un consenso a favor de los acuerdos de La Habana dentro del departamento.

Por otro lado, encontramos una minoría de alcaldes municipales que fueron avalados por partidos que tienen una oposición relativa al proceso de negociaciones en La Habana. En tales casos, los gobiernos departamental y nacional, de forma subsidiaria, deben generar espacios de interlocución y disenso respetuoso que permita a estos alcaldes desarrollar políticas propias en la medida de sus intereses, mientras estas no vayan en contravía de los principios de los planes de desarrollo nacional y departamental. Así, se generarán visiones críticas que pueden redundar en una mejora del proceso institucional de implementación de los acuerdos en los departamentos colombianos.

Producen cierta preocupación los apoyos que los gobernadores y alcaldes de la región acumularon para ganar las elecciones. El pago de favores políticos y una ciudadanía inerte pueden ser el caldo de cultivo para una mala implementación de los acuerdos de La Habana en los territorios, que conlleve a una agudización de los problemas asociados al conflicto armado, como la inseguridad, la pobreza, la desigualdad en el ingreso y en el reparto de tierras.

En este sentido, la acción decidida por parte de los gobernantes, sumada a criterios de pulcritud administrativa, el ejercicio de vigilancia encargado a las entidades de control y una ciudadanía empoderada, organizada y con legitimidad, pueden garantizar que la implementación de los acuerdos a nivel territorial no sea un fracaso y se convierta en la caja menor para el pago de favores políticos o clientelares. Más allá de la

verificación de los acuerdos por parte de los organismos multilaterales, solicitada por las partes en la mesa de negociación, se requiere un seguimiento estricto de la sociedad civil en temas de inversión, monitoreo y elecciones, entre otros aspectos que harán posible la construcción en el mediano o largo plazo de un país en paz.

## Referencias

- Beleño, S. Á. (3 de enero de 2016). "Bolívar será protagonista de la paz": Dumek Turbay. *El Universal*. Recuperado desde: <http://www.eluniversal.com.co/regional/bolivar/bolivar-sera-protagonista-de-la-paz-dumek-turbay-215407>.
- Doval, F. R. (2006). *La Volatilidad electoral en el Distrito Federal*. México D.F.: Fundación Rafael Preciado Hernández, A.C.
- Gobernación de Bolívar. (29 de enero de 2016). *Telecaribe debe narrar el posconflicto: Gobernador Dumek Turbay*. Recuperado desde: <http://www.bolivar.gov.co/index.php/285-telecaribe-debe-narrar-el-postconflicto-gobernador-dumek-turbay>.
- Gobernación de Bolívar. (2 de febrero de 2016). *Secretaría de Salud departamental prepara atención mental para el posconflicto*. Recuperado desde: <http://www.bolivar.gov.co/index.php/289-secretaria-de-salud-departamental-prepara-atencion-mental-para-el-postconflicto>
- Han, M. (26 de octubre de 2015). En elecciones, abstención se redujo y voto en blanco siguió igual. *Eltiempo.com*. Recuperado desde: <http://www.eltiempo.com/politica/partidos-politicos/abstencion-en-elecciones-2015-y-voto-en-blanco/16413181>.
- Martínez, E. (s.f.). Programa de Gobierno. *Edgar Martínez - Gobernador*. Recuperado desde: <http://www.edgargobernador.com/#!programa-de-gobierno/levx4>.
- Martínez, E. (1 de enero de 2016). *Sucre progresa en paz*. Recuperado desde: <http://www.sucre.gov.co/apc-aa/view.php3?vid=1090&cmd%5B1090%5D=x-1090-1532446>.
- Registraduría Nacional del Estado Civil. (Octubre de 2011). *Escrutinios 2011*. Recuperado desde: <http://w3.registraduria.gov.co/escrutinio/inicio>.
- Sarmiento Erazo, J. P. y Lavalle Navarro, D. (2015a). *Candidatos, redes y "casas" electorales: especial Cesar, Córdoba y Guajira*. Barranquilla: Publicaciones Universidad del Norte.
- Sarmiento Erazo, J. P. y Lavalle Navarro, D. (2015b). *Candidatos, redes y "casas" electorales: especial Magdalena y Sucre*. Barranquilla: Publicaciones Universidad del Norte.



Sarmiento, J. P. y Lavallo Navarro, D. (2015c). *Candidatos, redes y "casas" electorales: especial Atlántico, Bolívar y San Andrés y Providencia*. Barranquilla: Publicaciones Universidad del Norte.

## Anexo. Índice de Pedersen

En cuanto a Gobernación se refiere, en el departamento de Bolívar se obtuvieron los siguientes resultados en 2011 y 2015, respectivamente:

Partido/Movimiento	2011	2015
Partido Liberal Colombiano	43,54%	54,38%
Partido Social de la Unidad Nacional	36,84%	NA
Partido Polo Democrático	7,02%	NA
Partido Conservador	2,54%	NA
Partido Verde	2,01%	NA
Partido de la U	NA	36,81%
Comité Promotor Voto en Blanco	NA	1,2

$$IP= (|43,54-54,38| + |36,84-0| + |7,02-0| + |2,54-0| + |2,01-0| + |0-36,81| + |0-1,20|) / 2$$

$$IP= (10,84 + 36,84 + 7,02 + 2,54 + 2,01 + 36,81 + 1,20) / 2$$

$$IP= 97,26/2$$

$$IP= 48,63$$

De este modo, al calcular el índice de Pedersen obtenemos un valor igual a 48,63%. Esto es, el porcentaje de electores que cambiaron de voto entre una elección y otra.

Así mismo, puede hallarse el índice de Pedersen a partir de los resultados electorales de 2011 y 2015, respectivamente, en la ciudad de Cartagena:

Partido/Movimiento	2011	2015
Primero la Gente	NA	37,27%
Partido Conservador	1,13%	29,48%
Cartagena Confirma	NA	14,39%

Partido/Movimiento	2011	2015
Partido Centro Democrático	NA	6,47%
Partido Unión Patriótica	NA	1,27%
Partido Alianza Verde	NA	1,14%
Partido Polo Democrático Alternativo	5,00%	1,09%
AICO	NA	0,58%
Coalición partidos Liberal y Verde	48,87%	NA
Movimiento Político Afrovides	39,43%	NA

$$IP = (|0-37,27| + |1,13-29,48| + |0-14,39| + |0-6,47| + |0-1,27| + |0-1,14| + |5-1,09| + |0-0,58| + |48,87-0| + |39,43-0|) / 2$$

$$IP = (37,27 + 28,35 + 14,39 + 6,47 + 1,27 + 1,14 + 3,91 + 0,58 + 48,87 + 39,43) / 2$$

$$IP = 181,68/2$$

$$IP = 90,84$$

Esto quiere decir que el porcentaje de votantes que cambió de voto entre una elección y otra, en la ciudad de Cartagena, fue 90,84%.

Por su parte, el departamento de Córdoba reportó los siguientes resultados:

Partido/Movimiento	2011	2015
Partido Social de la Unidad Nacional	52,71%	NA
Partido Liberal	43,77%	NA
Coalición Programática y Política	NA	49,56%
Partido Cambio Radical	NA	42,56%
Partido Alianza Verde	NA	2,19%

$$IP = (|52,71-0| + |43,77-0| + |0-49,56| + |0-42,54| + |0-2,19|) / 2$$

$$IP = (52,71 + 43,77 + 49,56 + 42,54 + 2,19) / 2$$

$$IP = 190,79/2$$

$$IP = 95,395$$

A partir de estos resultados, obtenemos un índice de volatilidad de 95,395%, igual al porcentaje de electores que cambiaron de voto entre una elección y otra.

En el caso de la Alcaldía de Montería, se obtuvo el siguiente resultado:

Partido/Movimiento	2011	2015
Partido Conservador	53,74%	NA
Partido Social de la Unidad Nacional	34,96%	NA
Movimiento MIRA	3,58%	NA
Partido Alianza Social Independiente	3,54%	NA
Partido Verde	0,56%	0,48%
Movimiento Político Afrovides	0,31%	NA
Montería adelante	NA	45,35%
Partido Centro Democrático	NA	24,25%
Partido Liberal	NA	19,30%
MAIS	NA	5,28%
Partido Unión Patriótica	NA	2,39

$$IP= (|53,74-0| + |34,96-0| + |3,58-0| + |3,54-0| + |0,56-0,48| + |0,31-0| + |0-45,35| + |0-24,25| + |0-19,30| + |0-5,28| + |0-2,39|) / 2$$

$$IP= (53,74 + 34,96 + 3,58 + 3,54 + 0,08 + 0,31 + 45,35 + 24,25 + 19,30 + 5,28 + 2,39) / 2$$

$$IP= 192,78/2$$

$$IP= 96,39$$

En Montería, 96,39% fue el porcentaje de votantes que, en 2015, cambiaron de voto con respecto a las elecciones de 2011.

Finalmente, para las elecciones de gobernación en 2011 y 2015, respectivamente, en el departamento de Sucre se obtuvieron los siguientes resultados:

Partido/Movimiento	2011	2015
Partido Liberal	65,80%	NA
AICO	10,44%	NA
Integración Nacional	6,15%	NA
Partido Cambio Radical	NA	48,86%
Partido Opción Ciudadana	NA	43,71%
Partido Centro Democrático	NA	2,02%
MAIS	NA	1,11%

$$IP = (|65,80-0| + |10,44-0| + |6,15-0| + |0-48,86| + |0-43,71| + |0-2,02| + |0-1,11|) / 2$$

$$IP = (65,80 + 10,44 + 6,15 + 48,86 + 43,71 + 2,02 + 1,11) / 2$$

$$IP = 178,09/2$$

$$IP = 89,045$$

Al realizar el cálculo, se obtiene que el porcentaje de electores, en el departamento de Sucre, que cambiaron de voto entre una elección y otra es igual a 89,045%

Y en Sincelejo, se obtuvieron los siguientes resultados para las elecciones de Alcaldía:

Partido/Movimiento	2011	2015
Partido Social de Unidad Nacional	48,40%	NA
Partido Conservador	45,30%	NA
Partido Verde	1,81%	1,29%
Coalición partidos Liberal y ASI	NA	45,34%
Partido Opción Ciudadana	NA	38,07%
Partido de la U	NA	9,10%
AICO	NA	1,51%

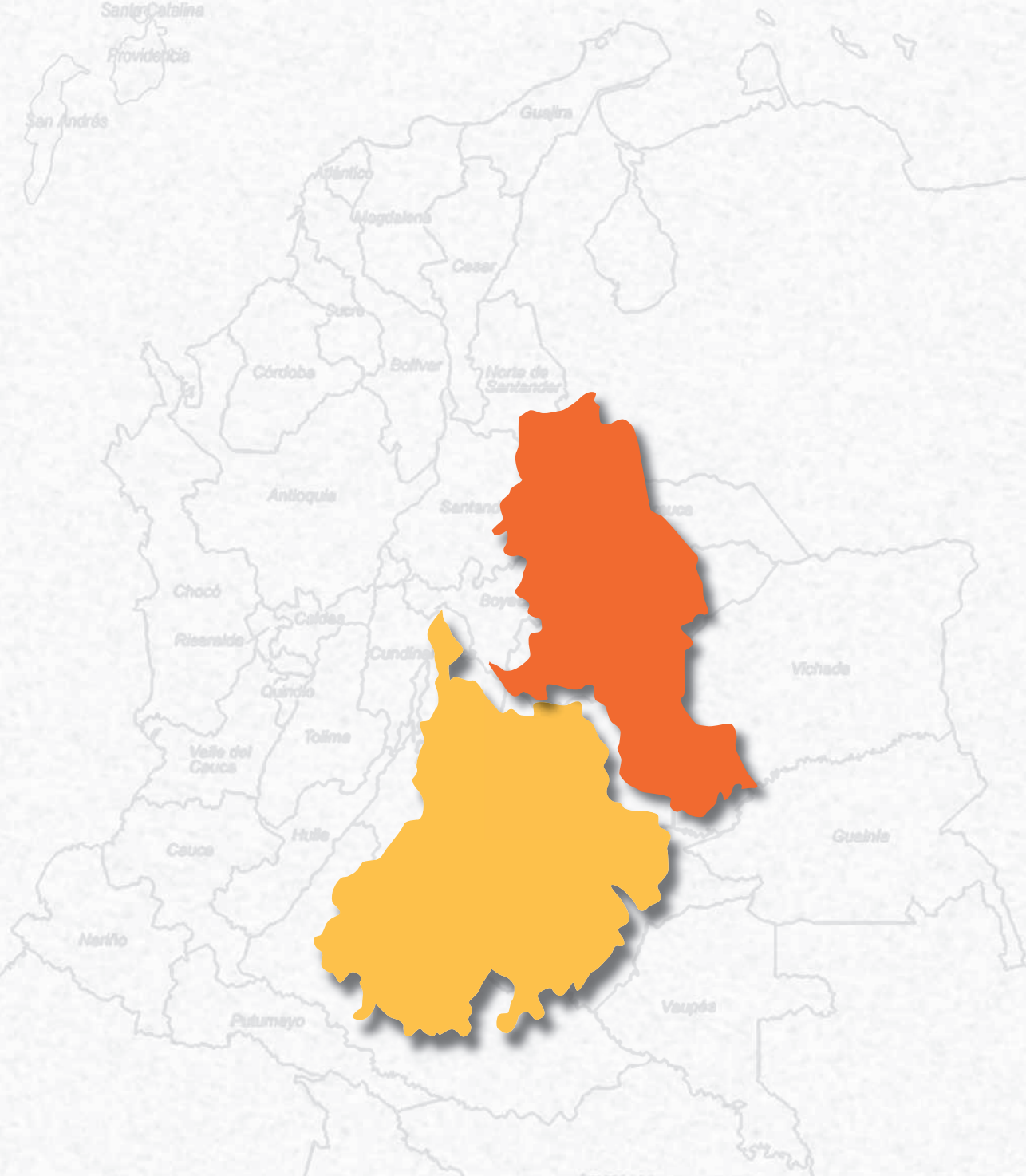
$$IP = (|48,40-0| + |45,30-0| + |1,81-1,29| + |0-45,34| + |0-38,07| + |0-9,10| + |0-1,51|) / 2$$

$$IP = (48,40 + 45,30 + 0,52 + 45,34 + 38,07 + 9,10 + 1,51) / 2$$

$$IP = 188,24/2$$

$$IP = 94,12$$

Es así como un 94% de los votantes, en la ciudad de Sincelejo, cambiaron de voto entre las elecciones de 2011 y las de 2015.



**Cuando todo queda entre amigos: coaliciones y consolidación de nuevas fuerzas electorales en Santander y Norte de Santander, 2015**



# Cuando todo queda entre amigos: coaliciones y consolidación de nuevas fuerzas electorales en Santander y Norte de Santander, 2015

José Ricardo Puyana<sup>1</sup>

Margarita Batlle<sup>2</sup>

---

## Introducción<sup>3</sup>

El 25 de octubre de 2015 los colombianos acudieron a las urnas por décima vez desde 1986 —fecha en la que se aprobó la elección popular

---

<sup>1</sup> Máster en Estudios Latinoamericanos de la Universidad de Salamanca y Profesional en Gobierno y Relaciones Internacionales de la Universidad Externado de Colombia. Actualmente cursa un Máster en Políticas Públicas (MPP) en la Escuela de Gobierno de la Universidad de Oxford. Es docente de las universidades Externado de Colombia y Autónoma de Bucaramanga. Cuenta con extensa experiencia directiva en el sector público colombiano, así como en las Naciones Unidas. Ha publicado artículos en libros y revistas indexadas en temas como procesos electorales, partidos políticos y reformas políticas en Colombia. Correo electrónico: josepuyana@hotmail.com y jose.puyana@bsg.ox.ac.uk. CV en: www.linkedin.com.

<sup>2</sup> Doctora en Ciencia Política y Máster en Estudios Latinoamericanos por 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 y editora de la Revista Ópera. Además, se desempeña como Cooordinadora del Grupo de Investigación sobre Partidos y Sistemas de partidos de América Latina (GIPSAL), de la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP). En este momento es Visiting Research Associate en el Latin American Centre de University of Oxford. Sus intereses se concentran en el área de partidos políticos, elecciones, política subnacional y participación política de las mujeres en América Latina. Correo electrónico: margarita.batlle@uexternado.edu.co.

<sup>3</sup> Los autores agradecen la colaboración de Carlos Andrés Hoyos en la confección de los mapas que se presentan a lo largo del presente capítulo.

de alcaldes— para escoger autoridades locales democráticamente<sup>4</sup>. Estas elecciones tuvieron lugar en el marco de las discusiones —ya avanzadas— de la mesa de negociación entre el Gobierno y las FARC en La Habana, Cuba, para ponerle fin al conflicto armado. En ese sentido, la configuración del nuevo mapa político tendría implicaciones que superarían el ámbito exclusivamente local para afectar el desarrollo de los diálogos y, en última instancia, la implementación de los mismos en políticas concretas a lo largo y ancho del territorio.

A partir de esa situación, este capítulo se suma a los esfuerzos de otros trabajos publicados en este libro para dar cuenta de los escenarios políticos y electorales subnacionales en el marco de los cuales se deberán concretar dichos acuerdos desde un análisis pormenorizado de las dinámicas propias —actores, debates, acuerdos, entre otros aspectos— de dos territorios que comparten historia y una extensa frontera: Santander y Norte de Santander.

El presente trabajo se divide en cuatro partes. Primero, se realiza un análisis sobre las principales tendencias departamentales y municipales en términos de participación electoral, observando diferencias entre territorios y tipos de cargos a proveer, así como una comparación en el tiempo. Segundo, se busca dar cuenta de las dinámicas políticas y electorales de ambos departamentos, observando cuáles han sido los partidos o grupos políticos dominantes en la región y qué cambios y continuidades han tenido lugar en el sistema de partidos en términos de algunas características como fragmentación, concentración y competitividad. Además, se analiza la llegada de mujeres a puestos de elección popular en el nivel subnacional.

Finalmente, las últimas dos secciones tienen como objetivo vincular aspectos electorales y de dinámica política con el actual proceso de paz. Así, primero se observa la configuración del mapa político de ambos departamentos desde el lente del proceso de paz, describiendo en qué medida dicho tema estuvo presente en la campaña y cuál fue el desempeño de los candidatos pertenecientes a partidos que se mostraban en contra del mismo, teniendo en cuenta las diferencias propias de ambos departamentos frente a este tema. Segundo, se toma lo descrito y analizado

---

<sup>4</sup> Desde 1992, luego de la sanción de la constitución de 1991, en Colombia se eligen popularmente y en un mismo día todas las autoridades locales: gobernadores, alcaldes, asambleas departamentales, concejos municipales e integrantes de las juntas administradoras locales.



durante el capítulo para realizar una breve reflexión sobre las posibles consecuencias de dicho escenario para la implementación de políticas concretas derivadas de los futuros acuerdos de paz.

## Una breve caracterización de los Santanderes

Los llamados “Santanderes” conformaron, hasta el 20 de julio de 1910, un solo departamento. Se trataba de un cantón extenso, con tierras entre el río Magdalena y la frontera con Venezuela. Gracias a su dimensión, había desarrollado distintos focos de poder, unos ubicados al norte — como Cúcuta y Pamplona— y otros en el sur —entre ellos, Socorro y Bucaramanga—. La cercanía con Venezuela y una salida más económica al mar habían hecho de Cúcuta una ciudad próspera, de la cual surgían voces que reclamaban más autonomía frente a la capital del departamento, primero Socorro y luego Bucaramanga.

En este contexto, el gobierno de Rafael Reyes promovió una primera división de esta jurisdicción, reconociéndole (temporalmente) a Cúcuta la autonomía que reclamaba. Terminado el quinquenio de Reyes y revertidas sus decisiones por el gobierno de Ramón González Valencia, las poblaciones del norte —con el liderazgo de Cúcuta, Pamplona y Ocaña— tuvieron la oportunidad de persistir como una jurisdicción independiente si reunían una serie de requisitos, particularmente población y recursos. Fue así como, el mismo día en que Colombia celebraba el centenario de su independencia, Cúcuta festejaba la separación del Gran Santander y el nacimiento de un nuevo departamento (Puyana, 2006). Ambos, sin embargo, han convivido con lógicas similares desde entonces.

Santander es uno de los departamentos con mayor población del país. Se encuentra actualmente dividido en ochenta y siete municipios, organizados en seis provincias regionales (Comunera, García-Rovira, Guanentina, Mares, Soto y Vélez). Norte de Santander, por su parte, se compone de cuarenta municipios agrupados en seis subregiones, dos provincias y un área metropolitana. En términos de representación política, Santander cuenta con siete curules en la Cámara de Representantes mientras que Norte de Santander tiene cinco. Respecto de la Cámara alta, en el

actual Congreso (2014-2018) seis senadores pertenecen al departamento de Santander y cuatro al de Norte de Santander<sup>5</sup>.

## Participación electoral y riesgos en los Santanderes

Luego de que para la primera vuelta de las elecciones presidenciales de 2014 se registrara el segundo mayor nivel de abstención desde 1958 (Dabène y Batlle, 2015:116), la mirada de las autoridades estaba puesta sobre las elecciones del año siguiente. Como era de esperarse, por tratarse de comicios subnacionales, el nivel de participación fue mayor tanto en el caso de las 32 gobernaciones como en las más de mil alcaldías municipales y distritales. Así, mientras la participación promedio en 2014 (primera vuelta presidencial) fue cercana al 40%, en 2015 para las gobernaciones fue del 60,3% y ligeramente menor para las alcaldías, con 59,3%.

Sin embargo, en los departamentos se pueden encontrar algunas diferencias que esconde esta cifra. Por un lado, Santander supera el promedio nacional de participación tanto para gobernación, con 65,6%, como para alcaldías, con 65,4%. En cambio, Norte de Santander registra valores que se encuentran por debajo del promedio nacional para los dos cargos, con 58,1% para gobernación y 58,3% para alcaldías. Además, en ambos casos los resultados de participación van en contravía de la tendencia nacional: en los Santanderes una mayor proporción de ciudadanos votó para alcaldías que para gobernación.

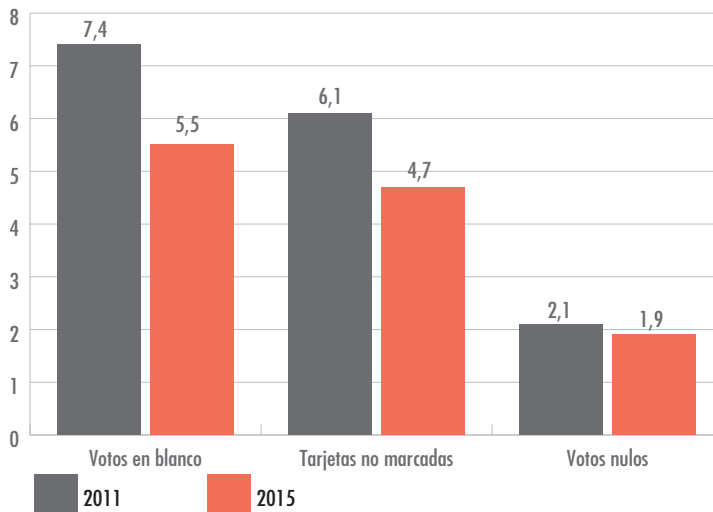
### Santander

Los niveles de participación electoral para estas elecciones subnacionales evidenciaron una considerable diferencia entre los distintos cargos a elegir. Así, la participación fue mayor en el nivel departamental que en el municipal. Para la gobernación fue del 65,3%, superior al 58,8% registrado en 2011; algo muy similar sucedió en las elecciones a las alcaldías que, en promedio, pasaron de 57,3% en 2011 a 65,4% en 2015. Poco

<sup>5</sup> En el caso de Santander, se trata de Bernabé Celis (CR), Doris Vega (OC), Nerthink Mauricio Aguilar (OC), Juan Manuel Galán (PLC) —quien cuenta con credencial del directorio de Santander—, Jaime Durán Barrera (PLC) y Horacio Serpa (PLC). Los senadores nortesantandereanos son Andrés Cristo (PLC), Juan Manuel Corzo (PCC), Manuel Guillermo Mora (PSUN) y Jesús Alberto Castilla (PDA).

tiempo antes de las elecciones, la Misión de Observación Electoral (MOE) había advertido en su mapa de riesgo electoral que, para los comicios de 2015, treinta y cuatro municipios se encontraban en riesgo de fraude en diferentes niveles<sup>6</sup>. Asimismo, para la última semana de septiembre, en el 86% de los municipios de este departamento se había realizado alguna denuncia de trashumancia, lo cual, hasta ese momento, había resultado en poco menos de 53 mil inscripciones de cédulas anuladas<sup>7</sup>.

Gráfico 1. Porcentaje de votos en blanco, tarjetas no marcadas y votos nulos para la gobernación de Santander, elecciones locales 2011 y 2015.



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

Los resultados para la gobernación evidencian que ninguno de los municipios del departamento de Santander se encuentra entre los treinta con mayor cantidad de votos en blanco, votos nulos o tarjetas no marcadas. En estas elecciones de 2015, el nivel de votos en blanco es muy superior para la alcaldía de Bucaramanga que para la gobernación.

<sup>6</sup> Estos municipios son: Aguada, Cabrera, California, Cepitá, Charta, Encino, Guapotá, Vetas, Villanueva, Páramo, Valle de San José, La Belleza y Málaga, que aparecen con riesgo alto; Bucaramanga, Rionegro, Aratoca, El Peñón, Enciso, Guadalupe, Hato, Ocamonte, Palmar, Palmas del Socorro, Pinchote, San José de Miranda, Jordán, San Benito, Carcasí, Cerrito, Concepción, El Carmen, Floridablanca, Gúepsa y San Miguel, que aparecen con riesgo medio (MOE, 2015).

<sup>7</sup> Véase "En el 86 % de los municipios en Santander hay quejas de trashumancia", El Tiempo, 23 de septiembre de 2015. Disponible en <http://www.eltiempo.com/colombia/otras-ciudades/elecciones-2015-en-el-86-de-los-municipios-en-santander-hay-quejas-de-trashumancia/16383520>. Consultado el 7 de febrero de 2016.

Además aumentó en la capital con respecto a 2011 en 4,3%, pasando de 7,7% a 12,5% —algo que habían advertido algunas de las encuestas durante el proceso electoral—. Por su parte, el porcentaje de tarjetas no marcadas descendió en 2015 respecto de 2011, tanto en la gobernación como en la alcaldía de Bucaramanga.

Al observar cada uno de los municipios detenidamente, Floridablanca registró la mayor cantidad de votos en blanco del departamento con 14,5% (frente al 8,3% de 2011), por lo cual se ubica en el séptimo puesto en todo el país y muy por encima del 3,8% promedio para el territorio nacional. Este municipio, aledaño a la capital del departamento, se encontraba bajo la lupa ya que a un mes de los comicios se anularon la inscripción de al menos diecinueve mil cédulas por posible trashumancia<sup>8</sup>. En el caso de los votos nulos y las tarjetas no marcadas, ningún municipio santandereano se encuentra entre los 30 con mayor cantidad del país. El porcentaje de votos nulos se ubicó en menos del 3%, muy similar a lo registrado en 2011. Para tarjetas no marcadas se ubicó en 2,7%, ligeramente menor que en 2011, cuando se registró un 2,9%.

## Norte de Santander

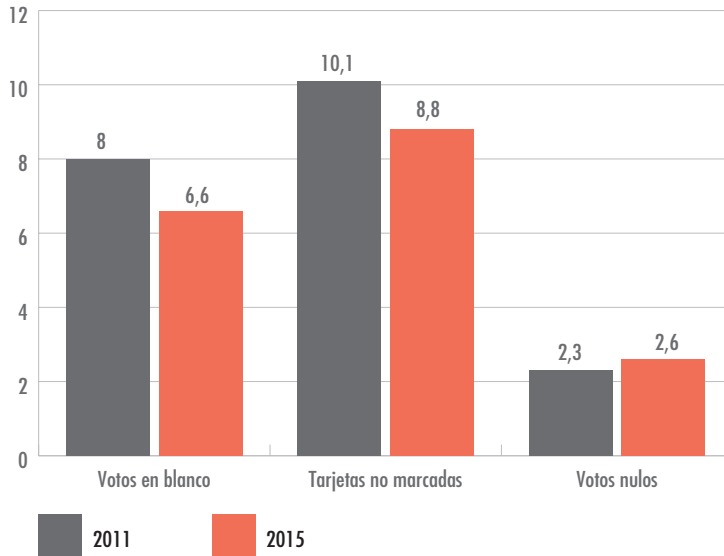
En el caso de la gobernación, se presenta, por un lado, una reducción tanto en la proporción de votos en blanco, que pasa de 8% a 6,6%, como en la de tarjetas no marcadas. Por el otro, tiene lugar un leve aumento en la proporción de votos nulos, de 2,3% a 2,6% (ver Gráfico 2). En Norte de Santander se detectaron 8 municipios que presentaban tanto riesgo electoral por “factores de posible fraude” como por violencia, 20 municipios con solo el primer tipo de riesgo y 18 con únicamente el segundo (MOE, 2015)<sup>9</sup>. Sin embargo, y del mismo modo que en Santander, ningún municipio se encuentra entre los 30 primeros en cantidad de votos en blanco ni nulos, aunque sí en tarjetas no marcadas. Huacarí se ubica en el tercer lugar con 36,45%, que de todas formas implica una reducción con respecto a las elecciones de 2011, en las que el municipio registró más del 43% de tarjetas no marcadas.

---

<sup>8</sup>Op. cit.

<sup>9</sup>Los ocho donde coinciden los dos tipos de riesgo son: Cúcuta, Tibú, El Tarra, Hacarí y San Calixto, que aparecen en riesgo extremo; Convención en riesgo alto; y El Zulia y La Playa de Belén en riesgo medio.

Gráfico 2. Porcentaje de votos en blanco, tarjetas no marcadas y votos nulos para la gobernación de Norte de Santander, elecciones locales 2011 y 2015



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

Al observar lo que sucede en la competencia por las alcaldías, destaca el municipio de La Playa de Belén, sexto en el país en cantidad de votos en blanco con 18,3%, muy por encima del promedio nacional de 3,7% y del 0,3% de votos en blanco que había registrado en 2011. En el caso de votos nulos, así como sucede para la elección de gobernador, ningún municipio nortesantandereano registra valores que lo ubiquen entre los 30 primeros. Para el caso de las tarjetas no marcadas, también La Playa de Belén logra ubicarse en esta lista con el puesto veinticinco y 4,8%, superando el 1,7% de 2011 y el promedio nacional de 2,7%<sup>10</sup>. En Cúcuta, la capital, se presenta un escenario diferente al de Bucaramanga. Aquí desciende la cantidad de votos en blanco con respecto a 2011 (3,8% a 5,5%), se mantiene exactamente igual la de tarjetas no marcadas (2,7%) y aumenta la de votos nulos (3% a 3,3%).

<sup>10</sup>La Playa de Belén se encuentra en la lista de los veinte municipios en riesgo por factores de fraude presentados por la MOE (2015).

## Elecciones 2015: el contexto político, la campaña y los actores

### Santander

En Santander esta campaña permitió cristalizar un proceso que se venía evidenciando desde las elecciones de 2011 y que tiene dos efectos: por un lado, el posicionamiento de las familias Aguilar y Gil —vinculadas con el partido Opción Ciudadana (OC), aunque con vehículos políticos también por fuera de éste— como determinantes del juego político en la contienda por la gobernación; y por el otro, la correspondiente necesidad del Partido Liberal Colombiano (PLC) por ajustar su estrategia electoral para recuperar su papel como principal fuerza política del departamento y su capital. Así mismo, resulta un factor destacable que en estos comicios haya reaparecido, en el plano político, la clase empresarial de la región —que había sido una importante fuente de poder en la década de 1990— como un actor capaz de disputar los principales cargos en competencia. A continuación, se describirán cada uno de estos procesos y la manera como permitieron dar forma a un nuevo escenario político en el departamento.

### Entre los liberales y los Aguilar

El PLC había logrado controlar los principales cargos del departamento —la gobernación y la alcaldía de Bucaramanga— durante la mayor parte de las elecciones desde que existen en la Constitución. En el caso de la gobernación, triunfó en 1992, 1994, 1997, 2000 y 2007 con Juan Carlos Duarte, Mario Camacho, Miguel de Jesús Arenas, Jorge Gómez y Horacio Serpa, respectivamente. Este claro dominio solo ha logrado ser desafiado por la familia Aguilar que, con una fórmula de padre e hijo (Hugo Heliodoro y Richard, respectivamente), logró hacerse con el poder en 2003 y 2011 —en ambos casos derrotando a los candidatos apoyados por el liberalismo—. En esta última elección, el triunfo de Aguilar fue contundente: pese a estar privado de la libertad, logró imponer la candidatura de su hijo, menor de 30 años y sin experiencia política o administrativa previa. Con esta carta, derrotó por más de 20 puntos porcentuales a Luis Fernando Cote, exalcalde de Bucaramanga y el candidato impuesto por Serpa, quien en ese momento ocupaba la gobernación.

Ocho años en el poder e inversiones en infraestructura en buena parte de los 87 municipios del departamento, entre otras estrategias, le han dado a Aguilar un enorme alcance electoral. De los cuatro candidatos con mayor opción de ganar la gobernación en 2015, tres estaban íntimamente ligados a su familia: Didier Tavera, candidato del PLC y OC; Holger Horacio Díaz, del Partido Social de Unidad Nacional (PSUN); y Carlos Fernando Sánchez, inscrito por firmas. Tavera había ocupado la Secretaría de Gobierno durante el mandato de Hugo Aguilar (2003-2007) y posteriormente se desempeñó como Representante a la Cámara (2010-2014) por el Partido de Integración Nacional (PIN), hoy OC. Aunque para las locales de 2015 se presentó como ficha de Horacio Serpa, su cercanía con los Aguilar no estuvo en duda<sup>11</sup>. Díaz, por su parte, se presentó como ficha de Richard Aguilar, el mandatario saliente. También ocupó una Secretaría durante el gobierno de Aguilar padre y en 2010 llegó a la Cámara con el apoyo del PIN. Sánchez, por último, manejó los principales proyectos de las administraciones de los Aguilar –Panachi y el Cerro del Santísimo– y contaba con el apoyo expreso de Hugo Aguilar.

La fortaleza de Aguilar, a la vez, evidencia la debilidad del liberalismo en Santander. Pese a que triunfó en la contienda con Tavera como su ficha, como parte de una coalición con OC, ese partido no pudo producir una opción viable que proviniera de sus filas o que se asociara más directamente con su militancia. De hecho, la decisión de Serpa y otro grupo de parlamentarios de avalar la candidatura de Tavera generó no solo divisiones al interior del PLC, sino que desencadenó un inusual número de críticas desde los medios y la opinión pública. Por un lado, figuras de relevancia nacional como Viviane Morales y Juan Manuel Galán<sup>12</sup> se apartaron de la decisión. Incluso Morales renunció a la codirección del partido, argumentando que se estaban entregando avales sin tener en cuenta criterios como las calidades éticas o la trayectoria de las personas. Por otro, Alejandro Galvis —propietario del diario Vanguardia Liberal y

---

<sup>11</sup>Así mismo, contó con el apoyo de Luis Alberto Gil, excongresista de Convergencia Ciudadana (después PIN, hoy OC) quien promovió el aval de OC para apoyar oficialmente la candidatura de Tavera.

<sup>12</sup> Véase “Renuncia de Viviane Morales a dirección Liberal provoca crisis en el partido”. *Elespectador.com*, 1 de julio de 2015. Disponible en <http://www.elespectador.com/noticias/politica/renuncia-de-viviane-morales-direccion-liberal-provoca-c-articulo-569504>. Consultado el 10 de febrero de 2016. Véase también “Aval a Didier Tavera es inconveniente: Juan Manuel Galán”. *W Radio*, 13 de julio de 2016. Disponible en <http://www.wradio.com.co/noticias/actualidad/aval-a-didier-tavera-es-inconveniente-juan-manuel-galan/20150713/nota/2848207.aspx>. Consultado el 10 de febrero de 2016.

amigo personal de Serpa— criticó abiertamente esta decisión, aduciendo que Tavera era “hijo de un narcotraficante”, y decidió también renunciar al partido<sup>13</sup>.

La incapacidad del PLC de producir opciones viables para los primeros cargos del departamento así mismo produjo divisiones en Bucaramanga, que le costaron al partido su continuidad en la alcaldía. Este partido había conseguido imponerse en ese cargo en 1988, 1990, 1992, 1994, 1997, 2007 y 2011 con Alberto Montoya, Alfonso Gómez, Jaime Rodríguez, Carlos Ibáñez, Luis Fernando Cote, Fernando Vargas y Luis Francisco Bohórquez, respectivamente. En 2000 y 2003 había sido derrotado por Iván Moreno y Honorio Galvis, candidatos de la Alianza Nacional Popular (ANAPO). Este último, sin embargo, se unió a las filas del liberalismo antes de culminar su administración y ha militado en el PLC desde entonces. Pese a esta fortaleza, en 2015 la alcaldía quedó en manos de Rodolfo Hernández, un candidato independiente, proveniente de la clase empresarial y sin experiencia en lo público. El ungido por el liberalismo —el exalcalde y exsecretario de Gobierno de Richard Aguilar, Carlos Ibáñez— quedó detrás con 2% de votos menos que el ganador.

La derrota del liberalismo en la alcaldía podría explicarse por dos razones relacionadas entre sí. Por un lado, las administraciones de Vargas (2007-2011) y de Bohórquez (2012-2015) terminaron sus cuatrienios en el marco de escándalos por corrupción, falta de transparencia y pocos resultados. El primero fue destituido de su cargo en 2011 por la Procuraduría General de la Nación debido a una falta disciplinaria. El segundo terminó su período con una desaprobación del 42,5% de la población, según una encuesta de Gallup publicada en agosto de 2015<sup>14</sup>, además de críticas a su gestión por falta de transparencia en el manejo de la contratación<sup>15</sup>. Esto pudo contribuir a debilitar la posición del partido en 2015. Por otro lado, el proceso de selección de candidatos para este

---

<sup>13</sup> Véase “Serpa nos quiere meter al hijo de un narcotraficante”. *Semana.com*, 8 de julio de 2015. Disponible en <http://www.semana.com/nacion/articulo/alejandro-galvis-la-emprende-contrahoracio-serpa-didier-tavera/434124-3>. Consultado el 10 de febrero de 2016.

<sup>14</sup> Véase “Voto en blanco e Ibáñez encabezan las encuestas”. *Vanguardia.com*, 26 de agosto de 2015. Disponible en <http://www.vanguardia.com/politica/elecciones-2015/324946-voto-en-blancoe-ibanez-encabezan-las-encuestas>. Consultado el 10 de febrero de 2016.

<sup>15</sup> Véase “¿Qué tanto cumplió Lucho Bohórquez lo que prometió?”. *Lasillavacia.com*, 11 de diciembre de 2015. Disponible en <http://lasillavacia.com/historia/la-bucaramanga-sostenible-de-lucho-bohorquez-cuatro-anos-despues-52364>. Consultado el 10 de febrero de 2016.



cargo estuvo atravesado por divisiones internas en el partido que se debatían entre dos exalcaldes de la ciudad —Ibáñez y Honorio Galvis<sup>16</sup>—. Esto evidenció la incapacidad de producir figuras renovadoras. Así, se abrió un espacio que fue eventualmente copado por una candidatura de origen cívico, cuya plataforma se fundamentó en una crítica a la clase política de la ciudad<sup>17</sup>.

## El resurgimiento de la clase empresarial

Santander es un departamento con una clase empresarial amplia y poderosa económicamente. Sin embargo, en el plano político había perdido su capacidad de influencia. En 1988 y 1990, Bucaramanga eligió como alcaldes a líderes surgidos del empresariado. Sin embargo, estos intentos fracasaron en posteriores comicios: en 1994 con Alberto Montoya, en 2000 con Rafael Ardila y en 2011 con Martha Elena Pinto. Para 2015 la candidatura de Rodolfo Hernández, empresario de la construcción, parecía un intento más de derrotar a los políticos tradicionales, pero sin mucha posibilidad de triunfo. La probabilidad de derrotar a Ibáñez —un exalcalde, apoyado por la estructura del liberalismo— era despreciable según la mayoría de las encuestas<sup>18</sup>. Sin embargo, Hernández había adelantado un trabajo político sostenido durante varios años antes de los comicios. Quizás por esta razón y por la poca acogida que tuvo el candidato del PLC entre el electorado, logró imponerse en contra de todos los pronósticos.

En la contienda por la gobernación, los empresarios han sido más reacios a participar. De hecho, ninguno de los gobernadores elegidos desde

---

<sup>16</sup> Véase “Se divide el Partido Liberal por avales en Santander”. Vanguardia.com, 28 de abril de 2015. Disponible en <http://www.vanguardia.com/politica/309364-se-divide-el-partido-liberal-por-avales-en-santander>. Véase también “Carlos Ibáñez se perfila como el candidato del liberalismo”. Vanguardia.com, 3 de junio de 2015. Disponible en <http://www.vanguardia.com/politica/314009-carlos-ibanez-se-perfila-como-el-candidato-del-liberalismo>. Consultado del 11 de febrero de 2016.

<sup>17</sup> En una encuesta publicada por Ipsos Napoleón Franco en agosto de 2015, Bucaramanga fue la primera de las grandes ciudades en donde el voto en blanco aparecía con mayor número de respuestas (29%). De hecho, en esta encuesta el voto en blanco y los indecisos sumaban 65%. Véase “Un tercio de los bumangueses aún no sabe por quién votar”. Vanguardia.com, 4 de agosto de 2015. Disponible en <http://www.vanguardia.com/politica/elecciones-2015/322141-un-tercio-de-los-bumangueses-aun-no-sabe-por-quien-votar>. Consultado el 8 de febrero de 2016.

<sup>18</sup> Véase “Ibáñez crece y Alvernia repunta en la última encuesta de Gallup”. Vanguardia.com, 22 de octubre de 2015. Disponible en <http://www.vanguardia.com/politica/elecciones-2015/332941-ibanez-crece-y-alvernia-repunta-en-ultima-encuesta-a-la-alcaldia-de>. Consultado el 8 de febrero de 2016.

1992 ha surgido de este conglomerado. Por lo mismo, la candidatura cívica de Pedro Leonidas Gómez no parecía viable, particularmente en un escenario dominado por figuras cercanas a la familia Aguilar y que, además, contaban con las estructuras del PLC, OC y el PSUN. Gómez no tenía experiencia política previa pues había desarrollado su carrera principalmente en el sector turístico. Este empresario se inscribió por firmas aunque, a lo largo de la campaña, recibió el apoyo del Polo Democrático Alternativo (PDA) y de la Alianza Verde (AV); particularmente de los senadores Jorge Enrique Robledo y Claudia López. Así, logró hacerse con el 24,7% de los votos y ubicarse en el segundo lugar, por encima de Carlos Fernando Sánchez y Holger Díaz, ambos promovidos por los Aguilar. Sin triunfar, Gómez quedó perfilado como una figura de origen empresarial capaz de disputar la gobernación en una próxima contienda.

## **Norte de Santander**

En Norte de Santander y Cúcuta la elección se llevó a cabo en el marco de una crisis en la frontera, causada por el cierre decretado unilateralmente por el Ejecutivo venezolano. Esto causó una situación humanitaria que demandó la capacidad de respuesta del Gobierno nacional y las administraciones locales. Además, impactó de nuevo —como en crisis binacionales previas— la economía en la frontera. Con ese contexto de fondo, los habitantes de esta región enfrentaron un proceso electoral que se caracterizó por la poca renovación en las candidaturas y, particularmente, por la influencia directa o indirecta de líderes cuestionados por las autoridades. A diferencia de lo sucedido en Santander, en este departamento hubo pocas sorpresas: ganaron cómodamente los favoritos. A continuación, se describe en detalle el contexto en el cual se desarrollaron estos comicios.

Los partidos tradicionales estuvieron alejados del poder durante el cuatrienio 2012-2015. Pese a que el PLC y el Partido Conservador Colombiano (PCC) han ganado la mayoría de las elecciones a la gobernación desde 1992 (el PLC en 1992 y 1994, con Álvaro Salgar y Sergio Entrena; y el PCC en 1997, 2003 y 2007, con Jorge García-Herreros, Luis Miguel Morrelli y William Villamizar), en 2011 quien se hizo con el poder fue Edgar Jesús Díaz, en nombre de un movimiento llamado “Un Norte pa’ lante”. Díaz se presentó ante el electorado como un candidato independiente,

aunque había tenido una histórica militancia en el conservatismo. De manera que, para los partidos, las elecciones de 2015 eran una oportunidad de retornar al mando del departamento fronterizo. La familia Cristo —de la cual provienen el ministro del Interior, Juan Fernando Cristo, y su hermano, el senador Andrés Cristo— le apostó a la candidatura del exgobernador William Villamizar. Este último había sido gobernador por el PCC y, aunque no pudo terminar su mandato, posee una fuerza electoral innegable en el departamento.

Villamizar, avalado no solo por el PLC sino también por el PSUN, triunfó con el 43,9% de los votos, 17 puntos porcentuales por encima de su contendor (poco menos de 90 mil votos) Juan Carlos García-Herreros, quien se presentó por el PCC. Además de significar el retorno de los tradicionales a la gobernación, esta es una victoria estratégica para el Gobierno nacional que, al lograr poner allí a una figura cercana, tendrá mayor incidencia en una frontera especialmente explosiva. Sin embargo, no fue un triunfo fácil: pese a su caudal electoral, Villamizar traía consigo investigaciones adelantadas en la Contraloría General por hechos acontecidos en su primera administración. Esto lo ponía en riesgo, tanto así que él mismo promovió la candidatura de su hermano, Giovanni, a la gobernación, con el fin de tener un “plan B” ante una eventual obligación de retirarse<sup>19</sup>. El nombre de Giovanni Villamizar apareció en el tarjetón hasta el final de la contienda —y de hecho obtuvo casi 6 mil votos—, sin embargo, no realizó ningún acto de campaña.

En cuanto a la alcaldía de Cúcuta, el contexto político es y ha sido distinto en las últimas décadas. En la capital del departamento, el PLC no ocupa el poder desde mediados de los noventa. En las primeras elecciones populares de alcaldes, en 1998, 1990 y 1992, el liberalismo se llevó la alcaldía con Margarita Silva, Jairo Slebi y Enrique Cuadros, respectivamente. Sin embargo, perdieron el poder en 1994 frente al párroco Paulselino Camargo, quien se presentó por la ANAPO. En 2003, 2007 y 2011 han triunfado organizaciones nuevas que, en estos casos, han servido como partidos taxi para figuras políticas de la ciudad: Ramiro Suárez<sup>20</sup>, por Colombia Viva (CV); María Eugenia Riascos, por la Alianza Social

---

<sup>19</sup> Véase “Hermanos y rivales... ¿o plan A y B?”. Lasillavacia.com, 28 de julio de 2015. Disponible en <http://lasillavacia.com/queridodiario/hermanos-y-rivales-o-plan-y-b-50939>. Consultado el 10 de febrero de 2016.

<sup>20</sup> Suárez no terminó su mandato.

Independiente (ASI); y Don Amaris Ramírez, por el Partido Verde (PV). Este último derrotó en 2011 con una diferencia de 16% a Andrés Cristo, hermano del entonces Senador liberal, quien se presentó por el PLC. Tal resultado evidencia que el PLC y el PCC —que ni siquiera presentó candidato para la alcaldía en 2011 ni en 2015— han dejado de ser actores relevantes y la capital nortesantandereana se ha convertido en una oportunidad para fuerzas nuevas.

De esta manera, en 2015 se produjo el triunfo de César Omar Rojas. Pese a contar con un comprobado caudal electoral, el exalcalde Ramiro Suárez no podía aspirar a dirigir el palacio municipal pues se encontraba privado de la libertad, cumpliendo una condena por asesinato. No obstante lo anterior, su figura sigue incidiendo en política. Desde la cárcel, promovió la candidatura de Rojas quien, con el aval de OC y el apoyo político de Luis Alberto Gil, logró inscribirse en la contienda. De hecho, en su publicidad hizo evidente su cercanía con Suárez: en sus vallas aparecía la imagen del exalcalde junto con la frase “Sí puede volver”. En un reportaje publicado por La Silla Vacía, se argumenta incluso que Suárez desde la prisión pudo adelantar actividades relacionadas con la campaña<sup>21</sup>. Con el triunfo de Rojas, el poder de Suárez regresa al primer cargo de la ciudad, acompañado esta vez del apoyo no solo de Gil sino también de otros políticos de la región, especialmente el conservador Juan Manuel Corzo.

## La distribución del poder en los Santanderes

### Los resultados: quiénes ganaron y quiénes perdieron

Santander y Norte de Santander tienen, juntos, 127 municipios. En ellos compitieron cientos de candidaturas de distintos partidos. La manera como se llevó a cabo esta competencia permite configurar nuevos escenarios políticos que marcarán, para dichas colectividades, el poder con el que enfrentarán las elecciones presidenciales de 2018. A continuación, se desarrolla un análisis detallado de los ganadores y perdedores que dejaron los comicios municipales. Para hacerlo, se

<sup>21</sup> Véase “César Omar Rojas Ayala”. Lasillavacia.com, 7 de enero de 2016. Disponible en <http://lasillavacia.com/content/cesar-omar-rojas-ayala-52758>. Consultado el 10 de febrero de 2016.

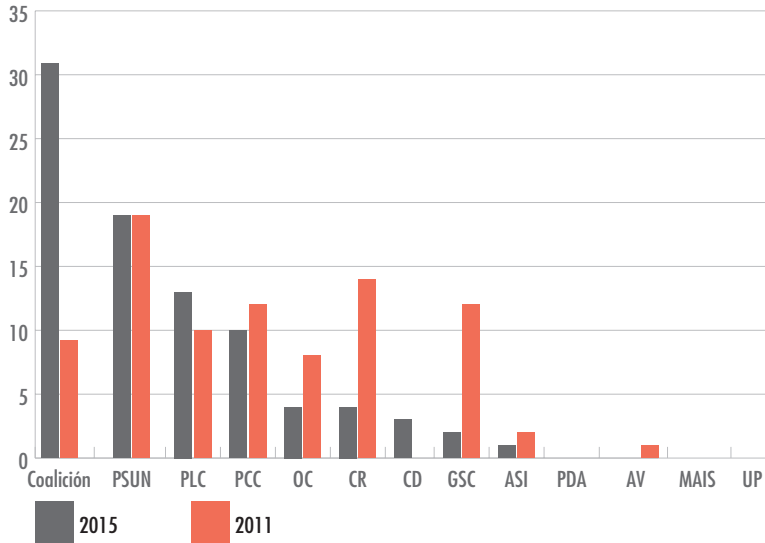
observarán los resultados de las elecciones de 2015 en comparación con las inmediatamente anteriores (2011).

## Santander

En términos de partidos, las elecciones de 2015 no dejan un ganador contundente. La figura de las coaliciones, reglamentada en la Ley 1475 de 2011, se convirtió en la mejor carta de presentación ante los santandereanos: en 31 de los 87 municipios (37%) triunfó una coalición (ver Gráfico 3). Le sigue el PSUN que consiguió 19 alcaldías (22%), el PLC que se quedó con 13 (15%), el PCC que obtuvo 10 (11%), OC y CR que lograron 4 cada uno (4,6%) y ASI con una sola (1%). A diferencia de 2011, la figura de los grupos significativos de ciudadanos (GSC) no fue un vehículo exitoso pues solo pudo ganar en dos municipios de Santander, ambos ubicados en el Área Metropolitana (Bucaramanga y Floridablanca). La distribución por partidos también contrasta con la de 2011: CR, OC (antes PIN) y el PCC redujeron el número de alcaldías a su cargo, siendo CR el más afectado con una pérdida de 10, mientras el único partido que aumentó su participación fue el PLC.

El fenómeno más interesante de los comicios resultó ser, entonces, las alianzas entre los partidos: se presentó un incremento de más del 300% (de 9 en 2011 a 31 en 2015). En estos comicios, se presentaron en Santander 64 candidaturas de este tipo en un total de 50 municipios. De estas, triunfaron poco menos de la mitad. Lo anterior evidencia que los partidos optaron por esta estrategia en buena parte del territorio y en la mayoría de los casos resultó exitosa.

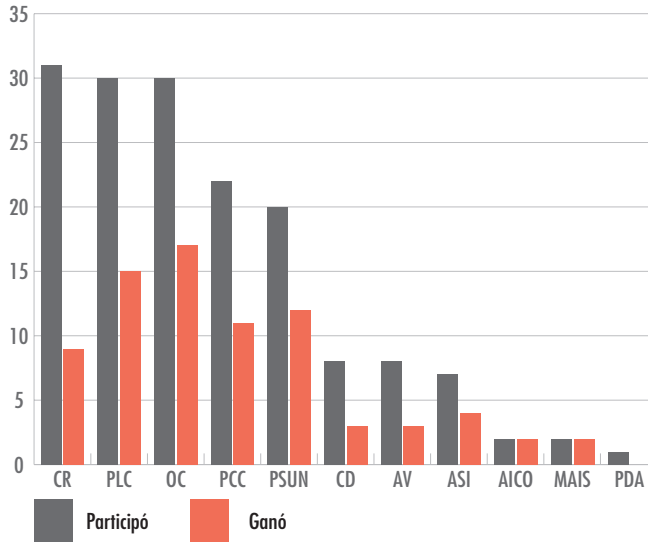
Gráfico 3. Número de alcaldías obtenidas en Santander por cada partido político, coalición o grupo significativo de ciudadanos, elecciones locales 2015 y 2011



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

En la conformación de las coaliciones no existe ningún patrón aparente. De hecho, resulta destacable que en la construcción de las mismas no haya incidido ningún criterio ideológico propio de la lucha política nacional. Esto demuestra, una vez más, que las dinámicas del sistema nacional de partidos no necesariamente se reproducen en el nivel subnacional (Freidenberg y Suárez Cao, 2014). En las 64 coaliciones hay todo tipo de mezclas, incluso las más inimaginables. Este es el caso de la coalición ganadora en Piedecuesta en la que, entre otros, estaba la AV junto con OC; la de Puerto Wilches, en donde el PDA se coaligó con CR y el PLC; o la de Aratoca, donde el CD triunfó de la mano del PLC. El partido que más echó mano de esta figura fue CR, que fue parte de 31 coaliciones, seguido del PLC y OC que estuvieron en 30 (ver Gráfico 4). Esto quiere decir que, en más del 34% de los municipios, estos partidos prefirieron presentarse en alianza que soportar solos todo el peso de la campaña. A éstos le siguen el PCC y el PSUN con 22 y 20 coaliciones, respectivamente.

Gráfico 4. Número de coaliciones para alcaldías en las que participaron y con las que ganaron los partidos en Santander, elecciones locales 2015



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

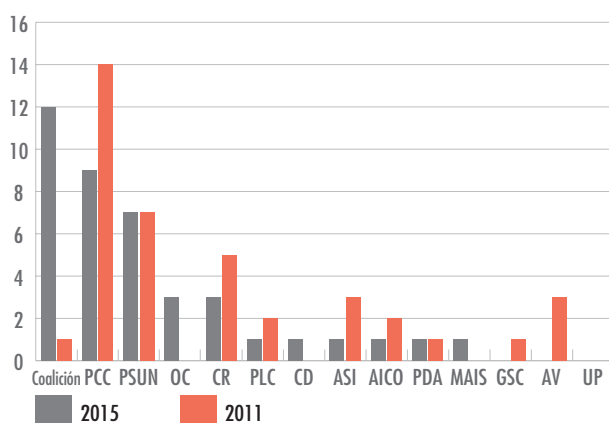
Sin embargo, la fórmula no fue exitosa para todos los partidos. De las 31 coaliciones en las que participó, CR solo llegó al poder con 8 de ellas (ver Gráfico 4). Cosa distinta le sucedió a OC y al PLC, a los que las coaliciones les arrojaron réditos en 17 y 15 municipios respectivamente. Por su parte, el PCC y el PSUN ganaron con 11 y 12 de las alianzas que conformaron. Así las cosas, sumando aquellas alcaldías en las que triunfaron solos y las que obtuvieron junto con otros partidos, la colectividad con mayor número de alcaldías en Santander es el PSUN (31), seguido por el PLC (28), el PCC (21) y OC (21). Este último caso es destacable: el partido, que ha convertido a Santander en su principal bastión electoral, parece haberle apostado a las coaliciones como principal mecanismo de influencia. Queda cómodamente ubicado en una cuarta parte de los municipios del departamento, pero en casi todos ellos, al lado de otros partidos. Tal resultado significará un interesante reto para estos partidos que tendrán la tarea de gestionar, durante el cuatrienio, la sociedad que conformaron.

## Norte de Santander

En el territorio nortesantandereano, las coaliciones también fueron la figura ganadora en la contienda: de las 40 alcaldías en disputa, en 12 triunfó una coalición (esto es el 30%), como se puede apreciar en el Gráfico 3. Este es un número considerable si se considera que en 2011 solo una coalición se impuso en las elecciones locales. A las coaliciones le sigue el PCC con 9 alcaldías (23%), el PSUN con 7 (18%), OC y CR cada uno con 3 (8%) y, finalmente, el PLC, el CD, la ASI, AICO, el PDA y MAIS, cada uno con una alcaldía (3%). En este departamento, los GSC no conquistaron directamente ninguna alcaldía, aunque —como se verá a continuación— fueron parte de coaliciones ganadoras. Si se compara con lo alcanzado en 2011, aparecen como perdedores el PCC y CR que ven reducido su alcance en 5 y 2 alcaldías, respectivamente. El PSUN mantuvo su participación y OC, que no tenía ninguna, alcanzó 3. A diferencia de Santander, en este departamento el PLC se aseguró una presencia mínima: una sola alcaldía (frente a 2 que había logrado en 2011).

En Norte de Santander las coaliciones fueron menos utilizadas que en Santander; mientras en el primero se presentaron en total 21 coaliciones en 18 municipios (el 45% de éstos), en su vecino del sur aparecieron en el tarjetón de 50 localidades (el 55% de éstas). En ambos departamentos, la mayoría de las coaliciones fueron exitosas electoralmente: en este caso, el 57% de las que se presentaron, triunfaron.

Gráfico 5. Número de alcaldías obtenidas en Norte de Santander por cada partido político, coalición o grupo significativo de ciudadanos, elecciones locales 2015 y 2011

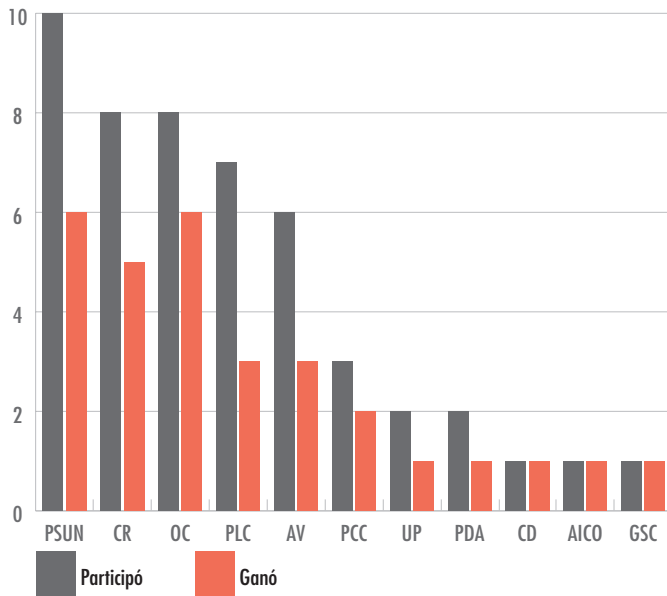


Fuente: elaboración propia con datos de la Registraduría Nacional del Estado Civil.



Las coaliciones tampoco siguen ningún patrón específico en este territorio que permita hablar de una estrategia concreta. Por ejemplo, la AV fue parte de seis coaliciones pero en ellas se coaligó con partidos tan variados como el PLC, el PDA, la Unión Patriótica (UP) y OC. El PDA se presentó en dos ocasiones en alianzas con otros partidos (AICO en una oportunidad y la AV en otra). Finalmente, como ya se advirtió, en este departamento hubo un caso de un GSC que se presentó como parte de una coalición. Esto sucedió en Herrán, en una asociación conformada también por el CD y OC. En cuanto al uso de este esquema, el partido que más lo empleó fue el PSUN, con 10 coaliciones, seguido de CR y OC con 8 (ver Gráfico 4). El PL participó en 7 y AV lo hizo en 6. Para el PSUN, OC y CR esta fue una estrategia relativamente exitosa pues ganaron en 6, 6 y 5 municipios, respectivamente. De nuevo el caso más destacable es el de OC, que resultó ser el partido con mayor tasa de éxito, ya que de las 8 coaliciones que conformó, en 6 llegó al poder (el 75%).

Gráfico 6. Número de coaliciones para alcaldías en las que participaron y con las que ganaron los partidos en Norte de Santander, elecciones locales 2015



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

## Los sistemas de partidos: fragmentación, concentración y competitividad

### Santander

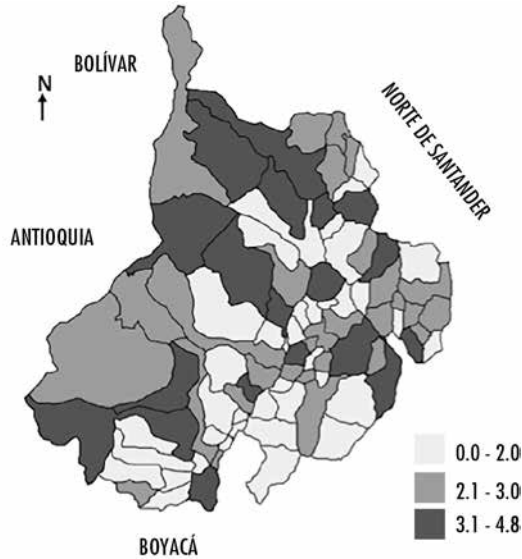
Durante 2015, en Santander compitieron la totalidad de partidos que contaban con personería jurídica para ese entonces, salvo el MIRA que no presentó ninguna candidatura. Sin embargo, en términos generales se trata de sistemas de partidos poco fragmentados<sup>22</sup>. El NEP promedio para 2015 fue de 2,5 —el mismo valor obtenido en los comicios de 2011— (ver Mapa 1)<sup>23</sup>. Pese a que en los 87 municipios compitieron al menos dos candidatos, los datos muestran una relativa dispersión que merece ser observada: en 39 municipios el NEP se ubicó por debajo de 2,1, en 30 lo hizo entre 2,1 y 3, mientras en los restantes 21 estuvo por encima de 3,1 (una distribución relativamente parecida a la de 2011 con 35 en el primer grupo, 37 en el segundo y 15 en el tercero). Las poblaciones con un menor número de partidos efectivos en las últimas elecciones fueron Ocamonte (1,4), Cerrito (1,6) y Charta (1,7), mientras los más fragmentados fueron Barrancabermeja (4,8), Landázuri (4,3) y Sabana de Torres (4,2).

---

<sup>22</sup> El nivel de fragmentación se calcula a partir de la medida del Número Efectivo de Partidos, NEP (Laakso y Taagepera, 1979).

<sup>23</sup> Los rangos que se establecieron para analizar la variación transversal de las variables de interés en estos dos departamentos para las elecciones de 2015, reflejados en los mapas 1-6, se hicieron con base en los cuartiles de la distribución.

Mapa 1. Número efectivo de partidos (NEP) en los comicios para alcaldías en Santander, elecciones locales 2015



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

En la contienda para la gobernación de Santander, el sistema evidencia un cambio importante entre 2011 y 2015. En la primera de estas elecciones, solo se presentaron dos candidatos, ambos avalados por firmas, Richard Aguilar y Luis Fernando Cote, este último también apoyado por el PLC y CR. Así, esta elección arrojó un NEP de 1,9 dado que Aguilar triunfó con poco más del 60% de los votos (21,3% por encima de su contendor). En cambio, para 2015, se presentaron cinco candidatos, tres de ellos inscritos por partidos —Didier Alberto Tavera del PLC, Holger Horacio Díaz del PSUN e Iván Aguilar del CD<sup>24</sup>— y dos que se presentaron por firmas —Pedro Leonidas Gómez y Carlos Fernando Sánchez—. En este caso, los votos estuvieron distribuidos de forma más homogénea, con una diferencia de 8,6% entre Tavera y Gómez, lo cual arrojó un NEP de 3,8. Este cambio se hace más evidente si se observa el índice de concentración que es de 100% en 2011 y de 58,1% en 2015.

En el caso de Bucaramanga, el número de partidos efectivos aumentó en 2015 (3,6) con respecto a la elección anterior, cuando se ubicó en 2,2. Efectivamente, en 2011, la disputa estuvo concentrada en dos alternativas —Luis Eduardo Bohórquez del PLC y Martha Helena Pinto, avalada

<sup>24</sup>Este último se retiró unas semanas antes de la elección.

por el PSUN y el PCC— y una tercería en cabeza de Celestino Mojica, inscrito por firmas. El panorama cambió para los comicios de 2015, cuando se presentaron cuatro candidaturas con un potencial electoral comparable. De nuevo el PLC y el PSUN presentaron candidatos, Carlos Ibáñez y Jhan Carlos Alvernia; sin embargo, aparecieron en la contienda dos nuevos jugadores desprovistos de estructura partidaria. Por un lado, Sergio Isnardo Muñoz, avalado por MAIS —un movimiento de origen indígena que para esta elección sirvió de partido taxi en muchas regiones del país— y Rodolfo Hernández, quien se presentó como candidato cívico sustentado en firmas. Hernández se impuso con el 32,9%, seguido de Ibáñez, quien consiguió 31,1% (para una concentración del 64% y una competitividad de 1,91%).

Otro caso en el que se presentan cambios notables es el de Barranquermeja. Este puerto petrolero pasó de un número efectivo de partidos de 2,8 en 2011 a, como se dijo, el mayor nivel de fragmentación del departamento en 2015, con 4,8 partidos efectivos. Aunque en la primera de las elecciones se presentaron siete candidatos, la disputa en realidad se centró en dos liderazgos claros, el de Elkin David Bueno —exgobernante de la ciudad e inscrito en esta oportunidad por firmas— y el de Darío Echeverri, del PLC. En 2015, aparecieron en el tarjetón nueve candidatos, pero la contienda se centró en cuatro: de nuevo Echeverri con el PLC y Horacio Henao por la ASI, por el lado de los partidos, y Liliana Patricia Botero y Jonathan Stivel Vásquez, ambos soportados en firmas. El primero se impuso con el 28,8% de los votos y los demás le siguieron con 20,3%, 19,5% y 19,12%, respectivamente (lo cual corresponde a una concentración de 49,1%, la más baja del departamento, y una competitividad del 8,5%).

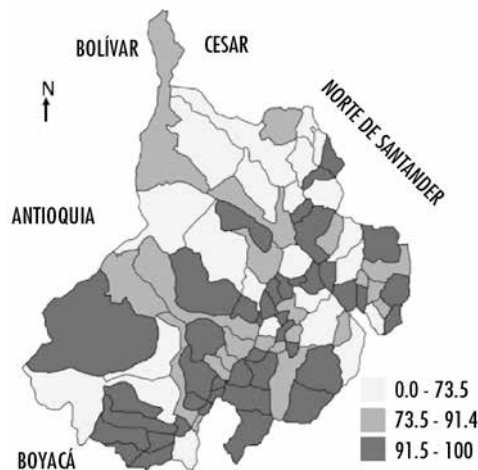
Para finalizar esta caracterización, habría que observar la manera como se comportaron en los últimos comicios el nivel de concentración y competitividad en cada uno de los municipios (ver mapas 2 y 3)<sup>25</sup>. La media de ambos indicadores para las 87 poblaciones es prácticamente idéntica en ambas elecciones: la concentración en 2015 ascendió al 86%,

<sup>25</sup>El nivel de concentración de la votación se calcula sumando el porcentaje de votos obtenido por los dos candidatos más votados, valores más altos evidencian mayor concentración, mientras que valores más bajos, menor. Por el contrario, el nivel de competitividad de una elección se calcula restándole al candidato más votado el porcentaje de votos obtenido por el segundo que obtuvo más votos. Entonces, a diferencia de la concentración, mayores niveles de competitividad se reflejan en valores más bajos y estamos frente a una elección menos competitiva cuando los valores, es decir la diferencia entre los dos candidatos más votados, son más altos.

mientras en 2011 llegó a 86,6%. Estas cifras, así como el NEP, demuestran que en términos generales la competencia se da en el marco de un sistema de dos partidos y medio, en el que la mayor parte de los votos está concentrada en las primeras dos opciones. De hecho, para 2015, en 43 municipios la concentración estuvo por encima de 91,5% y en 22 estuvo por debajo de 73,5%. En los restantes 22 se ubicó entre 73,5 y 91,4%. Lo anterior no difiere mucho del escenario vivido en 2011, cuando 42 municipios tuvieron una concentración superior al 91,5%, 27 entre 73,5 y 91,4% y 18 por debajo de 73,5%.

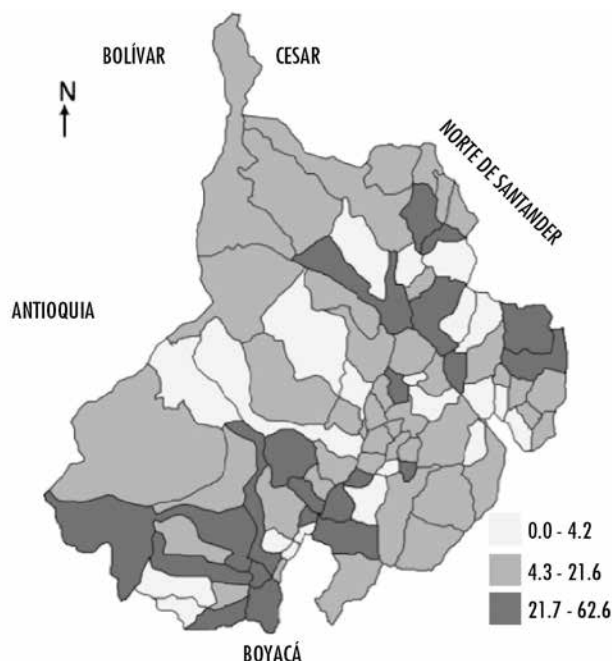
El indicador de competitividad refleja la distancia entre el ganador y el segundo en cada elección. Dado que el departamento se ha movido hacia sistemas de dos partidos y medio, es de esperarse que la distancia entre ambos no sea significativa. Pese a que este indicador fue de 13,78% en 2015 (y de 13,5% en 2011), los datos evidencian que en 19 municipios de Santander la diferencia entre el primero y el segundo fue menor al 4,2%, en 49 se ubicó entre el 4,2% y el 21,6%, en 19 entre el 21,7% y el 62,6%. A este respecto, se destacan municipios como Ocamonte, Girón y Cerrito, cuyo índice de competitividad se ubicó, para 2015, en 62,6%, 49,6% y 47,4%, respectivamente. En el otro extremo, San Vicente del Chucurí, Santa Bárbara y Confines vivieron unas elecciones especialmente reñidas, con una ventaja del ganador de 0,16%, 0,26% y 0,55%, respectivamente.

Mapa 2. Concentración electoral en los comicios para alcaldías en Santander, elecciones locales 2015



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

Mapa 3. Competitividad electoral en los comicios para alcaldías en Santander, elecciones locales 2015

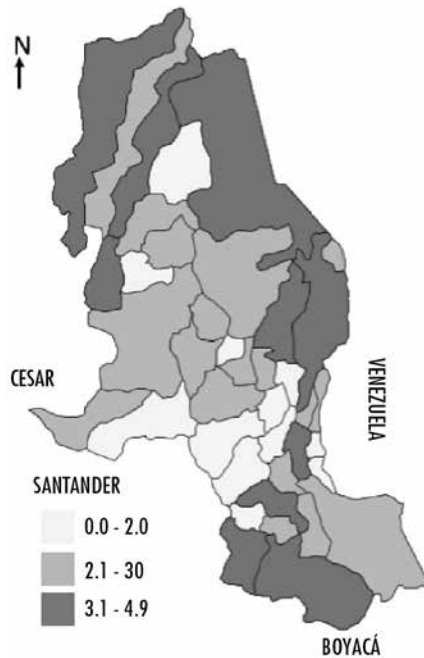


Fuente: elaboración propia con datos de la Registraduría Nacional del Estado Civil.

## Norte de Santander

Los sistemas de partidos municipales y departamental de Norte de Santander se comportaron en 2015 de forma muy similar a los de su vecino del sur. Todos los partidos jurídicamente habilitados para competir presentaron candidaturas, salvo el MIRA. Estos sistemas son, en promedio, levemente más fragmentados que los de Santander con un NEP de 2,6 (ver Mapa 4). Tal valor presenta un incremento menor con respecto a las elecciones de 2011 que arrojaron una media de 2,4 partidos efectivos. Salvo por el municipio de La Playa de Belén, en donde solo compitió un candidato, en los 39 municipios restantes se presentaron al menos dos alternativas. Así, en 12 poblaciones el NEP se ubicó por debajo de 2, en 19 entre 2,1 y 3 y en 9 por encima de 3,1 (una distribución muy distinta a la de 2011 con 18 en el primer grupo, 16 en el segundo y 6 en el tercero). Además de La Playa de Belén (1), el menor número de partidos se presentó en Ragonvalia (1,8), Durania (1,9) y Herrán (1,9). En contraste, los municipios más fragmentados fueron Chinácota (4,9), Ocaña (4,5) y Tibú (3,8).

Mapa 4. Número efectivo de partidos (NEP) en los comicios para alcaldías en Norte de Santander, elecciones locales 2015



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

En lo que se refiere a la gobernación, el sistema de partidos evidencia un incremento destacable en los niveles de fragmentación: mientras en 2011 el NEP se ubicó en 1,9, en 2015 se produjo un sistema de 3,3 partidos efectivos. En la primera de estas elecciones, se presentaron cuatro candidatos, pero la competencia se centró en dos de ellos: Edgar Jesús Díaz, inscrito por firmas, y Juan Alcides Santanella, del PCC. Díaz triunfó con el 65% de los votos, 35,5% por encima del segundo. Entre ambos concentraron el 94,5% de los votos. En 2015, en cambio, se inscribieron seis candidaturas, cuatro de ellas con opciones de ganar: William Villamizar, del PLC y el PSUN; Juan Carlos García, del PCC; Milla Patricia Romero, del CD, y Judith Maldonado, del PDA y la UP. Villamizar triunfó con el 43,9% de los votos, seguido de García, quien se hizo con el 26,7% (un índice de competitividad de 17,3%). Entre estos dos concentraron el 70,6% de los sufragios, muy por debajo del mismo indicador medido para 2011.

Cúcuta presenta en ambas elecciones un sistema más fragmentado que la media del departamento: 3,3 partidos efectivos en 2015 y 3 en 2011.

En 2015 se inscribieron ocho candidatos, aunque uno de ellos se retiró algunas semanas antes de las elecciones. De ellos, tres concentraron el grueso de los votos: César Omar Rojas, de OC, Jorge Enrique Acevedo, de CR, y Carlos Eduardo Luna, del PLC y el PSUN. El primero ganó con el 38,4% de los votos, seguido de Acevedo, quien obtuvo el 31,9% (esto implica una diferencia de apenas 5,8% y un índice de concentración de 69,4%, uno de los más bajos del departamento para ese año). En 2011 seis candidaturas llegaron al día de las elecciones y también tres de ellas se llevaron el grueso de los apoyos: Don Amaris Ramírez, del PV; Andrés Cristo, del PLC; y Rafael Navi Angarita, del PSUN. En esa oportunidad, Ramírez salió elegido con el 44,2% de los votos, 16,5 puntos por encima de Cristo. Lo anterior implicó un índice de concentración de 72%, uno de los más bajos del departamento.

Al observar ambos procesos electorales, tres municipios arrojan resultados destacables. Por un lado, Chinácota, ubicado en el suroriente del departamento y con poco más de 16 mil habitantes, ha sido de manera sostenida un sistema que podría categorizarse como multipartidista extremo, con un NEP en torno a los cuatro puntos en ambos comicios: 3,9 en 2011 y 4,9 en 2015, el tercero y el primero más altos del departamento, respectivamente. En este último año compitieron por la alcaldía un total de siete candidaturas y cinco de ellas se llevaron un porcentaje de votos por encima del diez.

Herrán, también en el suroriente y con algo más de 4 mil habitantes, y La Playa de Belén, ubicado en el occidente y con el doble de población, se destacan por ser sistemas con NEP relativamente bajos en ambas elecciones. En Herrán solo se presentó un candidato en 2011 y en 2015, aunque se presentaron dos, el NEP se ubicó por debajo de 2. En La Playa de Belén sucedió algo similar: en 2015 solo hubo un candidato y en la elección anterior hubo menos de 2 partidos efectivos.

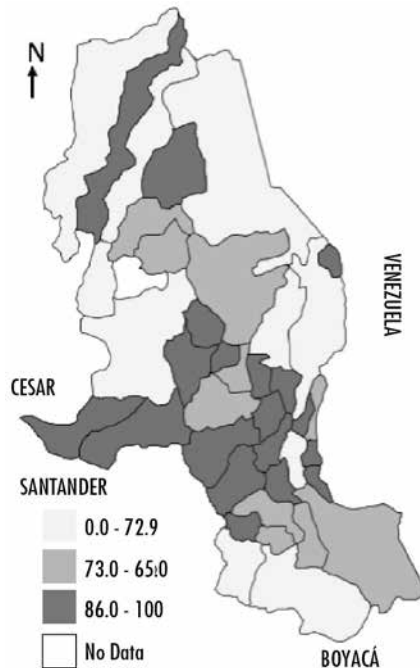
Para finalizar esta caracterización, vale la pena observar la manera como se comportaron los índices de concentración y competitividad en el departamento (ver mapas 5 y 6). En promedio, la candidatura ganadora y la segunda concentraron el 83,3% de los votos en 2015, un poco menos que en 2011, cuando este indicador fue del 86,8%. En ambos casos, así como en Santander, las cifras evidencian que este departamento se mueve, en promedio, en sistemas de dos partidos y medio. En 2015, 19 de los 39 municipios con más de una candidatura presentaron niveles



de concentración superiores al 86%, 10 entre el 73% y el 85% y 10 arrojaron valores por debajo de 73%. En 2011, fueron 21 los que se ubicaron en el primer grupo, 12 en el segundo y 6 en el tercero. Esta proporción demuestra que, en el grueso del departamento, entre dos partidos están acumulando más del 70% de los sufragios, producto de un sistema, en términos generales, poco fragmentado y en donde la disputa por la alcaldía suele estar entre dos opciones.

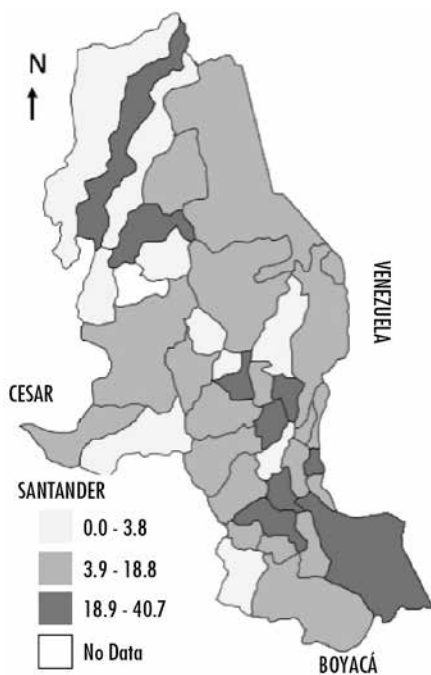
Lo anterior puede verse evidenciado si se analizan los resultados del índice de competitividad, cuya media para 2015 fue de 13,6% —similar a la de Santander— un poco menor que en 2011, cuando fue de 14,3%. En 10 municipios ese indicador es menor al 3,8%, en 20 se ubica entre el 3,9% y el 18,8%, en 9 entre el 18,9% y el 40,7%. En esta distribución resaltan varias localidades. Por un lado, San Calixto se destaca pues la diferencia entre el primero y el segundo fue superior a 40 puntos (40,7%). A este le siguen Ragonvalia (29,2%) y Toledo (25,6%). Del otro lado de la distribución, se ubican Ocaña (0,38%), Cáchira (0,76%), Bucarasica (1,38%) y Bochalema (1,45%).

Mapa 5. Concentración electoral en los comicios para alcaldías en Norte de Santander, elecciones locales 2015



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

Mapa 6. Competitividad electoral en los comicios para alcaldías en Norte de Santander, elecciones locales 2015



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

## La representación política de las mujeres en los Santanderes

Con respecto a la representación alcanzada por mujeres en las elecciones subnacionales de 2015, cabe destacar que fue la tercera vez que se implementó la cuota de género —la primera había sido para las de 2011 y la segunda para las legislativas de 2014—. En ese sentido, los resultados habían sido mixtos: mientras en el nivel nacional se produjo un aumento de la llegada de mujeres al Congreso, en el nivel subnacional el aumento de la cantidad de mujeres en las listas no se vio reflejado en un crecimiento en términos de su éxito electoral. Sin embargo, las elecciones de 2015 siguieron la tendencia de 2014 y también evidenciaron un aumento en la cantidad de mujeres elegidas.

Para competir por las 32 gobernaciones se presentaron 25 mujeres en 2015, a lo largo de 20 departamentos, entre los que se encuentra Norte de Santander. Esto significa un aumento de más del doble, ya que para 2011 se habían presentado 12 mujeres como candidatas a gobernadoras

—pasando del 11,5% al 16,1%—. Asimismo, cinco mujeres resultaron elegidas en el cargo, lo cual representa la cifra más alta que se ha registrado en el país y casi el doble que en 2011. De todas formas, ni en Santander ni en Norte de Santander se eligió como gobernadora a una mujer, teniendo en cuenta además, que en el primero no se presentó ninguna candidata para el cargo.

En lo que atañe a las candidaturas para las alcaldías, durante 2015 se presentaron 649 mujeres a lo largo de todo el territorio nacional, es decir, el 14% del total de candidatos, cifra que ha venido aumentando de manera constante desde 2003 a la fecha. Entre las candidatas, el 12% resultó elegida, lo que equivale a 133 mujeres alcaldesas. En Santander se eligieron 13 mujeres, es decir el 15%, y 7 en Norte de Santander, lo que representa el 17,5% de las alcaldías<sup>26</sup>.

## Paz y elecciones

A pesar de que los diálogos de paz y la posible implementación de los acuerdos se encontraban, entre 2014 y 2015, en el centro del debate político nacional, en las elecciones subnacionales de 2015 su relevancia fue considerablemente menor, especialmente en los Santanderes. El debate político y electoral que se desarrolló durante la campaña para dichos comicios tuvo muy poco contenido programático —por ejemplo, en el caso de Santander, aunque se organizaron debates, en ninguno se contó con la participación de la totalidad de los candidatos— y entre los pocos temas que se discutieron, el de la paz fue tocado muy tangencialmente. De hecho, como muestra de la poca relevancia del tema para los políticos de este departamento, el gobernador elegido, Didier Tavera —y pese a ser ficha de Horacio Serpa—, no hizo ninguna mención respecto del proceso de paz en su discurso de victoria el día de la elección<sup>27</sup>.

Por su parte, como ya se mencionó, Norte de Santander se encontraba durante la campaña en medio de una severa crisis a causa del cierre de

---

<sup>26</sup>En Santander los municipios donde fueron elegidas mujeres son: Barbosa, Concepción, Coromoro, Galán, Guavatá, Jordán, Palmas del Socorro, Puerto Parra, San Joaquín, Santa Bárbara, Tona, Villanueva y Zapatocha. En Norte de Santander, se eligieron alcaldesas en Bochalema, Chinácota, Durania, Mutiscua, Ocaña, Ragonvalia y Sardinata.

<sup>27</sup>Véase “¿Qué dijo Didier Tavera tras ganar la gobernación de Santander?”. Vanguardia Liberal, 26 de octubre de 2015. Disponible en: <http://www.vanguardia.com/politica/elecciones-2015/333397-que-dijo-didier-tavera-tras-ganar-la-gobernacion-de-santander>. Consultado el 5 de febrero de 2016.

la frontera por parte de Venezuela. Probablemente debido a la problemática fronteriza, relacionada, entre otras cosas, con una frontera porosa que dificulta la seguridad y sirve de asilo para delincuentes —sean estos guerrilleros o no—, en este departamento se abordó con un poco más de asiduidad el tema de las conversaciones de paz y la implementación de los acuerdos en el futuro cercano. Además, se presentaron duras protestas en la región del Catatumbo, en el norte, en 2013, que obligaron al Gobierno nacional a desplazarse hasta allí y a negociar durante varias semanas. Esta ha sido, justamente, una región atravesada por el conflicto armado y con una fuerte presencia de las FARC y, en menor medida, del ELN; por ello, jugará un papel clave en el posconflicto.

Teniendo en cuenta que Santander es uno de los departamentos con menor cantidad de municipios en riesgo por violencia (7), según el informe presentado por la MOE poco tiempo antes de las elecciones (MOE, 2015), era de esperarse que el tema de los diálogos paz no fuera central en el debate electoral —ni visto por los candidatos como un argumento que les garantizaría votos—, cosa que no sucede en otras regiones del país históricamente golpeadas por el conflicto. En contraste, Norte de Santander se refleja en este reporte como un territorio expuesto a mayores riesgos: 18 de sus municipios en riesgo por violencia, es decir, casi la mitad del departamento (MOE, 2015).

En ambas capitales, Bucaramanga y Cúcuta, uno de los temas centrales en la campaña fue la seguridad. En el caso de la segunda, este asunto tuvo un cariz especial. De hecho, también estuvo presente en las discusiones entre los candidatos a la gobernación, pues la crisis fronteriza —con el respectivo contrabando y la presencia de bandas criminales— ha deteriorado y puede continuar deteriorando los indicadores de seguridad en esa zona del departamento. En Bucaramanga, además de la seguridad, los candidatos formularon propuestas concretas y se enfocaron durante sus intervenciones en temas como la movilidad de la ciudad y el futuro en la disposición de basuras. No obstante, en la capital santandereana tampoco se produjo un debate en el que estuvieran presentes todos los candidatos, lo que evidencia la falta de rigor y contenido en el intercambio programático.

Ahora bien, ¿qué información arrojan los resultados sobre la eventual implementación de los acuerdos? En los Santanderes, los partidos de la Unidad Nacional quedan bien instalados en el poder y, si logran incidir

en sus elegidos, serán un canal efectivo para la puesta en marcha de lo acordado en La Habana. Tavera, en Santander, llega como ficha de Serpa y Villamizar, en Norte de Santander, lo hace en llave con los Cristo: ambos abanderados de la paz en el plano nacional. Sin embargo, Santander no se perfila, necesariamente, como el escenario más idóneo de participación política de un eventual partido surgido de las negociaciones. En 2015, ninguno de los partidos de izquierda o centro izquierda (PDA, UP y AV) alcanzó el poder municipal en ese departamento. Cosa distinta sucede en Norte de Santander, donde el PDA obtuvo la alcaldía de El Tarra y la alianza entre UP y AV ganó en San Calixto (ambos municipios del Catatumbo).

Adicionalmente, se hubiera esperado que los candidatos que presentara el CD en la región fueran críticos al proceso de paz y orientaran el debate hacia ese tema, inspirados en los postulados del líder del partido, el expresidente Álvaro Uribe. Sin embargo, a pesar de que el candidato del CD a la Presidencia en 2014, Oscar Iván Zuluaga, fuera el más votado en la primera vuelta tanto en Santander como en Norte de Santander, el partido no logró mantener ni aproximarse a ese caudal electoral en los comicios subnacionales de 2015. Así, obtuvo el tercer puesto en la competencia por la gobernación de Norte de Santander, tuvo que retirar a su candidato para la gobernación de Santander por haber sido revocado y únicamente ganó la alcaldía de 3 municipios de 87 en Santander y 1 de 40 en Norte de Santander.

## Reflexión prospectiva

Con el objetivo de reflexionar a futuro sobre las posibles implicaciones del presente contexto político para la gobernabilidad y la implementación de los acuerdos de paz, diferenciaremos entre dos tipos de aspectos: los internos, refiriéndonos a las situaciones que se originan en el departamento, y los externos, en relación con aquello que afecta al departamento pero tiene un origen por fuera de sus límites. Entre los internos, habría que prestar especial atención a tres cuestiones: a) la fortaleza de las coaliciones electorales, b) la relación de los mandatarios con sus concejos y c) el futuro político-judicial de los mandatarios. Respecto de los factores externos, cuatro cuestiones aparecen, en este momento, como relevantes: a) la crisis del petróleo, b) la relación de Colombia con

Venezuela, c) la capacidad de los congresistas de ambos departamentos de canalizar recursos hacia los mismos y d) la posibilidad de que el ELN decida sumarse a los diálogos de paz.

El futuro y la naturaleza de la coalición que llevó a cada uno de los gobernantes al poder comprenden un factor interno fundamental para tener en cuenta en este análisis prospectivo. En ese sentido, se registraron en estas elecciones valores históricos de coaliciones en los departamentos, sobre todo en términos de éxito electoral, que le permitieron el triunfo a candidatos a alcaldías en 31 municipios de Santander y en 12 de Norte de Santander. Además, ambos gobernadores utilizaron una coalición para llegar al poder. El interrogante que surge entonces es si estas coaliciones mostrarán ser meramente electorales o sobrevivirán a lo largo del periodo de gobierno.

De no sobrevivir la coalición, el gobernante contará con menos apoyo para llevar a cabo sus proyectos y, si bien tendrá mayor libertad en la toma de decisión, probablemente deba realizar negociaciones puntuales con los diferentes partidos y sectores, lo cual puede generarle un desgaste a su liderazgo. En cambio, si la coalición pervive, el gobernante puede asegurar mayores cuotas de gobernabilidad, pero deberá ser exitoso en la administración de la alianza —tarea nada sencilla, según la evidencia— y los intereses de los grupos que la conformen.

Ambos gobernadores se encuentran alineados con la Unidad Nacional, especialmente con el PLC. Como ya se dijo, en el caso de Tavera, en Santander, el principal promotor de su candidatura fue Horacio Serpa. En el caso de Villamizar, fue la familia Cristo una de las que lo promovió con mayor fuerza. De todas formas, no se puede obviar que los dos gobernadores llegan a sus cargos también apadrinados por Luis Alberto Gil, hoy a cargo de la estructura de OC. Esto podría evidenciar que, si logran manejar esta coalición, su gobernabilidad no presentará mayores desafíos porque contará con apoyo de diferentes grupos políticos muy arraigados en cada departamento, así como con un vínculo directo con líderes nacionales cercanos al Gobierno central. Además, es posible que esto les otorgue una mayor legitimidad que redunde en una buena relación con los diferentes alcaldes.

De este tema se deriva también el segundo aspecto interno: la relación de los gobernantes con los concejos que fueron elegidos simultáneamente.

Entre las dos ciudades capitales, es en Bucaramanga donde este tema puede llegar a ser más problemático. A la alcaldía bumanguesa, Rodolfo Hernández, quien fue elegido a través de un grupo significativo de ciudadanos, llega sin bancada que lo acompañe y en una actitud desafiante frente a los políticos del PLC que han gobernado la ciudad en los últimos años —y con la mayoría de la representación en el Concejo municipal—. Estos aspectos pueden converger en situaciones de inmovilismo en la relación del Alcalde con el Concejo, lo cual también afecta, en este caso, la capacidad del burgomaestre de llevar adelante su agenda.

Además, la condición de outsider de Hernández y sus declaraciones tanto en la etapa de la campaña como una vez electo, en el sentido de diferenciarse de los políticos tradicionales, han generado un alto nivel de expectativa en los ciudadanos. Esto puede llevar a frustraciones y un desencanto prematuro con el Alcalde, pues muchos de los cambios que propone son de una alta complejidad e implican una relación fluida con los partidos y los políticos que los representan en la ciudad.

El último factor a considerar entre los internos tiene que ver con la variable judicial. En ese sentido, los gobernadores de los dos departamentos llegan al poder con varias investigaciones iniciadas en su contra que, en el caso de avanzar, les quitarán tiempo dedicándose a otros temas además del de gobernar, los pondrán en la palestra pública constantemente no por su gestión sino por hechos pasados, lo que ocasionaría un desgaste de su imagen. En caso de resultar en sanciones o condenas, podrían verse obligados a dejar sus cargos con todas las implicaciones legales y políticas que ello acarrearía. Esta situación no deja de ser preocupante para el futuro político de los departamentos ya que le imprime una incertidumbre adicional al proceso de gobierno que, de por sí, resulta incierto. Lo anterior puede desembocar incluso en situaciones de inestabilidad institucional que afecten la implementación de las políticas públicas.

A los mencionados aspectos internos se suman variables externas. Primero, teniendo en cuenta que los dos departamentos están inmersos en la economía petrolera, la baja en los precios del crudo —que, según la mayoría de los análisis, puede continuar durante los próximos años— significa un reto para la capacidad de inversión de Santander y Norte de Santander. Ya no contarán con los cuantiosos ingresos provenientes del sector a los que se acostumbraron en el pasado y deberán avanzar en la

diversificación de su economía para poder dar respuesta a las demandas ciudadanas de inversión en sectores claves para el desarrollo departamental y municipal.

Este primer factor tiene un vínculo cercano con el segundo: la relación de Colombia y Venezuela en los próximos años. Para dos departamentos cercanos a la frontera, el tema es crucial aunque, por supuesto, debido a su carácter de fronterizo, lo es más para Norte de Santander. Las elecciones tuvieron lugar en el medio de la crisis que supuso el cierre unilateral de las fronteras por parte de Venezuela, situación que tuvo consecuencias en términos tanto económicos como sociales, con el regreso forzado de colombianos que habitaban del lado venezolano de la frontera, entre otros aspectos.

El éxito electoral de la oposición en las últimas elecciones legislativas venezolanas, así como la dura situación económica que enfrenta el país vecino, indican que el gobierno de Maduro no se encuentra en su mejor momento. Esta situación puede llevar a un cambio de gobierno —y de signo partidista— o al endurecimiento del actual, con consecuencias en la relación binacional. Nuevos problemas políticos alrededor de la frontera y en el trato entre los dos países pueden complicar la agenda de los mandatarios locales colombianos recién posesionados, especialmente al gobernador de Norte de Santander y al alcalde de Cúcuta, quienes deberán lidiar con una economía inestable y un gobierno vecino desafiante.

El tercer aspecto externo a considerar es el de la capacidad de los congresistas de ambos departamentos de canalizar recursos que les permitan a los mandatarios municipales y departamentales avanzar en su agenda de gobierno. En ese sentido, pertenecer a un partido político que cuenta con representantes o senadores en el Congreso pone a quienes fueron elegidos por grupos significativos de ciudadanos o partidos que no cuentan con representación nacional, en una situación más complicada para poder gestionar e invertir recursos en sus localidades. Esto es importante porque contar con mayor apoyo financiero de la Nación y la posibilidad de tener comunicación directa con representantes nacionales y especialmente con el Gobierno central, constituyen un factor más para adelantar, con efectividad, la agenda local o departamental del mandatario.

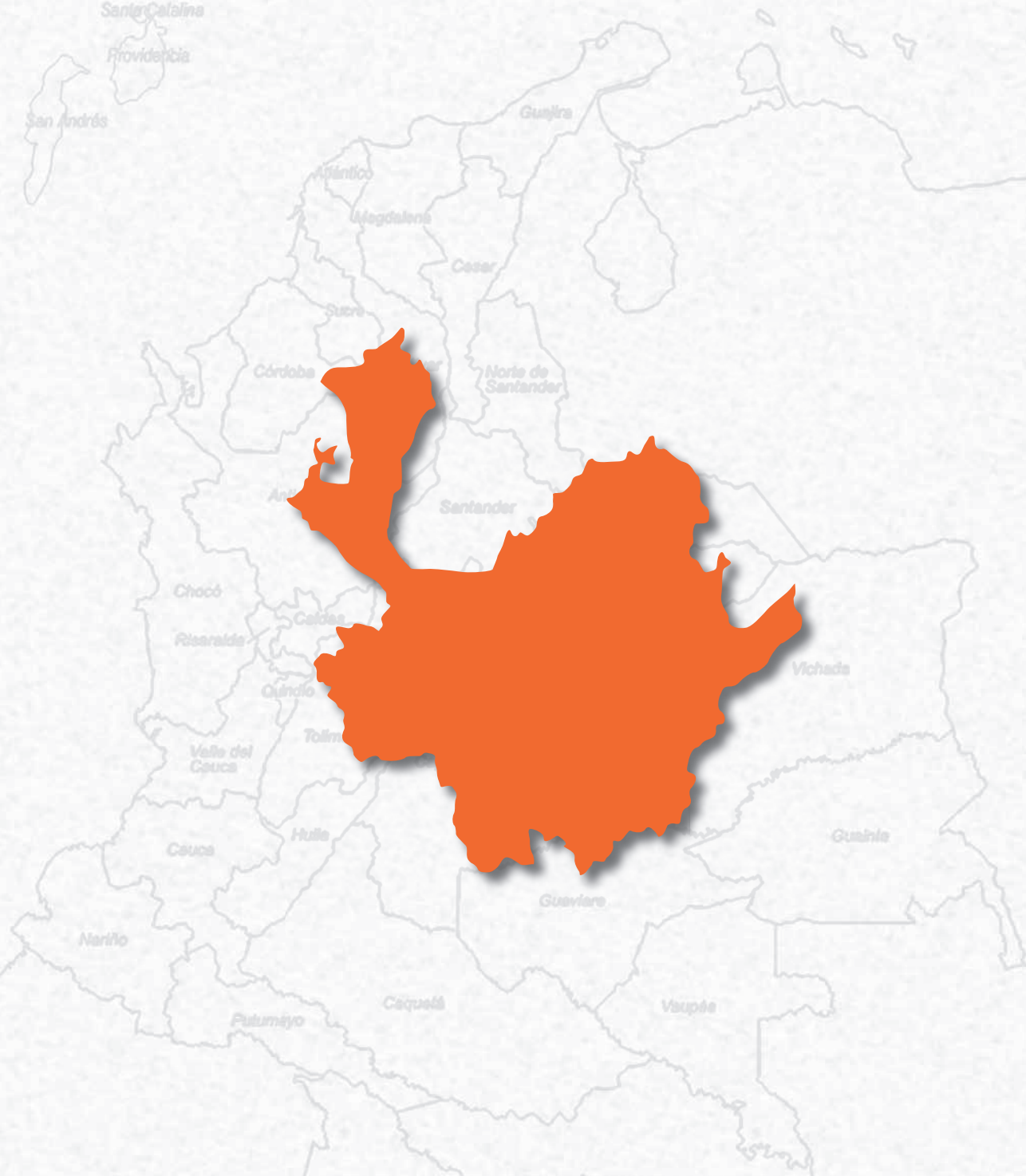
Finalmente, el último aspecto externo que merece ser tenido en cuenta está relacionado con la posibilidad de que el ELN, la guerrilla con mayor



presencia en Santander y con influencia también en Norte de Santander, decida sentarse a discutir la posibilidad de un acuerdo de paz con el gobierno de Santos. Esta situación podría convertir al tema de la paz y del posconflicto en un tópico de mayor relevancia para la región. De ser así, obligaría a los mandatarios a pronunciarse al respecto —sobre todo, en aquellos municipios más afectados por esta guerrilla— y a tomar decisiones de política concreta al respecto. Además, un eventual acuerdo con esa guerrilla pondría a pensar a los nuevos mandatarios en el modo en que se armonizarían los programas de gobierno defendidos durante la campaña con la nueva situación política.

## Referencias

- Battle, M. (2012). Selección de candidatos en las elecciones locales y regionales colombianas de 2011: los casos de Huila y Santander. *Reflexión Política*, 14 (27), 154-171.
- Dabène, O. y Battle, M. (2015). Elecciones 2014 en Colombia: polarización, abstención y agenda de paz. En I. Wences y R. Conde (eds.), *Cambio político, desafección y elecciones en América Latina* (pp. 99-132). Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Freidenberg, F. y Suárez Cao, J. (eds.). (2014). *Territorio y poder: nuevos actores y competencia política en los sistemas de partidos multinivel en América Latina*. Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca.
- Laakso, M. y Taagepera, R. (1979). Effective Number of Parties: A Measure with Application to West Europe. *Comparative Political Studies*, 12 (1), 3-27.
- Misión de Observación Electoral, MOE. (2015). *Mapas y factores de riesgo electoral. Elecciones de autoridades locales Colombia 2015*. Bogotá: Misión de Observación Electoral.
- Puyana, J. R. (2006). La desmembración del 'glorioso' departamento de Santander. *En Causas y efectos de la separación del Gran Santander* (pp. 65-95). Bucaramanga: Observatorio de Políticas Públicas de Bucaramanga. Disponible en [www.demoquira.org](http://www.demoquira.org).



**Antioquia, la más moderada**



# Antioquia, la más moderada

Sebastián Álvarez Posada<sup>1</sup>

---

## Introducción

La importancia histórica de los diálogos de paz en La Habana invita a la reflexión académica sobre los retos que asumirá Colombia en el camino hacia la paz. El objetivo de este capítulo es interpretar los resultados de las elecciones subnacionales de Antioquia 2015 en perspectiva al posacuerdo. Se partirá del análisis de la configuración política departamental, para luego evaluar el posible escenario de implementación de los acuerdos que se logren entre el Gobierno nacional y las FARC. En este sentido, la investigación se desarrollará en torno a los acápites participación político-electoral, poder y partidos políticos, posacuerdo y conclusiones prospectivas.

Metodológicamente este capítulo se adelantará como una investigación cualitativa y cuantitativa de tipo documental, cuyo nivel será interpretativo. Se implementará un paradigma complejo, en tanto se busca relacionar las categorías participación política, volatilidad y concentración electoral, poder político y posacuerdo. Se utilizará el índice de Pedersen para volatilidad electoral y la definición que brindan Ocaña y Oñate (1999) para la medición de la concentración electoral. Los datos relacionados serán extraídos de la Registraduría Nacional del Estado Civil.

Con el ánimo de garantizar la neutralidad axiológica de la presente investigación, es necesario señalar que la dinámica de los diálogos de

---

<sup>1</sup> Doctorando en Filosofía y Magíster en Estudios Políticos de la Universidad Pontificia Bolivariana. Ingeniero Administrador de la Universidad Nacional de Colombia. Docente investigador de la Facultad de Ciencias Políticas de la Universidad Pontificia Bolivariana, adscrito al Grupo de Investigación en Estudios Políticos de la misma. Sus temas de investigación se centran en la filosofía política y en la estadística aplicada a los estudios políticos. Correo electrónico: sebastian.alvarezpo@upb.edu.co.

paz en La Habana ofrece diversas dificultades para el análisis político: los acuerdos son parciales y susceptibles de ser modificados tras la firma y los términos pactados hasta ahora no han sido divulgados en su totalidad a la opinión pública. Considerando lo anterior, el investigador se enfrenta a un escenario incierto que obliga, en algunos casos, a una cuota de especulación.

## Participación político-electoral

A continuación, se abordará el análisis sobre la participación político-electoral en la Gobernación de Antioquia y la Alcaldía de Medellín durante las elecciones subnacionales de 2015. Se establecerá la relación entre la participación política y la abstención electoral, considerando las personas habilitadas para votar, los votos nulos, los votos en blanco y las tarjetas no marcadas. Finalmente se intentará establecer, a través del índice de Pedersen, el grado de volatilidad electoral, señalando las complicaciones que esto sugiere dada la coalición de partidos que permitió la Reforma Política de 2003.

En el escenario de los comicios para la Alcaldía de Medellín en 2015, el número de votantes fue 735.458 de 1.486.004 personas habilitadas para votar, es decir, un 54,27% (ver Tabla 1). En las elecciones de 2011, la votación fue de 50,69%, porcentaje representado en 677.401 votantes de 1.336.292 personas habilitadas para votar (ver Tabla 2). Si bien hay un aumento de 3,58 puntos porcentuales en la votación, se considera una alta abstención. No obstante, las cifras de abstención pueden ser consideradas como normales en el marco de la cultura política del departamento.

Tabla 1. Votación Alcaldía de Medellín, 2015

<b>Votación</b>	49,49%
<b>Número de votantes</b>	735.458 de 1.486.004 personas habilitadas
<b>Votos válidos</b>	686.378
<b>Votos en blanco</b>	45.164
<b>Votos no marcados</b>	28.318
<b>Votos nulos</b>	20.762
<b>Resultados de partidos o grupos significativos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Federico Andrés Gutiérrez Zuluaga: 244.636 votos (35,64%), Creemos</li> <li>• Juan Carlos Roberto Vélez Uribe: 235.633 votos (34,32%), Centro Democrático</li> </ul>

Fuente: Registraduría Nacional del Estado Civil, 2015.

Tabla 2. Votación Alcaldía de Medellín, 2011

<b>Votación</b>	50,69%
<b>Número de votantes</b>	677.401 de 1.336.292 personas habilitadas
<b>Votos válidos</b>	634.961
<b>Votos en blanco</b>	31.393
<b>Votos no marcados</b>	21.235
<b>Votos nulos</b>	21.205
<b>Resultados de partidos o grupos significativos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aníbal Gaviria: 239.259 votos (37,68%), Partido Liberal</li> <li>• Luis Pérez: 221.874 votos (34,94%), Firmes por el Rescate de Medellín</li> </ul>

Fuente: Registraduría Nacional del Estado Civil, 2011.

Respecto a los votos válidos, en blanco, no marcados y nulos, entre ambos periodos electorales hay una diferencia nominal de 51.417, 13.771, 7.083 y -443, respectivamente. El incremento de las tres primeras categorías es acorde al crecimiento porcentual del electorado, mientras la última cifra refleja una disminución de los votos nulos. Sobre este aspecto puede hacerse una doble lectura: la primera es que los ejercicios sobre pedagogía electoral orientaron a los votantes en la correcta marcación de los votos y, la segunda, que los jurados realizaron un escrutinio adecuado de los votos. En términos de votantes, los ejercicios de pedagogía electoral antes descritos se deben principalmente a la Misión de Observación Electoral y a las pautas publicitarias de los medios masivos de comunicación nacionales y regionales. En cuanto al papel de los jurados, es consecuencia de la pedagogía electoral de los partidos.

En lo que respecta a la Gobernación de Antioquia, en 2015 el número de votantes fue 2.382.576 de 4.471.122 personas habilitadas para votar, es decir, un 53,28% (ver Tabla 3). En 2011, la votación fue de 53,43%, lo que significa que hubo 2.141.104 electores de 4.006.793 personas habilitadas para votar (ver Tabla 4). Si bien hay un incremento nominal entre ambos periodos en las personas habilitadas para votar, debe considerarse que en términos porcentuales hubo una contracción de 0,15 puntos en la votación total, es decir, la diferencia entre el 53,43% de 2011 y el 53,28% de 2015. Tal contracción porcentual es una cifra que no corresponde a la importancia del departamento de Antioquia, donde podría esperarse una mayor cuota de participación democrática de la ciudadanía. Tal situación deja de manifiesto que, en las próximas elecciones, las autoridades departamentales deberán anudar esfuerzos para incentivar

la participación de los electores. De igual manera, se deberán idear estrategias que permitan una mayor eficiencia en el registro de las cédulas.

Tabla 3. Votación Gobernación de Antioquia en todos los municipios, 2015

<b>Votación</b>	53,28%
<b>Número de votantes</b>	2.382.576 de 4.471.122 personas habilitadas
<b>Votos válidos</b>	2.070.326
<b>Votos en blanco</b>	181.355
<b>Votos no marcados</b>	258.752
<b>Votos nulos</b>	53.498
<b>Resultados de partidos o grupos significativos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Luis Pérez: 816.337 votos (39,43%), Pensando en Grande (coalición partidos Liberal y Cambio Radical)</li> <li>• Andrés Felipe Guerra Hoyos: 611.207 votos (29,52%), Centro Democrático</li> </ul>

Fuente: Registraduría Nacional del Estado Civil, 2015.

Tabla 4. Votación Gobernación de Antioquia en todos los municipios, 2011

<b>Votación</b>	53,43%
<b>Número de votantes</b>	2.141.104 de 4.006.793 personas habilitadas
<b>Votos válidos</b>	1.870.226
<b>Votos en blanco</b>	117.787
<b>Votos no marcados</b>	232.269
<b>Votos nulos</b>	38.609
<b>Resultados de partidos o grupos significativos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sergio Fajardo Valderrama: 925.956 votos (49,51%), Partido Verde</li> <li>• Álvaro Vásquez: 542.533 votos (29,00%), Partido Conservador</li> </ul>

Fuente: Registraduría Nacional del Estado Civil, 2011.

No obstante, pese a la disminución en términos porcentuales de la votación hay un aumento significativo de 464.329 personas habilitadas para votar entre las elecciones de 2015 y 2011. De igual manera, las cifras de votos válidos y de votos en blanco aumentaron en 200.100 unidades y 63.568 unidades respectivamente.

En términos generales la abstención continúa siendo un asunto problemático, que puede ser remediado por un ejercicio de pedagogía electoral que además del Consejo Nacional Electoral y los medios de comunicación, involucre también a los partidos políticos. En las elecciones



subnacionales de 2015 la Misión de Observación Electoral, organización independiente de los partidos políticos y de los sectores públicos y privados, que opera con el apoyo de USAID y el Reino de Suecia, realizó un importante esfuerzo por promover “la realización del derecho que tiene todo ciudadano a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político” (MOE, 2016). Por su parte, los partidos políticos limitaron sus ejercicios de pedagogía electoral a la capacitación de sus jurados de votación.

Con el ánimo de ampliar el diagnóstico sobre la participación político-electoral en Antioquia, se utilizará el índice de Pedersen para medir el grado de volatilidad electoral. A grandes rasgos, este índice se calcula sumando el cambio neto absoluto en el porcentaje de votos para cada partido de una elección a la otra y dividiéndolo por dos. Para el lector que se sienta más inclinado a la rigurosidad nomotética, Pedersen, citado por Oñate y Ocaña (1999), utiliza la siguiente fórmula para la volatilidad total:

$$VT = \frac{1}{2} \sum_{i=1}^n |P_i \bar{V}|$$

Donde la variación del voto que experimenta cada partido entre dos elecciones sucesivas se representa por:

$$P_i \bar{V} = P_i(t+1) - P_i(t), i = 1, \dots, n$$

Donde  $P_i$  representa la proporción de voto del partido  $i$ -ésimo y  $(t)$  y  $(t+1)$  dos convocatorias electorales sucesivas. El índice oscilará entre un mínimo de 0 y un máximo de 100 (Oñate y Ocaña, 1999, p. 238).

Para el caso de la Gobernación de Antioquia y la Alcaldía de Medellín, y de todo el sistema político colombiano en general, el cálculo de la volatilidad total para los periodos 2011 y 2015 suscita el problema de la continuidad de los partidos de una elección a otra. Esto se debe a que desde las elecciones de 2007 el país experimenta las consecuencias del Acto Legislativo 01 de 2003, mejor conocido como la Reforma Política de 2003, que permitió, entre otros aspectos, la coalición de partidos.

De tal manera, para el cálculo de la volatilidad total de la Gobernación de Antioquia, solo podrán intervenir dos partidos. Directamente el Polo Democrático Alternativo y, dada la relación con el oficialismo, de

forma forzada el Partido Alianza Verde y el Movimiento Compromiso por Antioquia. Así se tiene que (ver tablas 5 y 6):

$$VT_{\text{Gobernación de Antioquia 2015-2011}} = \frac{1}{2} \sum_{i=1}^n |(19,39 - 49,51) + (1,93 - 2,12)| = 15,16\%$$

Este resultado, cercano al mínimo en el índice de Pedersen, señala que hubo alteraciones considerables en la correlación de los poderes políticos. Federico Restrepo, aspirante oficialista a la Gobernación de Antioquia, se presentó por firmas a través del Movimiento Compromiso por Antioquia, decidiendo no vincularse directamente con el partido que estaba en la Gobernación. Otra lectura posible, utilizando el término que emplean los medios de opinión, es que la experiencia histórica demuestra que los votos no son endosables.

Tabla 5. Candidatos Gobernación de Antioquia, 2015

Candidato		Votación	
Nombre	Partido o grupo	Votos	Porcentaje
Luis Pérez Gutiérrez	Pensando en Grande: coalición partidos Liberal y Cambio Radical	816.337	39,43%
Andrés Felipe Guerra Hoyos	Partido Centro Democrático	611.207	29,52%
Federico Restrepo	Compromiso por Antioquia	401.603	19,39%
Olmedo de Jesús López Martínez	Partido Polo Democrático Alternativo	40.019	1,93%
José Luis Jaramillo Castrillón	Partido Unión Patriótica	19.805	0,95%

Fuente: Registraduría Nacional del Estado Civil, 2015.

Tabla 6. Candidatos Gobernación de Antioquia 2011

Candidato		Votación	
Nombre	Partido o grupo	Votos	Porcentaje
Sergio Fajardo Valderrama	Partido Verde	925.956	49,51%
Álvaro Vásquez	Partido Conservador	542.533	29,00%
Carlos Mario Estrada Molina	Partido Social de Unidad Nacional	244.179	13,05%
Rodrigo de Jesús Saldarriaga Sanín	Partido Polo Democrático Alternativo	39.771	2,12%

Fuente: Registraduría Nacional del Estado Civil, 2011.

La volatilidad electoral para el caso de la Alcaldía de Medellín ofrece condiciones más complejas que las de la Gobernación de Antioquia. El Partido Liberal, tras el retiro del candidato oficialista Eugenio Prieto, queda sin continuidad para las elecciones de 2015; el candidato del movimiento Firmes por el Rescate de Medellín para 2011, Luis Pérez, es el ahora gobernador de Antioquia y, finalmente, el candidato de 2011 del Partido de la U, Federico Gutiérrez, ganó la Alcaldía en 2015 con el movimiento Creemos (ver tablas 7 y 8). En tal escenario, no hay categorías de relación que permitan identificar afiliaciones políticas para medir la volatilidad total.

Tabla 7. Candidatos Alcaldía de Medellín, 2011

Candidato		Votación	
Nombre	Partido o grupo	Votos	Porcentaje
Aníbal Gaviria	Partido Liberal	239.259	37,68%
Luis Pérez	Firmes por el Rescate de Medellín	221.874	34,94%
Federico Andrés Gutiérrez Zuluaga	Partido Social de Unidad Nacional	120.278	18,94%
Jacqueline Toloza Castaño	Movimiento Mira	12.427	1,95%
Luis Fernando Muñoz Ramírez	Partido Polo Democrático Alternativo	9.730	1,53%

Fuente: Registraduría Nacional del Estado Civil, 2011.

Tabla 8. Candidatos Alcaldía de Medellín, 2015

Candidato		Votación	
Nombre	Partido o grupo	Votos	Porcentaje
Federico Gutiérrez Zuluaga	Creemos	244.636	35,64%
Juan Carlos Roberto Vélez Uribe	Partido Centro Democrático	235.633	34,32%
Gabriel Jaime Rico Betancur	Gran Alianza por Medellín: partidos de la U, Cambio Radical y Conservador	111.777	16,28%
Fabio Alonso Salazar Jaramillo	Partidos Alianza Verde y Alianza Social Independiente (ASI)	37.492	5,46%
Héctor Manuel Hoyos Meneses	Partido Polo Democrático Alternativo	9.439	1,37%
Eugenio Prieto (retirado)	Partido Liberal	2.237	0,32%

Fuente: Registraduría Nacional del Estado Civil, 2015.

A modo de conclusión, la volatilidad electoral en el departamento de Antioquia en las elecciones subnacionales de 2015 es un proceso que se escapa a las mediciones convencionales, dada la compleja dinámica de las coaliciones y migraciones partidistas que, como se mencionó con anterioridad, se experimentaron a partir de la Reforma Política de 2003.

## Poder y partidos políticos

Las elecciones subnacionales de octubre del año 2015 fueron un ejercicio democrático de la mayor importancia. No solo porque la ciudadanía escogía a sus gobernadores y alcaldes, sino porque se desarrollaron en el marco de las tensiones creadas por los diálogos de paz que adelanta el presidente Santos con las FARC en La Habana. El Gobierno nacional obtuvo una ganancia importante, puesto que de los gobernadores elegidos en el país, la gran mayoría participan del proyecto gubernamental sobre la paz. Solo Casanare, donde ganó el Centro Democrático, está representado por un partido abiertamente opositor a los diálogos en Cuba.

El gran ganador de las elecciones fue el Partido Cambio Radical, que a través de diferentes alianzas políticas obtuvo la mayoría de las gobernaciones del país. En perspectiva a La Habana, si bien Germán Vargas Lleras no ha fijado una posición concreta sobre los diálogos de paz, su movimiento sí apoya el proyecto nacional de la paz.

Respecto a las alcaldías más importantes del país, Bogotá y Medellín, sus alcaldes no son propiamente de la alianza del Gobierno nacional, pero sí mantienen una actitud civilista hacia los diálogos de paz. Es importante resaltar que una buena parte del proceso del posacuerdo tendrá consecuencias directas en las regiones, y eso implica que los gobernadores y alcaldes tendrán que enfrentarse a los acuerdos que pacte el Gobierno con las FARC.

En lo concerniente al departamento de Antioquia y a su capital, las elecciones no se dieron en medio de la incertidumbre de candidatos únicos o partidos hegemónicos. No es una sorpresa que los partidos Liberal y Conservador no hayan tenido los mejores resultados el pasado octubre. Como señala García (2000), desde que en 1988 el Estado emprendió el proceso de reforma de la Elección Popular de Alcaldes (EPA), en el país se fracturó la estructura bipartidista que imperó desde la segunda mitad del siglo XIX hasta el siglo XX:

*Es un hecho que la EPA se puso en marcha con el propósito de promover un esquema de competencia política no limitado al bipartidismo, en el que a través de la inclusión de nuevos actores al juego político se reconstruyera la legitimidad del Estado. (García, 200, p. 87)*

En las elecciones presidenciales del año 2002 se debilitó aún más el sistema bipartidista, cuando Álvaro Uribe llegó a la Casa de Nariño apoyado por el movimiento Primero Colombia. Otros ejemplos son los partidos Alianza Verde y Centro Democrático, que lograron participar en segundas vueltas presidenciales en los años 2010 y 2014 respectivamente.

En las elecciones locales, tanto en Bogotá como en Medellín, cuando empezó en 1988 la elección popular de alcaldes, los ganadores de los primeros comicios se alternaron entre liberales y conservadores. Este bipartidismo se rompió en las dos principales alcaldías del país con Antanas Mockus en Bogotá (elegido en 1994) y Luis Pérez en Medellín (elegido en 2000).

El único punto de inflexión que tuvo Medellín entre el periodo 2001 y 2015 fue la administración de Aníbal Gaviria (2011-2014), candidato del Partido Liberal. Como resultado de las elecciones de 2015, el ganador fue Federico Gutiérrez, quien presentó su candidatura por medio de un movimiento significativo de ciudadanos denominado Creemos. Gutiérrez no recibió avales de partidos, pero en las últimas semanas de campaña logró la adhesión de Eugenio Prieto, quien era el candidato del Partido Liberal. Esta alianza se dio ante la disminución progresiva de la favorabilidad de Prieto para la Alcaldía en las encuestas y en los medios de opinión, pero además porque el mismo Partido Liberal lo dejó sin apoyo para su candidatura. Finalmente, en cuanto a la Gobernación, si bien ganó el Partido Liberal fue en coalición con Cambio Radical.

Así, los principales partidos que se configuran en el nuevo panorama político antioqueño son, para el caso de las alcaldías municipales de todo el departamento, el Partido Centro Democrático y Creemos (ver Tabla 9), y en el caso de la gobernación, la alianza de los partidos Liberal Colombiano y Cambio Radical y, por otra parte, el Partido Centro Democrático (ver Tabla 5).

Tabla 9. Primeras siete votaciones por partidos o grupos significativos en alcaldías de Antioquia, 2015

Partido o grupo significativo	Votación	
	Votos	Porcentaje
Partido Centro Democrático	466.849	20,37%
Creemos	244.636	10,67%
Partido Conservador	233.084	10,17%
Partido de la U	215.825	9,41%
Partido Liberal	211.923	9,24%
Gran Alianza por Medellín	111.777	4,87%
Partido Cambio Radical	90.947	3,96%

Fuente: Registraduría Nacional del Estado Civil, 2015.

En términos de concentración electoral, el poder político en Antioquia presenta un cambio de rumbo respecto al que se configuró en los comicios de 2011. Entendiendo la concentración electoral desde la definición de Oñate y Ocaña (1999), se tiene que este índice representa el porcentaje total de votos que suman los dos partidos más votados.

La concentración electoral para la Gobernación de Antioquia es de 68,95%, representado por 39,43% de la alianza política Pensando en Grande (Partido Liberal y Cambio Radical, cuyo candidato fue Luis Pérez Gutiérrez) y 29,52% del Partido Centro Democrático (Andrés Felipe Guerra Hoyos) (ver Tabla 5). Para la Alcaldía de Medellín la concentración electoral es de 69,96%, con 35,64% de Creemos (Federico Gutiérrez Zuluaga) y 34,32% del Partido Centro Democrático (Juan Carlos Vélez Uribe) (ver Tabla 8). Ampliando la concentración electoral en alcaldías a todos los municipios de Antioquia, se tiene un 31,04% entre el 20,37% del Partido Centro Democrático y el 10,67% de Creemos (ver Tabla 9).

Para efectos del análisis político, según Oñate y Ocaña (1999), la estabilidad institucional no será igual en un sistema donde los dos primeros partidos sumen el 80% de los votos a otro donde sumen el 40%. En el primer caso se habla de un sistema electoral fuerte y capaz de orientar el voto, mientras en el segundo de un sistema débil. Dadas las concentraciones electorales del departamento expuestas con anterioridad, se puede concluir que Antioquia cuenta con un sistema electoral moderado que, gracias a las dinámicas del juego político, puede permitir la gobernabilidad a través de alianzas o colaciones políticas. Esto se debe a que el electorado antioqueño identifica en

los candidatos posturas ideológicas cercanas al Partido Conservador, al Centro Democrático y en algunos casos al Partido Liberal. A modo de ejemplo se puede mencionar la cercanía de Federico Gutiérrez al uribismo, cuando en las elecciones de 2011 fue candidato a la Alcaldía de Medellín por el Partido de la U. Es un fenómeno particular en Antioquia porque se mantiene una concepción política conservadora, que si bien no se manifiesta en la elección de un partido específico, sí se demanda en los candidatos.

En este punto de la discusión, vale la pena considerar las sorpresas que se dieron en los resultados electorales de 2015 tanto en la Gobernación de Antioquia como en la Alcaldía de Medellín. Se presentó un alto voto de opinión, donde los partidos tradicionales, a pesar de tener una gran fuerza, no lograron la contundencia deseada. En general, se esperaba una continuidad del fajardismo en la Gobernación y al Centro Democrático en la Alcaldía de la capital del departamento, pero no fue así.

Según las encuestas de intención de voto, en la Alcaldía de Medellín no se esperaba el triunfo de Federico Gutiérrez sobre Juan Carlos Vélez. Entre las posibles razones está el impulso que recibió Gutiérrez en la polarización que vivió el país frente al proceso paz, gracias a la imagen moderada que proyectó en esta coyuntura. También contribuyó a su victoria el hecho de que Prieto se sumara a su campaña, tras experimentar este último la falta de apoyo de su partido y la caída de su favorabilidad. Y a pesar de que el Centro Democrático obtuvo con seis escaños la mayoría en el Concejo, la gobernabilidad de Gutiérrez se fortalece, en la medida en que este partido le extendió su respaldo. Vale la pena recordar que Federico Gutiérrez es cercano al uribismo y que en las elecciones de 2011 fue el candidato de Álvaro Uribe por el Partido de la U a la Alcaldía de Medellín.

En el caso de la Gobernación, la incertidumbre electoral giraba en torno a quién podía darle continuidad al fajardismo y la sorpresa fue Luis Pérez. El Partido Liberal, en alianza con Cambio Radical, le apostó a un candidato curtido en política que, además de la polarización de la sociedad frente al proceso de paz, polarizó también al departamento respecto a su pasada administración en la Alcaldía de Medellín. Estas polarizaciones se dieron en términos de los comentarios en prensa de algunos líderes de opinión, como Héctor Abad Faciolince en *El Espectador*, y también por la discusión sobre la favorabilidad del proceso de

paz en el departamento de Antioquia. Más allá de ese debate, hasta el momento no se ha probado un hecho de mala administración cuando Pérez estuvo al frente de la Alcaldía. Esa sea quizá la razón por la cual no asistió a la mayoría de los debates, como una forma de protegerse de esos escenarios, una jugada política que le permitió obtener una amplia ventaja respecto a otros candidatos.

Volviendo a la Alcaldía de Medellín, con los primeros puestos ocupados por Federico Gutiérrez y Juan Carlos Vélez, y con apenas una diferencia de 9.003 votos entre ellos, la ciudad demuestra que ha dado el paso al voto de opinión. Esto no significa que en el futuro ocurra lo mismo, la experiencia de la transición de la gobernación de Sergio Fajardo a la de Luis Pérez así lo demuestra. No obstante, es contundente que en Medellín el voto de maquinaria, en sentido estricto, no funcionó, porque tanto Federico Gutiérrez como Juan Carlos Vélez fueron respaldados por voto de opinión. A pesar de que Juan Carlos Vélez estuvo apoyado por el Centro Democrático, el voto uribista, en el escenario de la actual coyuntura política frente a los diálogos de La Habana, se constituye como un voto de opinión en tanto no es oficialista sino de oposición. Se señala que no ganó la maquinaria en sentido estricto porque en las semanas anteriores a las elecciones un ala de la Unidad Nacional, liderada por Germán Hoyos, y el candidato Eugenio Prieto se sumaron al proyecto de Gutiérrez. Las razones de la adhesión de Prieto a la campaña de Gutiérrez ya se explicaron con anterioridad.

Respecto a la configuración del poder político departamental y municipal, se pueden sacar algunas conclusiones momentáneas porque el espectro político es muy dinámico y experimenta cambios no solo en el largo plazo, sino en el mediano y corto.

En este momento el Centro Democrático es la principal fuerza política del departamento. Aunque no obtuvo cargos representativos, como la Alcaldía de Medellín o la Gobernación de Antioquia, obtuvo la mayoría en la asamblea departamental (ver Tabla 10) y en el Concejo de Medellín (ver Tabla 11). Además, si se revisa el consolidado de los resultados electorales de las alcaldías antioqueñas (ver Tabla 9), el Centro Democrático obtuvo el 20,37% de la votación, casi doblando el 10,67% que consiguió Creemos.



Tabla 10. Votación Asamblea de Antioquia, 2015

Partido o grupo significativo	Número de curules	Votación	
		Votos	Porcentaje
Partido Centro Democrático	7	371.096	19,56%
Partido Liberal	5	278.835	14,70%
Partido Conservador	4	223.328	11,77%
Partido de la U	4	213.445	11,25%
Partido Cambio Radical	2	150.367	7,92%
Partido Alianza Verde	2	105.204	5,54%
Partido Polo Democrático Alternativo	1	80.197	4,22%
Partido Alianza Social Independiente (ASI)	1	62.888	3,31%

Fuente: Registraduría Nacional del Estado Civil, 2015.

Tabla 11. Votación Concejo de Medellín, 2015

Partido o grupo significativo	Número de curules	Votación	
		Votos	Porcentaje
Partido Centro Democrático	6	133.280	20,61%
Partido Liberal	3	82.512	12,76%
Partido Conservador	3	70.078	10,83%
Partido de la U	3	65.181	10,08%
Partido Cambio Radical	2	53.844	8,32%
Creemos	2	51.287	7,93%
Partido Alianza Verde	1	32.034	4,95%
Partido Polo Democrático Alternativo	1	23.224	3,59%

Fuente: Registraduría Nacional del Estado Civil, 2015.

En Antioquia el poder político queda configurado de la siguiente manera. Las alcaldías de los 125 municipios del departamento se distribuyen así: Partido Centro Democrático, 15; Creemos, 1; Partido Conservador, 26; Partido de la U, 13; Partido Liberal, 19; Partido Cambio Radical, 11; Partido Alianza Social Independiente (ASI), 6; Partido Alianza Verde, 2; Partido Opción Ciudadana, 5; Movimiento Alternativo Indígena y Social (MAIS), 2; y por alianzas políticas, 25 (ver tablas 12 y 13).

Tabla 12. Alcaldías de Antioquia por partidos o grupos significativos, 2015

Partido o grupo significativo	Alcaldía	
	Número	Porcentaje
Partido Centro Democrático	15	12,00%
Creemos	1	0,80%
Partido Conservador	26	20,80%
Partido de la U	13	10,40%
Partido Liberal	19	15,20%
Partido Cambio Radical	11	8,80%
Partido Alianza Social Independiente (ASI)	6	4,80%
Partido Alianza Verde	2	1,60%
Partido Opción Ciudadana	5	4,00%
Movimiento Alternativo Indígena y Social (MAIS)	2	1,60%
Alianzas políticas	25	20,00%
Total	125	100,00%

Fuente: elaboración propia.

Tabla 13. Alcaldías de Antioquia por alianzas políticas, 2015

Alcaldía	Partidos o grupos
Angelópolis	Partidos Conservador, Liberal y Opción Ciudadana
Bello	Partidos Conservador, Liberal, Cambio Radical y de la U
Betania	Partidos Conservador y Centro Democrático
Campamento	Partido Liberal y Movimiento MAIS
Caramanta	Partidos Alianza Social Independiente (ASI) y Liberal
Carepa	Partido Alianza Verde y Movimiento MAIS
Chigorodó	Partidos Cambio Radical, Conservador y de la U
Entrerriós	Partidos Conservador y Opción Ciudadana
Giraldo	Partidos Liberal y de la U
Girardota	Partidos Liberal y de la U
Guarne	Partidos Conservador y Opción Ciudadana
La Ceja	Partidos de la U, Liberal, Conservador y Alianza Social Independiente (ASI)
La Pintada	Partidos Liberal y de La U
Marinilla	Partidos Centro Democrático, Opción Ciudadana y Autoridades Indígenas de Colombia (AICO)
Puerto Nare	Partido Cambio Radical y Partido Liberal
Rionegro	Partido Opción Ciudadana, Partido Conservador y Partido Centro Democrático

Alcaldía	Partidos o grupos
San Jerónimo	Partidos Cambio Radical y Liberal
San Luis	Partidos Opción Ciudadana y de la U
San Pedro de Urabá	Partidos Cambio Radical y Liberal
Sopetrán	Partidos Liberal y Conservador
Tarso	Partidos Cambio Radical y Conservador
Turbo	Partidos Conservador, Centro Democrático y UVA
Urrao	Partidos de la U y Liberal
Venecia	Partidos Cambio Radical y Liberal
Vigía del Fuerte	Partidos Liberal, Cambio Radical y la U, y Movimiento MAIS

Fuente: elaboración propia.

Los 21 escaños del Concejo de Medellín (ver Tabla 11) se dividen así: Partido Centro Democrático, 6 (20,61% de la votación); Partido Liberal, 3 (12,76% de la votación); Partido Conservador, 3 (10,83% de la votación); Partido de la U, 3 (10,08% de la votación); Partido Cambio Radical, 2 (8,32% de la votación); Creemos, 2 (7,93% de la votación); Partido Alianza Verde, 1 (4,95% de la votación); y Partido Polo Democrático Alternativo, 1 (3,59% de la votación).

En las elecciones para la Gobernación de Antioquia, Luis Pérez logró consolidarse como primera fuerza política en 104 municipios del departamento, es decir, en un 83,20%; el Centro Democrático ganó en 20 municipios, un 16,00% del departamento; y finalmente el candidato oficialista solo pudo posicionarse en un municipio, San José de la Montaña (ver Tabla 14).

Tabla 14. Candidatos a Gobernación de Antioquia y número de municipios donde fueron mayoría, 2015

Candidato	Municipio	
	Número	Porcentaje
Luis Pérez Gutiérrez	104	83,20%
Andrés Felipe Guerra Hoyos	20	16,00%
Federico Restrepo	1	0,80%
Olmedo de Jesús López Martínez	0	0,00%
José Luis Jaramillo Castrillón	0	0,00%
Total	125	100,00%

Fuente: Registraduría Nacional del Estado Civil, 2015.

Los municipios donde ganó el Centro Democrático en las elecciones de 2015 son, en el occidente, Peque y Liborina; en el suroeste, Titiribí, Concordia, Salgar, Bolívar y Jardín; en el valle de Aburrá, Medellín, Envigado y Sabaneta; en el oriente, Guarne, San Vicente, Concepción, San Rafael, Rionegro, La Ceja, Marinilla, Santuario, Cocorná y Sonsón. Considerando la oposición que hace el Centro Democrático al proceso de paz, se identifica una correlación entre esta postura y el asedio que estas zonas del departamento sufrieron en manos de los frentes 9 y 47 de las FARC.

En la Asamblea de Antioquia (ver Tabla 10), los 26 escaños se repartieron así: Partido Centro Democrático, 7 (19,56% de la votación); Partido Liberal, 5 (14,70% de la votación); Partido Conservador, 4 (11,77% de la votación); Partido de la U, 4 (11,25% de la votación); Partido Cambio Radical, 2 (7,92% de la votación); Partido Alianza Verde, 2 (5,54% de la votación); Partido Polo Democrático Alternativo, 1 (4,22% de la votación) y Partido Alianza Social Independiente, ASI, 1 (3,31% de la votación).

De lo anterior se concluye que a pesar de que el Centro Democrático no tiene grandes presupuestos ni grandes responsabilidades en el poder Ejecutivo, sí se perfila como un actor poderoso para las elecciones de 2008. Esto marca un punto de ruptura en perspectiva al proceso de paz. Ese partido posee una agenda política que se proyecta a nivel nacional, y que para Antioquia y Medellín está enmarcada en la implementación de un modelo de seguridad que propuso Álvaro Uribe durante su presidencia, pero no hace un análisis agudo de las problemáticas propias del departamento. En otras palabras, propone la incorporación a una agenda nacional que está sujeta a lo que se acuerde entre el Gobierno central y las FARC en La Habana. En la eventualidad de que el proceso de paz sea exitoso, el Centro Democrático entraría debilitado a las próximas elecciones. Y en el otro escenario, de fracaso, difícilmente podría prescindirse de él.

En términos generales, la Alcaldía de Medellín no es una administración santista. La Gobernación, por su parte, tampoco entrega todo el poder al presidente Santos: la trayectoria pública de Luis Pérez ha puesto de manifiesto su habilidad para negociar en temas políticos. Tanto Gutiérrez como Pérez están de acuerdo con el proceso de paz, pero tienen sus reservas con respecto al fenómeno de la desmovilización, principalmente sobre cómo será la reinserción de los excombatientes a

la sociedad. Como se señaló con anterioridad, pese a que en Antioquia el Partido Conservador no desempeña un papel importante, la ciudadanía se inclina hacia la elección de candidatos cuyos planteamientos de gobierno reflejen un carácter conservador. El Partido Liberal es un buen ejemplo de lo anterior: mientras que en Bogotá los liberales son parte de la Unidad Nacional y apoyan completamente el proceso de paz, en Antioquia el liberalismo tiene algunas dudas sobre los diálogos en La Habana. Además, frente al proceso de paz la configuración del poder político en Antioquia invita a tener una posición de cautela, pues el Centro Democrático, con siete curules en la Asamblea y seis en el Concejo de Medellín, desempeñará un papel importante en el posible escenario del posacuerdo, considerando además que este partido decidió respaldar en el Concejo al alcalde Gutiérrez.

Más allá de las cuotas de participación política de los partidos, es importante señalar que en las elecciones subregionales de 2015 se dieron unos cambios significativos en el panorama político colombiano. En primer lugar, hubo una lección de ejercicio democrático. En Bogotá, por ejemplo, hubo un cambio muy importante: terminaron 12 años de un ensayo de gobernabilidad de la izquierda que fue un fracaso y llevó a la ciudad a unos límites intolerables de ineficiente administración en términos modernos, y se volvió a un modelo de desarrollo democrático de corte liberal que podrá tener buen éxito.

En Antioquia el cambio fue inverso. La clase política retomó el poder que el gobernador Fajardo y su movimiento cívico de personas independientes había ganado. En estos términos, las elecciones fueron un éxito, pues como señala Popper (2010) en *La sociedad abierta y sus enemigos*, la democracia consiste básicamente en una alternancia de poderes sin agresión. Esa es la gran ventaja de la democracia, no tener que recurrir a la violencia sino a los votos. No obstante, esta es una tesis un poco elemental porque en el juego político se mueven muchos factores, tales como las maquinarias, las alianzas, las promesas, entre otros.

En Medellín, Federico Gutiérrez, con un movimiento cívico e independiente, logró imponerse, aunque no con un margen muy amplio en la votación (9.003 votos es poco para una ciudad de la importancia de la capital antioqueña). Sin embargo, es importante señalar lo siguiente: a pesar de ese pequeño margen, el Centro Democrático, segundo en votación, reconoció el triunfo de Gutiérrez rápidamente y le tendió

puentes para desarrollar una buena administración. Por otra parte, las relaciones entre el gobernador Luis Pérez y el alcalde Federico Gutiérrez comenzaron con pie derecho, una actitud muy civilista de parte de los dos que seguramente redundará en beneficio del departamento. Ambos mandatarios durante su discurso de posesión señalaron como una estrategia fundamental de gobierno el fortalecimiento de la relación entre Gobernación y Alcaldía, a saber: los proyectos de inversión en infraestructura (carreteras, túneles, vías terciarias y vías urbanas), los proyectos en educación municipal y departamental que se trabajarán en conjunto y los planes de desarrollo de ambas administraciones tendrán líneas que serán totalmente compatibles (inversión social, posacuerdo, desminado humanitario, lucha contra la delincuencia organizada, entre otros).

Otro cambio significativo es el contrapeso que hace el Centro Democrático en el sistema político. No se alude acá al contrapeso en términos de radicalismo, sino a lo que se entiende por pesos y contrapesos en términos electorales. También es significativo que el Polo Democrático Alternativo y la Alianza Verde pierden cuotas de participación y prácticamente salen del escenario político de Antioquia. Esto se debe a que el Partido Alianza Verde logró solamente dos escaños en la Asamblea departamental y uno en el Concejo de Medellín, mientras que el Polo Democrático Alternativo solo obtuvo una curul en cada uno de ellos.

El triunfo del voto de opinión, como ya se señaló, es otro cambio que se suma a lista. Desde el año 2000 que se eligió a Luis Pérez, en Medellín siempre ha ganado el candidato que va segundo en las encuestas. En vez de rechazar las predicciones estadísticas, este hecho señala lo oportunas que pueden ser las estrategias de campaña, tales como publicidad, difusión, recorridos en la comunidad, entre otros, y la influencia que pueden tener los líderes de opinión. En el caso de Federico Gutiérrez, su candidatura se impulsó cuando en los días previos a las elecciones, algunos líderes de opinión como Héctor Abad Faciolince y Jorge Alberto Giraldo, y periódicos como *El Colombiano*, manifestaron su respaldo al candidato de Creemos. Muchos de estos líderes de opinión son cercanos a Salazar y al fajardismo, pero tras una serie de errores de cálculo del oficialismo, hubo un acuerdo tácito en apoyar a Federico Gutiérrez, y esto sucede a pesar de que Salazar tuvo una oportunidad de visibilidad en la arena pública tras la decisión del Consejo de Estado de revocar su inhabilidad política. En el caso de la Gobernación, el Partido Liberal se

impuso sobre el Centro Democrático dadas las disputas internas en el uribismo tras la negación del aval a Liliana Rendón.

Así como hay cambios, también hay continuidades. La más destacable es que en el departamento de Antioquia las administraciones anteriores han marcado unas líneas de desarrollo social muy establecidas, se ha trazado un camino muy difícil de revertir gracias a la vigilancia social, que se materializa en términos de políticas públicas de equidad de género y en programas de movilidad, de educación y de participación ciudadana. Párrafos atrás ya se señaló cómo los planes de gobierno de Pérez y Gutiérrez, partiendo del análisis de sus discursos de posesión, serán compatibles e irán encaminados hacia la consolidación de políticas departamentales y municipales que vayan más allá de una política de partido.

## Posacuerdo

Una precisión conceptual. Según la literatura disponible sobre la teoría y la negociación de conflictos, el término posconflicto es obsoleto, en tanto los seres humanos somos conflictivos por naturaleza y siempre se generarán nuevas dinámicas sociales y otros conflictos. El término que se acuña para definir el periodo tras la firma de un acuerdo de paz es posacuerdo, y este es el concepto que se utilizará en este capítulo.

Definir cómo queda la distribución del poder político en Antioquia en perspectiva de la implementación de los acuerdos de La Habana es una cuestión difícil y tendrá que ser considerada más adelante en el tiempo, sobre la marcha. El Centro Democrático, que se ha opuesto a los diálogos, obtuvo 15 alcaldías, tiene presencia nacional en varios concejos y asambleas, y obtuvo la mayoría en el Concejo de Medellín y en la Asamblea de Antioquia. Su posición en un escenario de posacuerdo tendrá que ser considerada, pues no se trata de una oposición por oponerse, sino de ver cómo se manejará el asunto de la paz y cuáles son las mejores decisiones en relación con el acuerdo entre el Gobierno nacional y las FARC.

La cuestión del posacuerdo en Colombia pone al analista político en una condición difícil. Si se supiera cuáles son los acuerdos a los que se ha llegado, el analista podría elaborar un concepto, pero para responder a la pregunta ¿qué se ha acordado?, poco se sabe. Frente al

tema, el Gobierno nacional ha sido hermético, no es claro qué sucede y tal situación impide elaborar un concepto serio sobre el posacuerdo.

Al día de la escritura de este trabajo, 5 de febrero de 2016, la opinión pública aún desconoce cuáles serán las zonas de concentración de las FARC; no se sabe si habrá definitivamente una Asamblea Nacional Constituyente, un referendo o un plebiscito; no se ha puntualizado si el narcotráfico será o no un delito conexo; ni si las FARC entregarán las armas, o se hará uso del extraño eufemismo de la dejación. Para efectos de la reflexión académica, ojalá se pueda conocer pronto cuáles son los acuerdos de La Habana para tomar decisiones y elaborar conceptos. Por lo pronto, cualquier análisis tiene por defecto una cuota de especulación.

En el departamento de Antioquia y en el municipio de Medellín todavía se ignora cómo será la implementación de los acuerdos. Lo que se haya pactado hasta ahora por el Gobierno nacional y las FARC es susceptible de cambio después de firmarse. En el tema de la redistribución de tierras, por ejemplo, hay una cantidad considerable de terrenos que han estado en las manos de las FARC durante mucho tiempo, donde además se han construido unos pequeños latifundios como en el caso de los municipios de Yarumal, San José de la Montaña, Ituango, la vereda El Orejón en Briceño y el nudo de Paramillo. La tierra es un tema fundamental para la implementación de los acuerdos, pero falta mucho por avanzar y esto tomará tiempo.

La redistribución de tierras genera algunas preguntas. ¿A quiénes se le van a restituir las tierras?, ¿las FARC tienen testaferreros en las tierras que han comprado a la fuerza?, ¿los grupos de movimientos sociales que las FARC patrocina harán presión para que el departamento les entregue algunos territorios?, ¿cómo se hará la distribución? En el caso de Ituango se puede apreciar con claridad la complejidad de este asunto, allí las FARC piden que haya una zona de desmovilizados y de asentamiento, pero como este es un territorio donde tradicionalmente han hecho presencia, se pone en desventaja la institucionalidad estatal.

Otro punto importante involucra a los desmovilizados y a los medios de producción. ¿En qué se proyectará el departamento de Antioquia para que estas personas ingresen al sistema productivo del país? El Gobierno ha dicho que se tendrá que dar un sustento para que los desmovilizados se mantengan por fuera de las armas. Antioquia, que



ya ha hecho modelos de desmovilización pero tiene un déficit fiscal en este momento, dependerá de recursos nacionales para poder sostener a estas personas. En otro escenario, se tendría que fortalecer el sistema productivo del departamento, para que sea lo suficientemente eficiente como para insertar a los desmovilizados en el sistema productivo sin depender directamente del Gobierno. Sea como fuere, en cualquier escenario, el Ejecutivo central tendrá que dar inicialmente la manutención de la población desmovilizada.

Trascendiendo los ejemplos, lo que queda claro es que el posacuerdo exigirá grandes retos, no solo para el departamento, sino para todo el país. Volviendo nuevamente al análisis político, a continuación, se considerará cómo quedó configurado el poder político en Antioquia en las elecciones pasadas en perspectiva de La Habana.

Hay un claro ganador de las elecciones subnacionales en Colombia y es Germán Vargas Lleras. Él hizo todos los movimientos pertinentes en términos de los candidatos que apoyó su partido, Cambio Radical. Apoyó tanto a líderes de opinión como a líderes de maquinaria tradicional. Ganó la Gobernación de Antioquia, ganó Bogotá y Barranquilla en la medida en que respaldó a Peñalosa y a Char. También ganó en el Valle, porque apoyó a Maurice Armitage a la Alcaldía de Cali y a Dilian Francisca Toro a la Gobernación.

El posacuerdo es un escenario incierto. La figura de un presidente cuyo objetivo sea la construcción de paz es la idea más generalizada y ampliamente aceptada. Pero quizá no se ha contemplado un escenario donde el posacuerdo sea una decepción muy grande, donde los problemas de orden público se dimensionen aún más y donde pueda considerarse una figura firme como la de Vargas Lleras.

En el caso de Bogotá, la administración tiene muchos problemas por resolver como para estar pensando en el posacuerdo. En el de Medellín, Federico Gutiérrez podría tener más espacio. La capital paisa tiene menos problemas que la del país y podría tener un margen de maniobra para pensar la paz, pero la actual administración podría considerar que no es un discurso prioritario mientras no se hayan firmado los acuerdos: el discurso posacuerdo es más urgente en las regiones.

En algunos sectores de la opinión pública se cree que Federico Gutiérrez, por su cercanía al uribismo, se opone al proceso de paz. Los

rumores se generaron ante la negativa de Gutiérrez de ir a La Habana tras una invitación que le hizo 'Timochenko'. La decisión del Alcalde de Medellín fue una posición de centro, a pesar de ser tildada de derecha. Con el rechazo a la invitación no está deslegitimando el proceso de La Habana, pero tampoco le está dando una voz política negativa: simplemente dice que las FARC no tienen autoridad legal para convocar, esa es competencia del Gobierno nacional. Frente al argumento de su cercanía al uribismo, hay que recordar que él también tiene un pie en el fajardismo.

El panorama de la participación de la Gobernación de Antioquia en el proceso de paz es complejo. Por un lado, Luis Pérez crea la Alta Gerencia para la Paz y pone al frente a Luis Guillermo Pardo, desmovilizado del M-19 que estuvo en la presidencia del Centro Consultoría de Conflicto Urbano C3 y que no duda en reconocer el proceso de paz. Pero por otro lado hay elementos que complican el proceso de paz en el departamento, como una posible coalición con el Centro Democrático en la Asamblea Departamental que pueda entorpecer el camino del gobernador si quisiera sumarse a la paz.

Pérez tiene la paz incorporada en su discurso político, pero si se detiene en su concepto, es una paz que combina el fortalecimiento institucional con el uso de la fuerza. Cuando fue alcalde de Medellín promulgó la política pública de comprar la guerra a través de subsidios a desmovilizados, mientras mantenía una mano dura que lo llevó a gestionar con el Gobierno nacional los recursos militares para la Operación Orión.

A lo anterior se suma una eventual rencilla con el Gobierno central por la venta de Isagen. Luis Pérez pidió, apoyado en el artículo 23 de la Ley 226 de 1995, el 10% de la venta de esa empresa. El nuevo Gobernador encontró al departamento en déficit fiscal y aprovechó la venta de Isagen para pedir ese dinero, lo que también demuestra que es un político curtido que sabe defender sus intereses.

Se considera entonces que Luis Pérez y Federico Gutiérrez no desean una confrontación directa con el presidente Santos: apoyan el proceso de paz, pero mantienen sus reservas. Hasta que no se vean los resultados concretos de las negociaciones, no le pueden dar toda la credibilidad. Tanto los alcaldes del departamento, como el Gobernador y el Alcalde

de Medellín, han mostrado una posición moderada sobre los acuerdos. No hay una oposición directa a los diálogos.

Antioquia y Medellín son muy importantes en el concierto nacional. El peso y el liderazgo que asumen el Gobernador de Antioquia y el Alcalde de Medellín son considerables. Si toman la iniciativa, podrían ir a La Habana y hacerse oír; además, son voces con experiencia. Vale la pena recordar que este departamento no solo ha sufrido la violencia, sino que ha tenido experiencia en la desmovilización de grupos armados y eso tiene un peso importante.

Tanto la paz como lo que se ha denominado la guerra, que en realidad es el mantenimiento del orden público por la acción armada institucional, son ambas competencias del Gobierno nacional. Si bien este se encuentra negociando en La Habana con las FARC, los alcaldes y gobernadores están siendo marginados de la discusión. En todo caso, en el posacuerdo la voz de alcaldes y gobernadores será fundamental, pues dependerá de ellos la implementación exitosa de los acuerdos. Siendo Antioquia uno de los principales focos de las más duras variables del conflicto, les espera a los dirigentes del departamento una ardua tarea.

## Conclusiones prospectivas

La armonización de la agenda nacional con la de los nuevos gobiernos departamentales y municipales en Antioquia es totalmente viable. Hay un principio administrativo, desde una perspectiva netamente legal, que obliga a la subordinación al Estado. Es un asunto dado por disposición normativa que los planes de desarrollo a nivel municipal y departamental deben estar armonizados con el plan de desarrollo nacional. Pero si bien eso es un deber ser, los alcaldes y gobernadores tienen plena autonomía para diseñar sus planes de desarrollo. La subordinación se asume más como una sugerencia. No obstante, es un asunto de pragmatismo: en la medida en que el departamento se armonice con los planes nacionales, tendrá la posibilidad de gestionar más recursos.

Puede haber por tanto una armonización de las políticas del presidente Santos y el departamento Antioquia. Siempre habrá algunas fricciones (el caso de Isagen, por ejemplo), pero en términos generales Santos ha tenido buenas relaciones con Antioquia y con su clase política. Desde

esa perspectiva, el Gobierno nacional es cuidadoso a la hora de tener fricciones serias con Antioquia y Medellín. Se espera, por el bienestar del departamento, que mantenga esta actitud.

En Antioquia el Gobernador está de acuerdo con que se negocie en La Habana. Lo que le pedirá al Ejecutivo nacional son recursos suficientes para que el departamento pueda sostener económicamente el posacuerdo. Antioquia es un caso paradigmático, los puntos del acuerdo le afectan directamente porque allí han estado los focos de víctimas, restitución de tierras y narcotráfico, siendo la desmovilización y los cultivos ilícitos los puntos más sensibles para un escenario de posacuerdo. Los otros puntos de las negociaciones de paz —la justicia transicional y la participación política— son más de acuerdo nacional, aunque Antioquia ya ha tenido una experiencia importante al respecto con los modelos implementados con las AUC.

En términos más prácticos, la posible implementación de los acuerdos de La Habana hace imperativo que el departamento fortalezca sus estrategias en torno a las problemáticas que suscitan los desmovilizados y los cultivos ilícitos. No se recomienda la creación de nuevos programas, sino el fortalecimiento de los ya existentes, con el ánimo de aprovechar la experiencia —el *savoir-faire*— que ha venido acumulando Antioquia en la resolución de conflictos. De forma adicional, la preferencia por el fortalecimiento versus la creación de unidades administrativas correspondería a las condiciones de un escenario económico fuertemente debilitado por la estrepitosa devaluación del peso colombiano y el desplome de los precios del petróleo en el mercado internacional.

Sobre el punto de los desmovilizados, la Alcaldía de Medellín cuenta con el Programa de Reintegración Social y Promoción de la Paz, el cual empezó a desarrollarse hace 11 años con la desmovilización del bloque Cacique Nutibara. Dicho programa “se basa en un enfoque multidimensional de intervención con las personas en proceso de reintegración, el cual abarca los aspectos personal, educativo, productivo, ciudadano, familiar, de salud, habitabilidad y seguridad” (Alcaldía de Medellín, 2016).

Para la implementación de ese programa, el municipio de Medellín trabaja de forma mancomunada con la Agencia Colombiana para la Reintegración y así se ha integrado a la política nacional que orienta los mecanismos dirigidos hacia la reintegración social. Según lo expresado

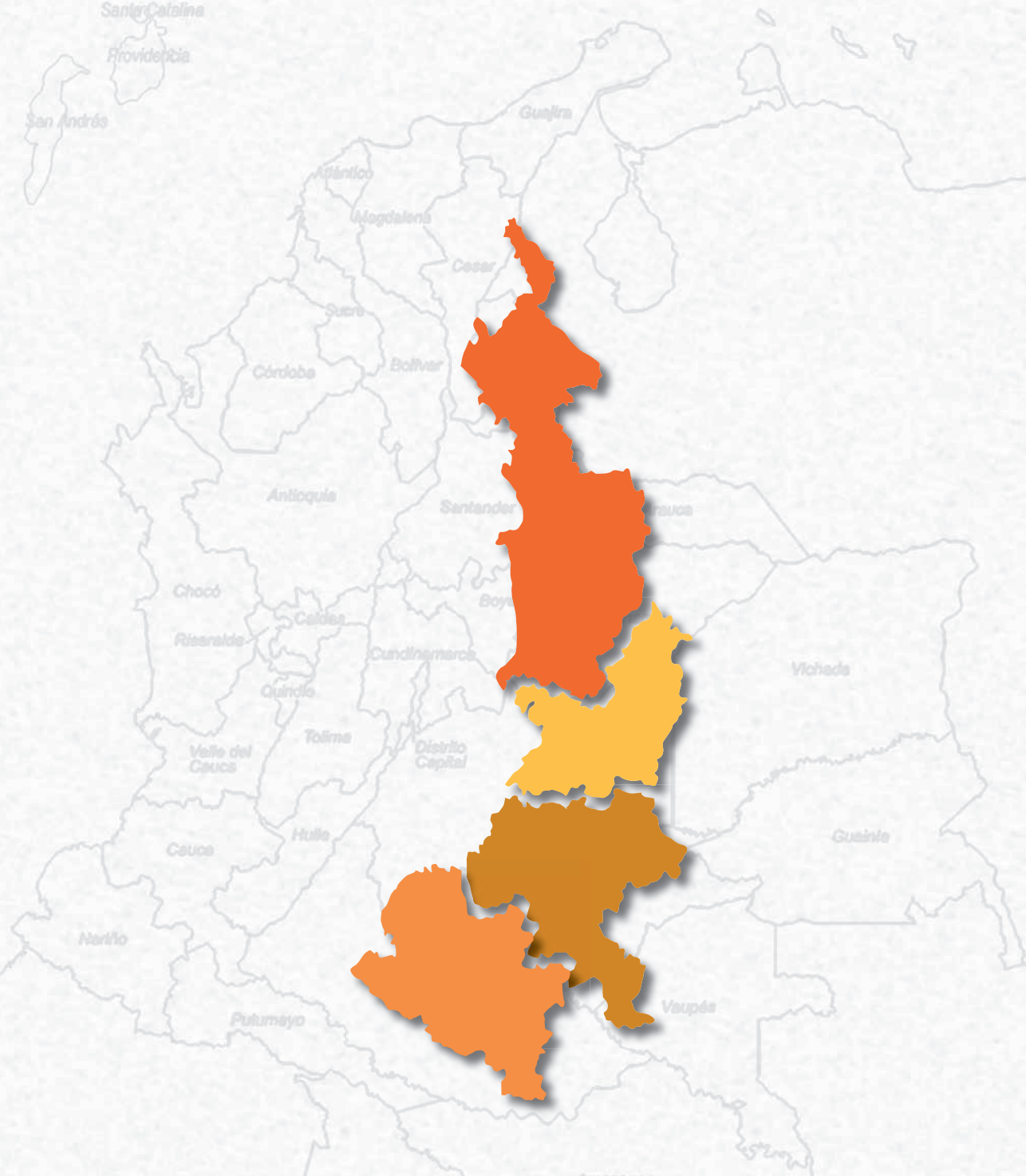
en el desarrollo de este capítulo, considerando que el proceso de desmovilización será un fenómeno que afectará principalmente al ámbito urbano, una acción concreta que se recomienda en el posacuerdo es el fortalecimiento del programa y su articulación con la agenda del departamento.

Frente a los cultivos ilícitos, partiendo del hecho de que Antioquia es uno de los ocho departamentos (junto a Nariño, Cauca, Guaviare, Putumayo, Córdoba, Bolívar y Chocó) donde se concentra la mayor parte del área cultivada con coca en el país (UNODC, 2016), también es de primera necesidad contemplar este asunto en la posible implementación de los acuerdos. Se recomienda continuar con el monitoreo de los cultivos ilícitos a través del SIMCI, el cual es “un proyecto de carácter tecnológico e investigativo que tiene entre sus objetivos principales generar el censo de cultivos de coca, monitorear su dinámica y determinar el potencial de producción de clorhidrato de cocaína en el país” (SIMCI, 2016). Además del monitoreo, se deberán fortalecer la cooperación entre la UNODC (*United Nations Office on Drugs and Crime*) y los ministerios del Interior y de Justicia con la agenda del departamento.

Sin embargo, pese a las anteriores recomendaciones y al concierto nacional frente a los diálogos en La Habana, la idea de la paz es etérea en términos de política pública. La armonización de las agendas del departamento y el Gobierno nacional en un escenario de posacuerdo no se verá afectada, pero sí se pedirán una gran cantidad de recursos para entrenar a la fuerza pública en el desminado del territorio, para recibir a la población desmovilizada, para reparar a las víctimas y para suplir un sinnúmero de variables de desarrollo humano que irán emergiendo en la implementación de los acuerdos.

## Referencias

- Alcaldía de Medellín. (2016). *Reintegración Social y Promoción de la Paz*. Medellín. Recuperado desde: <https://goo.gl/YGO5gQ>.
- García, M. (2000). Elección popular de alcaldes y terceras fuerzas. El sistema de partidos en el ámbito municipal 1988-1997. *Análisis Político*, 41, 84-97.
- Misión de Observación Electoral. (2016). *Página oficial*. Recuperado desde: <http://moe.org.co/>.
- Ocaña, F. y Oñate, P. (1999). Índices e indicadores del sistema electoral y el sistema de partidos. Una propuesta informática para su cálculo. *Reis*, 86, 223-245.
- UNODC. (2016). *Monitoreo de cultivos ilícitos*. Recuperado desde: <https://www.unodc.org/colombia/es/censocultivos.html>
- Popper, K. (2010). *La sociedad y abierta y sus enemigos*. Barcelona: Paidós.
- Registraduría Nacional del Estado Civil (2015). *Página oficial*. Recuperado desde: <http://www.registraduria.gov.co/>.
- SIMCI. (2016). *Proyecto SIMCI*. Recuperado desde: <http://www.biesimci.org/SIMCI/SIMCI.html>.



**Elecciones 2015 en la región Pacífico:  
análisis sistémico de los resultados en  
el corazón del posconflicto**





# Elecciones 2015 en la región Pacífico: análisis sistémico de los resultados en el corazón del posconflicto

Juan Pablo Milanese<sup>1</sup>

## Introducción

No obstante su naturaleza eminentemente local, tanto desde el punto de vista de su mecánica como de la agenda de debate, las elecciones regionales celebradas el 25 de octubre de 2015 pueden llegar a tener un impacto significativo a nivel nacional. Aunque dos años sean una eternidad desde el punto de vista político, los comicios comenzaron a mostrar, por un lado, cómo empiezan a configurarse las distintas fuerzas pensando en las elecciones presidenciales y legislativas de 2018 y, por el otro, cuáles pueden llegar a ser las condiciones en las que se desarrollará el proceso conocido convencionalmente como de posconflicto.

De hecho, la región Pacífico jugará seguramente un rol esencial desde ambos puntos de vista. No solo por ser una de las principales bases de apoyo territorial del actual Gobierno, sino también por constituir uno de los más intensos teatros del conflicto armado y, como consecuencia de ello, suponemos también del posconflicto.

---

<sup>1</sup> PhD en Ciencias Políticas y Sociales y MA en Relaciones Internacionales de la Università delgi Studi di Bologna. Es además Licenciado en Ciencia Política de la Universidad de Buenos Aires. Actualmente se desempeña como Jefe del Departamento de Estudios Políticos de la Universidad Icesi. Sus intereses de investigación se centran en las instituciones políticas y la política comparada, más específicamente en el análisis electoral y legislativo. Correo electrónico: [jmilanese@icesi.edu.co](mailto:jmilanese@icesi.edu.co). ORCID: 0000-0003-0980-3435. [https://www.researchgate.net/profile/Juan\\_Milanese](https://www.researchgate.net/profile/Juan_Milanese) <https://icesi.academia.edu/JuanPabloMilanese>.

Dentro de este marco, el presente trabajo evalúa los resultados de las elecciones en dicha región, concentrándose en una serie de cuestiones básicas como la distribución del poder, la participación electoral y las perspectivas de gobernabilidad relacionadas con el escenario pos-Habana. Se concentra, además, tanto en la dimensión departamental como la municipal. En relación a la primera, enfocándose en los departamentos de Cauca, Chocó, Nariño y Valle del Cauca, y en lo referido a la segunda, en un análisis agregado de los ciento setenta y ocho municipios que son parte de esos cuatro departamentos.

En relación a este último punto, es importante añadir que el análisis se caracterizará por una lógica sistémica. Es decir, no se realizará basado en una revisión detallada de los casos, sino, por el contrario, en una evaluación de tendencias generales, junto a algunas especificidades relevantes (en este segundo caso concertada fundamentalmente en los departamentos) empíricamente observables.

Por último, consideramos que puede contribuir a romper algunos mitos y preconceptos relacionados con este tipo de elecciones, por lo que esperamos que no solamente tenga un carácter descriptivo, sino que ayude a pensar nuevas hipótesis que nos lleven a comprender mejor los procesos electorales de carácter subnacional.

## Escenarios políticos pos-octubre en la región Pacífico

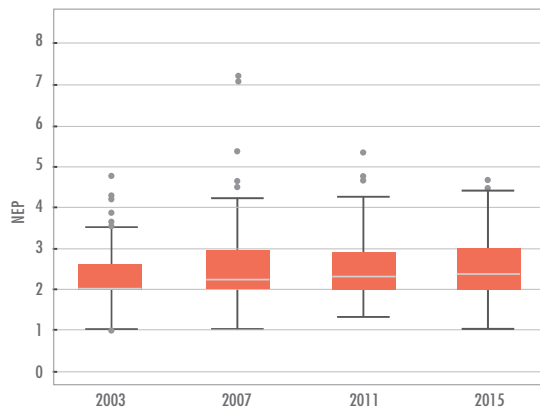
En 1950, Maurice Duverger señaló que un sistema mayoritario (pluralista) tiende a producir sistemas bipartidistas. No obstante, las investigaciones posteriores se encargaron de demostrar que la precisión de la afirmación era exagerada, no caben dudas después de casi setenta años de análisis sobre tales temas, que este tipo de sistemas incentiva la competencia entre pocos partidos<sup>2</sup>.

<sup>2</sup> De acuerdo a lo planteado por ese mismo autor (Duverger 2001, 38), el número y el tamaño de los partidos dependerán de la cantidad de asientos por repartir y de turnos electorales. Estos producirán los conocidos efectos mecánicos y psicológicos que desembocarán en los comportamientos sinceros o estratégicos de los votantes (Taagepera, 2009, 683). En este contexto, los sistemas que se alejan de la proporcionalidad pura (aunque esta solo pueda ser considerada de tipo ideal), como son los casos de alcaldías y gobernaciones, inducen al votante a asumir comportamientos estratégicos, como consecuencia de la disminución de espacios de representación (asientos) que desincentiva la conducta sincera de aquellos cuyas preferencias carecen de expectativas de elección (o tienen pocas). Estos tienden a "migrar" hacia otras alternativas con mayor potencial, buscando la maximización de la utilidad de su voto (para una explicación más amplia ver Milanese y Jaramillo, 2015).

De hecho, una revisión de indicadores de fragmentación altamente correlacionados (de forma inversa) como son el índice de concentración y el número efectivo de partidos (Laakso y Taagepera, 1979) son una muestra de ello<sup>3</sup>. Ambos han tendido durante las cuatro últimas elecciones a mantenerse relativamente estables, oscilando en torno a lo que podríamos definir como mecánicas de competencia media bipartidista y multipartidista moderada (con algunas excepciones)<sup>4</sup>. Hacemos referencia a una “mecánica de competencia” y no a un “sistema de partidos” como consecuencia de la notable volatilidad de las fuerzas involucradas (que será revisada más adelante). En efecto, son pocos los que sostienen apoyo electoral consistentemente a lo largo del tiempo.

La única excepción significativa en este sentido son las últimas elecciones a gobernación, donde se presenta notable aumento. Sin embargo, es importante aclarar que esto se debe a que son pocos casos y fue específicamente el incremento de la fragmentación en el departamento del Valle del Cauca lo que elevó los promedios, aun cuando en el resto de los casos la fragmentación se mantuvo dentro de márgenes razonables (ligeramente mayores a las medias previas).

Grafico 1. Región Pacífico: evolución del número efectivo de partidos por alcaldías, 2003-2015



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

<sup>3</sup>El número efectivo de partidos es el resultado de una ponderación del número de partidos que se presenta en una elección ponderado por el porcentaje de votos que cada uno de ellos obtiene. A través de él podemos observar el grado de fragmentación que posee un sistema de partidos.

El índice de concentración electoral es el resultado de la sumatoria de los votos de los dos primeros partidos y, del mismo modo que el indicador anterior, nos permite evaluar el nivel de fragmentación de un sistema.

<sup>4</sup> Sobre todo en el caso de las alcaldías podemos observar la presencia de algunos valores atípicos caracterizados por lo que podríamos definir como mecánicas multipartidistas extremas, por un lado, y de partido predominante, por el otro.

Grafico 2. Región Pacífico: evolución del número efectivo de partidos por gobernaciones, 2003-2015



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

Concentrándonos específicamente en las últimas elecciones, y en línea con lo planteado anteriormente, podemos observar para el caso de las alcaldías un número efectivo de partidos (NEP) promedio de 2,6 (con una desviación estándar 0,75) y una concentración de 0,85 (desviación 0,15). Mientras que en lo referido a las gobernaciones, el NEP fue de 3,5 (desviación de 1) y la concentración 0,73 (desviación de 0,1).

Sin embargo, como se ha dejado entrever, la relativa estabilidad observada en el número de partidos no tiene correlación en las etiquetas partidarias formalmente lanzadas a elecciones. De hecho, estas experimentan una notable volatilidad como consecuencia de la movilidad de las élites políticas locales entre cada una de ellas. Esto se traduce en una evidente debilidad de la conexión internivel (Botero y Alvira, 2011) de los partidos (nacional-departamental-municipal) potenciada por la tendencia al aumento de la fragmentación personalista que se experimenta en los departamentos analizados en el presente capítulo (Milanese, Albarracín y Jaramillo, 2015; Milanese y Albarracín, 2015)<sup>5</sup>.

Dentro de este marco, las distintas redes de actores políticos no solo se mueven con evidente comodidad de una etiqueta a otra, sino incluso operando simultáneamente en más de una de ellas. En este contexto,

<sup>5</sup> De hecho, revisando las elecciones a concejos municipales desde 1997, en ambos trabajos se muestra que la fragmentación personalista en Valle, Cauca y Nariño creció, incluso después de la reforma política de 2003, cuando los efectos esperados eran justamente los contrarios.

el partido se constituye como una herramienta estrictamente electoral, funcionando como franquicia a través de la que cada dirigente se especializa en un segmento específico del mercado electoral (Carty, 2004). Esto no solo le permite al partido adquirir mayor eficiencia en términos de escala y focalización, también consiente a los candidatos manejar libremente sus clientelas operando como una organización independiente que les garantiza la posibilidad de utilizar su caudal electoral como herramienta de transacción con un alto grado de libertad<sup>6</sup>.

De este modo, detrás de cada etiqueta, confluyen coyunturalmente líderes provenientes de distintas procedencias como consecuencia de la necesidad de obtener un aval, el criterio formal para poder lanzarse. Sin embargo, estar albergado por el mismo partido no significa necesariamente la existencia de cooperación, sobre todo cuando hacemos referencia a distintos tipos de candidaturas (uninominales o colegiadas, municipales o departamentales, etcétera). En este contexto, es frecuente observar la existencia de apoyos cruzados en los distintos niveles, en donde un candidato a gobernador de un partido puede sostener candidatos a diputados, alcaldes y concejales de otros, produciéndose un efecto de reciprocidad (evidentemente también participan en el juego otros tipo de dirigentes como congresistas y demás), en el que regularmente no se adhiere a los candidatos de sus propias fuerzas. O incluso, donde uno de ellos puede “diversificar riesgos” ofreciendo su apoyo a candidatos de diferentes partidos que compiten por un mismo cargo. Un ejemplo claro de esto fue el de Dillian Francisca Toro, quien además combinó varias de estas estrategias.

Es decir, observamos no solamente un sistema de partidos caracterizado por bajísimos niveles de estructuración<sup>7</sup> (Sartori, 1976), sino tam-

---

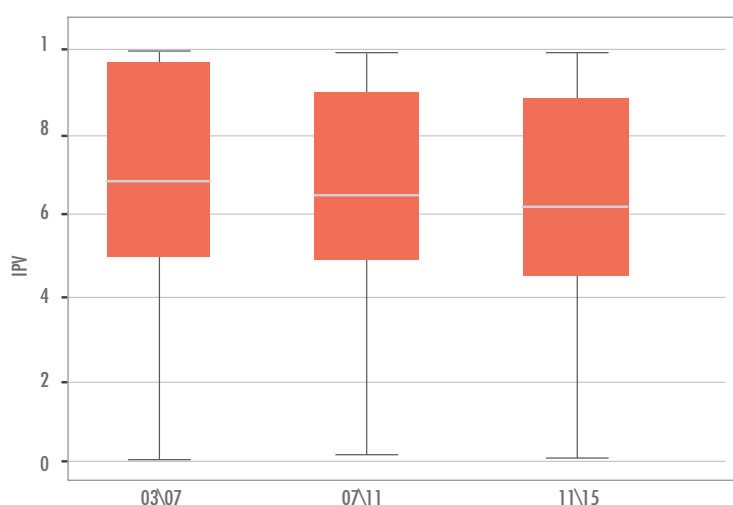
<sup>6</sup> Muchos analistas no consideran como partido a este tipo de agrupaciones. En nuestro caso preferimos optar por una definición instrumental (caracterizada por un alto nivel de abstracción) del concepto que se adapte a las condiciones de laxitud de las organizaciones en las dimensiones local y departamental. Utilizamos la clásica definición sartoriana que caracteriza a los partidos como “[...] cualquier grupo político identificado por una etiqueta oficial que presenta a las elecciones (libres o no) y puede nominar a través de ellas candidatos a cargos públicos” (Sartori 1980, 90). Esta nos permite englobar cualquier tipo de plataforma electoral existente, es decir, aquellos que poseen personería jurídica como partido o los “movimientos por firmas” y, a pesar de las críticas que se le pueden realizar, posee la virtud de no reclamar normativamente a los partidos atributos del modelo de “masa”, prácticamente inexistente en este momento.

<sup>7</sup> Se considera un sistema de partidos estructurado el que genera incentivos para la cohesión de las fuerzas políticas (donde las lealtades se constituyen en torno a ellas y no únicamente alrededor de los líderes de forma individual), mientras que uno débil, o poco estructurado, es aquel donde estos no existen o son frágiles (Sartori, 1976).

bién dirigencias que se alojan dentro de ellos de forma circunstancial, estableciendo alianzas entre redes caracterizadas también por un alto nivel de volatilidad materializada normalmente en transfuguismo (Illera y Buchely, 2015; Milanese y Manfredi, 2015).

La situación apenas descrita se hace evidente cuando observamos los elevados resultados que arroja el cálculo del índice de volatilidad de Petersen (1979)<sup>8</sup>. Aunque este, en principio, nos estaría indicando la volatilidad de las preferencias del electorado, nos muestra en realidad la volatilidad de las etiquetas mismas y la alta movilidad de las redes clientelistas y de patronazgo (poseedoras de un electorado relativamente fiel y, por lo tanto, capaces de arrastrarlo) de una elección a la otra. Nuevamente en este punto podemos observar la caracterización de los partidos como franquicia<sup>9</sup>.

Gráfico 3. Región Pacífico: evolución del índice de volatilidad por gobernaciones, 2003-2015

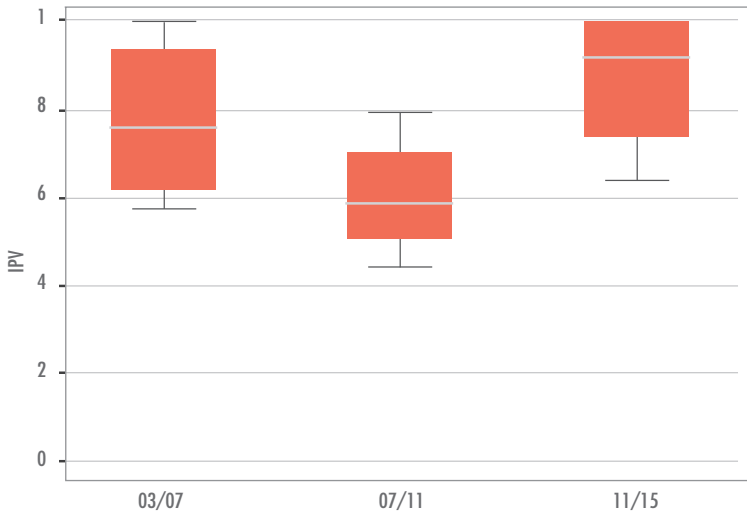


Fuente: elaboración propia con datos de la Registraduría Nacional del Estado Civil.

<sup>8</sup> El índice es una medida de volatilidad agregada del sistema de partidos, cuanto más cercano a 1, mayor volatilidad, y a 0, menor. Para su cálculo ver Ocaña y Oñate (1999).

<sup>9</sup> Es importante señalar que el índice de volatilidad fue construido de manera descriptiva, es decir, se tomaron nominalmente los partidos sin revisar si uno de ellos derivó en otra etiqueta en la elección posterior. La razón es que, como se señaló, más que la volatilidad del electorado nos interesa la de los partidos y élites dentro de ellos.

Gráfico 4. Región Pacífico: evolución del índice de volatilidad por alcaldías, 2003-2015



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

En este contexto, un indicador como el número efectivo de partidos recobra utilidad ya que, más allá de las etiquetas y la forma legal bajo las que se presenten los candidatos, brinda un parámetro que permite identificar el número de coaliciones que se formaron para competir por los cargos uninominales.

En relación a los resultados, como se suponía desde antes de celebrarse la elección, las fuerzas más favorecidas fueron aquellas que son parte del núcleo duro de la coalición santista (partido de la U, Liberal y Cambio Radical), junto al Partido Conservador (hoy con una posición ambivalente con respecto al gobierno). Haciendo referencia específicamente a las alcaldías, aunque no pueda asegurarse que hayan alcanzado un resultado extraordinario individualmente hablando (no existe un partido predominante en la región), consolidaron su predominio territorial, situación no solo evidente en los niveles de cobertura espacial<sup>10</sup>, sino también en el número de alcaldías ganadas de forma autónoma o en coalición.

<sup>10</sup> Porcentaje de distritos en los que los partidos presentan candidatos sobre el total de distritos existentes.

Tabla 1. Región Pacífico: cobertura de municipios y alcaldías ganadas por partido, elecciones 2011 y 2015

	2011		2015				
	Cobertura	Nro. de alcaldías obtenidas	Cobertura		Alcaldías ganadas		Total
			Sin coaliciones	Con coaliciones	Sin coaliciones	Con coaliciones	
AICO	21,3%	11	18,5%	22,5%	9	+3	12
ASI	21,9%	12	30,3%	34,3%	15	+4	19
Cambio Radical	46,6%	22	39,9%	53,9%	19	+9	28
Centro Democrático	NA	NA	11,2%	12,9%	1	+1	2
Liberal	57,3%	32	45,5%	65,2%	23	+14	37
MAIS	NA	NA	23,0%	5,6%	6	+6	12
Opción Ciudadana	NA	NA	19,7%	21,3%	1	+0	1
Conservador	51,1%	29	45,5%	56,7%	23	+5	28
De la U	53,4%	29	53,4%	73,0%	38	+15	53
Polo Democrático	14,6%	1	15,7%	16,9%	2	+1	3
Unión Patriótica	NA	NA	7,3%	7,3%	0	+0	0
Alianza Verde	29,2%	10	27,0%	33,1%	7	+4	11

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

También alcanzaron un buen resultado los partidos cuyas personerías jurídicas provienen de las circunscripciones especiales (AICO, ASI, MAIS), junto a la Alianza Verde. De nuevo, especialmente en los primeros casos, este resultado no es sorprendente ya que hacemos referencia a una región caracterizada por la fuerte presencia de minorías étnicas tanto afrodescendientes como indígenas.

Mucho más modestos fueron, por el contrario, los resultados del Polo y el Centro Democrático (gran perdedor a nivel nacional, aunque en el Pacífico nunca pareció haber despertado mayores expectativas) que a pesar de ganar alcaldías, demostraron una evidente debilidad territorial. Por su parte, Opción Ciudadana no logró mantener la estructura de sus predecesores MIO y PIN y buena parte de su dirigencia se dispersó en el resto de los partidos.

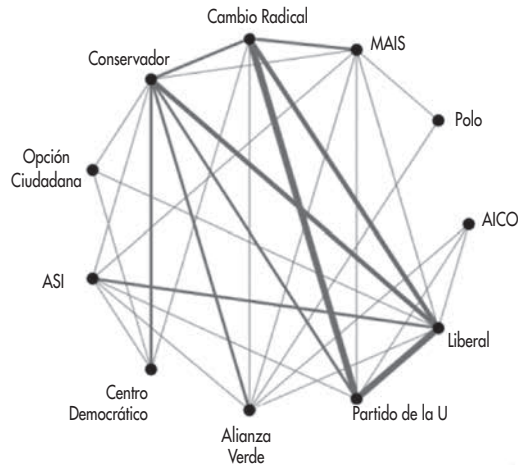
Otro cambio experimentado durante esta última elección fue la notable disminución de candidaturas lanzadas mediante la utilización de firmas (pasaron de cuarenta y dos a cuatro y solo una, Creemos con Armitage en Cali, logró ganar la elección), que fueron remplazadas por la formación de alianzas entre partidos. Cabe remarcar que esta fue básicamente una



modificación del formato de presentación, pero en esencia la lógica de funcionamiento fue casi la misma<sup>11</sup>. De hecho, las segundas parecen haber tenido efectos similares a los de las primeras (simplificando la formación de coaliciones *ad hoc* para producir apoyos interpartidarios y, por lo tanto, simplificar los procesos de acción colectiva) aunque con mecánicas de armado mucho más eficientes, ya que no se necesitaron firmas para poder constituir las.

En la región se presentaron treinta y ocho distintas combinaciones de partidos (varias repetidas en más de un distrito) y dieciséis de ellas lograron adjudicarse treinta alcaldías. Caber remarcar, que no obstante buena parte de estas respondiera en lo referido a su constitución a sus posiciones relativas al Gobierno nacional, en numerosas oportunidades son el resultado de comportamientos independientes de este (de hecho, llegando a coaligar a partidos de la Unidad Nacional, especialmente Cambio Radical, con el Centro Democrático) y se ajustan a lógicas exclusivamente locales.

Gráfica 5. Región Pacífico: coaliciones realizadas por distintos partidos para alcaldías, 2015



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

Nota: el grosor de los vectores depende del número de casos en que esa alianza se realizó en distintos municipios.

<sup>11</sup> De hecho, este tipo de candidaturas se diseñaron formalmente para que pudieran presentarse figuras independientes que no fueran parte de un partido específico. Sin embargo, fueran pocas las oportunidades donde esto efectivamente ocurría, siendo, más bien, coaliciones de facciones o redes de dirigentes y sus aparatos electorales.

En el caso de las gobernaciones nuevamente la estrategia coalicional fue la predominante, especialmente en Cauca y Chocó, mientras que en Nariño la victoria fue obtenida por un movimiento por firmas (Somos Nariño, liderado por Camilo Romero, constituido esencialmente por la Alianza Verde, que de esta manera coronó su buen resultado en la región, acompañada por otras fuerzas como AICO y MIRA y por organizaciones sociales como Dignidad Agropecuaria). Efectivamente, en los dos primeros casos, no solo los ganadores accedieron al poder a través de coaliciones (Liberal, Cambio Radical y AICO en Cauca, y Liberal, Partido de la U y MAIS en Chocó) sino también tuvieron en alianzas a sus principales contendientes (partidos Conservador, Cambio Radical y Verde en Chocó, y Partido de la U, ASI y Conservador en Cauca).

Una mención especial merece en este caso particular la competencia por la Gobernación del Valle del Cauca. Esta tuvo una importancia especial para el Gobierno nacional por constituirse en uno de los bastiones (junto a la costa Caribe) que permitió la reelección de Santos en 2014. En este caso, uno de sus principales socios políticos, Dillian Francisca Toro, ganó cómodamente aunque a todas luces por debajo de sus expectativas. Hacemos referencia, como es sabido, a un personaje polémico que aparte de impulsar un gran volumen de votos en blanco (como se verá en el próximo apartado), también estimuló a muchos electores a comportarse estratégicamente con el objetivo de que otro candidato pudiera disputarle la Gobernación. El resultado fue el inesperado y notable crecimiento de Christian Garcés (candidato por firmas) que aliado con el Centro Democrático, obtuvo el segundo lugar con una notable proporción de los votos<sup>12</sup>. Aunque no pueda quitársele mérito a ninguna de las dos partes, el resultado podría ser algo “mentiroso”<sup>13</sup> y más que la expresión sincera de preferencias de un segmento semejante del electorado, es más bien el resultado de una coyuntura específica<sup>14</sup>.

---

<sup>12</sup> De hecho, hubo una notable dispersión de votos entre los candidatos perdedores que se ve reflejada en el gráfico 2.

<sup>13</sup> Teniendo en cuenta resultados anteriores, tanto del candidato como del partido, es poco probable que una votación semejante vuelva a repetirse de no mediar una coyuntura extraordinaria similar a la de esta elección. Es decir, una cuota significativa del caudal electoral movilizado por ambos se debió más al rechazo por Toro que al convencimiento que estos pudieran producir. De hecho, el pobre desempeño de sus listas a Asamblea y concejos y de algunos de sus principales aliados, contribuyen al establecimiento de proyecciones más realistas.

<sup>14</sup> Garcés queda notablemente bien parado para las próximas elecciones legislativas, ofreciendo a un Centro Democrático huérfano de candidatos (como pudo observarse tanto en las elecciones legislativas de 2014 como en las que son analizadas en el presente volumen), una opción competitiva.

Volviendo al caso de Toro, es interesante remarcar que aunque fue candidata del Partido de la U (ofreciéndole a esta colectividad el mejor resultado de la jornada electoral en un escenario de evidente pérdida de terreno frente a otras fuerzas de la Unidad Nacional, como Cambio Radical)<sup>15</sup>, recibió las adhesiones de un grupo notablemente amplio de dirigentes políticos que la apoyaron aun cuando sus partidos tuvieran candidatos propios a la Gobernación<sup>16</sup>. En este sentido, aunque formalmente no lo fuera, podemos afirmar que su candidatura funcionó bajo una lógica muy similar a las de coaliciones de partidos.

Por último, dedicaremos el final del presente apartado a la revisión de los resultados en clave de género. Recordemos que en este caso específico, dadas las características del sistema electoral (uninominal), es imposible diseñar un sistema de cuotas. En este contexto, el triunfo de Toro se constituye como el punto más sobresaliente. Sin embargo, no es el único significativo. Es interesante remarcar que alrededor del 15% de los candidatos a alcaldías fueron mujeres y 25% de ellas alcanzaron la jefatura del gobierno municipal (14% de los municipios de la región).

---

<sup>15</sup> De hecho, a pesar de ser el más votado, el Partido de la U experimentó un notable retroceso en lo referido a los cargos obtenidos y perdió terreno frente a otras fuerzas de la Unidad Nacional, como Cambio Radical. En el caso del Valle, experimentó una dura derrota en la ciudad de Cali, donde el desempeño del expresidente Angelino Garzón fue malo (sin atenuantes) y así quedó en el tercer lugar detrás de Maurice Armitage y Roberto Ortiz (del Partido Liberal).

<sup>16</sup> Situación que, por ejemplo, produjo notables tensiones al interior del Partido Liberal.

Mapa 1. Región Pacífico: distritos con candidatas y alcaldesas elegidas, 2015



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

Dentro de este marco, podemos afirmar que aunque continúa existiendo una visible disparidad, observable en las distintas proporciones de alcaldes por género, la tasa de éxito es apenas un punto mayor en el caso de los hombres. Incluso, más allá del mencionado caso de la Gobernadora del Valle, podemos observar cómo en esta oportunidad mujeres alcanzaron la jefatura de gobierno de algunos de los distritos más relevantes de la región, como es el caso de Tumaco (donde fue elegida María Emilsen Angulo), uno de los tres más importantes del litoral pacífico.

## Participación político-electoral en la región

Finalizadas las jornadas electorales, la mayor parte de los analistas tiende a realizarle un reclamo a la democracia colombiana, vinculado los escasos niveles de participación con su baja calidad. Estos normalmente son asociados a dos factores fundamentales: el primero, la

desafección cívica por parte de la sociedad (abstención “inercial”); el segundo, la abstención como manifestación de descontento (Caicedo, 2015).

Es interesante remarcar que en buena parte de los casos, las evaluaciones de la abstención como un fenómeno crónico y estructural son el resultado de análisis apresurados que producen generalizaciones provenientes de las elecciones de carácter nacional o, cuando ocurre en las regionales, en pocos distritos, normalmente, las grandes ciudades<sup>17</sup>. Sin embargo, una revisión más precisa (tanto internivel, observando los ámbitos nacional, departamental y municipal, como intranivel) nos muestra rápidamente que es un fenómeno que debe estudiarse con más atención, no solo por los matices que puedan existir entre distintos casos, sino también por las evidentes diferencias observables.

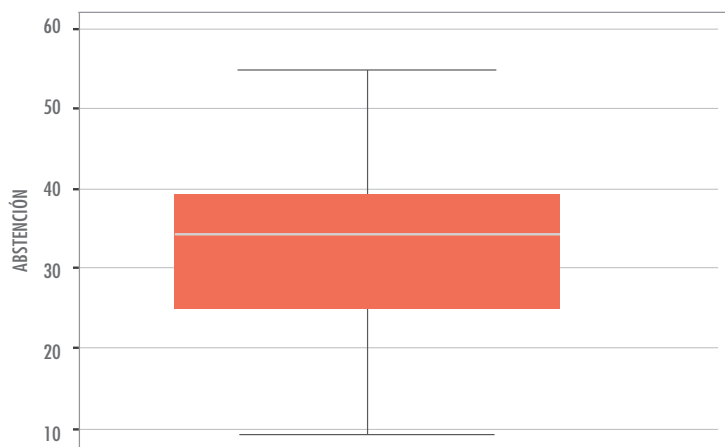
En este sentido, la revisión de la abstención en la región Pacífico es una clara muestra de cómo las evaluaciones deben realizarse con un mayor rigor empírico y abandonando los prejuicios que tendemos a poseer en relación al tema. Esto se debe tanto a que el comportamiento promedio dista de lo que señala el sentido común, como a las grandes diferencias que pueden observarse dentro de la abstención.

Al revisar datos agregados nacionalmente, se evidencia que la abstención en lo referido a alcaldías y gobernaciones es significativamente menor a la existente en las elecciones presidenciales. Mientras que en el último solo esporádicamente es menor al 50% —Caicedo (2015) muestra que desde 1991 apenas ocurrió una vez—, el comportamiento es muy distinto cuando hacemos referencia a las alcaldías. De hecho, de los 178 municipios revisados en 2015, solo dos —Cali y Sevilla— tuvieron una abstención mayor al 50% del potencial electoral (en el extremo opuesto, podemos encontrar a San Bernardo, San Pedro de Cartago o Providencia, todos en Nariño, donde no alcanzó el 15%. Así, el porcentaje promedio de abstención para este tipo de elecciones es del 32,4% (con una desviación estándar de 9 puntos).

---

<sup>17</sup> De hecho, son pocos los casos donde este fenómeno se estudia de forma rigurosa y sistemática. Un buen punto de partida en este sentido puede ser el estudio realizado por Caicedo (2015).

Gráfico 6. Región Pacífico: niveles de dispersión de la abstención por municipios, 2015



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

Incluso una revisión comparada entre las gobernaciones con el promedio de las alcaldías nos muestra, a excepción del caso del Chocó, un comportamiento homogéneo. Este podría permitirnos aventurar, como primera hipótesis, que la abstención en estos dos niveles se comporta de modo razonablemente similar (a excepción de algún caso excepcional) independientemente de los candidatos presentes.

Tabla 2. Región Pacífico: niveles de abstención alcaldías y gobernaciones, 2015

	Gobernaciones	Alcaldías
Cauca	38,05	37,24
Chocó	40,12	31,44
Nariño	34,07	34,11
Valle	48,71	48,11
<b>Total nacional</b>	<b>36,69</b>	<b>40,68</b>

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

Realizando una aproximación más precisa, comienza a notarse con mayor evidencia una serie de especificidades interesantes para tener en cuenta, entre las que podemos destacar:

- a) Las grandes ciudades (Cali, Pasto, Buenaventura, Popayán) poseen niveles de abstención significativamente mayores (equiparables a los resultados nacionales) a los de los pequeños municipios.

Es probable que parte importante de la explicación esté relacionada a la ya mencionada desafección cívica existente en esas ciudades, aunque difícilmente esto pueda producir una interpretación acabada del asunto. En relación a las municipalidades más chicas, sin descartarla como opción, es difícil que los altos niveles de participación estén directamente vinculados a lo que podríamos denominar como mayores virtudes cívicas. Por el contrario, es muy probable que sean el resultado de la existencia de redes personales directas y de mecánicas políticas tradicionales vinculadas al establecimiento de intercambios de carácter particularista en sus formas más clásicas (Archer, 1997), en escenarios donde los votantes tienden a ser más vulnerables frente a estrategias de carácter clientelista, o de patronazgo<sup>18</sup>.

De cumplirse las premisas apenas planteadas, podríamos estar contribuyendo a desgastar la presunción más o menos generalizada de que en una sociedad cívicamente virtuosa los niveles de participación deberían ser mayores.

- b) Los niveles de abstención en las zonas andinas tienden a ser sensiblemente más bajos.

Esto ocurre especialmente en el departamento de Nariño, aunque la apreciación puede trasladarse también al Cauca. En ambos casos la afluencia a las urnas tiende a ser significativamente alta; por el contrario, niveles visiblemente mayores de abstención se registran en los municipios ubicados en el litoral pacífico sur<sup>19</sup>.

Una segunda cuestión para tener en cuenta en relación a la participación es el comportamiento de los votos en banco, los nulos y los tarjetones no marcados. Seguramente, aunque no podamos identificarla como una conducta homogénea, es posible que se constituya más

---

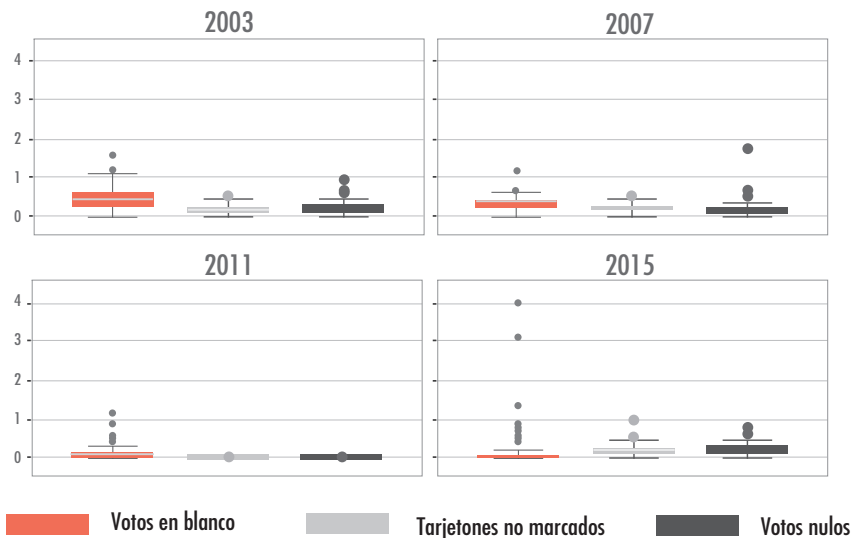
<sup>18</sup> Como patronazgo se entiende el poder de un partido o de un grupo de dirigentes políticos de designar individuos en posiciones [cargos] en la vida pública o semipública. Por su parte, clientelismo se refiere al intercambio, normalmente asimétrico, entre un partido o sus líderes e individuos, a través del cual los primeros otorgan a los segundos un beneficio particular y material que estos deseaban, con el objetivo de conseguir apoyo electoral (Kopecky, Scherlis y Spirova, 2008).

<sup>19</sup> En este caso específico, no nos aventuramos a establecer hipótesis que, tal vez, podrían estar asociadas a los niveles de capital social, presencia de grupos armados, etcétera. Sin embargo, consideramos que podría ser un filón interesante para desarrollar en una agenda futura de investigación.

fácil como una forma de protesta susceptible de ser interpretada como una mecánica de abstención activa (Caicedo, 2015). A diferencia de la abstención “tradicional” que puede ser más fácilmente entendida como apatía, los votos en blanco y los tarjetones no marcados son susceptibles de ser interpretados como un castigo a aquellas fuerzas que presentan candidaturas.

Es interesante señalar que, en términos generales, los porcentajes de todas las opciones mencionadas tienden a ser bajos. Existen algunos casos extraordinarios donde esto no ocurre y se encuentran resultados excepcionalmente altos como el de Contadero (Nariño), donde el voto en blanco alcanzó el 40%; Florida (Valle), donde superó el 30% o Palmira, en el mismo departamento, con un 13,5%. En lo referido a los votos nulos y los tarjetones no marcados, se destacan casos como el de Alcalá (Valle) con 9,7% y 8,2% respectivamente (y un 7,5% de votos en blanco) y nuevamente Palmira con 7,8% de tarjetones no marcados. Un tercer caso con altas proporciones, aunque visiblemente menores que los anteriores, es el de Quibdó, donde llegaron a 6,3% los votos en blanco, a 5,9%, los nulos, y a 7,4% los tarjetones no marcados.

Gráfico 7. Región Pacífico: evolución de los niveles de dispersión de la abstención por municipios, 2003-2015



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



Una hipótesis razonable para explicar este tipo de comportamiento es una relación inversa con la abstención. Es decir, en aquellos municipios donde esta última es alta, existe una menor proporción de votos en blanco, nulos o tarjetones no marcados y viceversa (como ocurrió en las últimas elecciones para las asambleas departamentales); sin embargo, no parece ser el caso. De hecho, existe una alta correlación (positiva) entre abstención y votos nulos y tarjetones no marcados. Por su parte, los blanco están menos intensamente correlacionados con los nulos y los no marcados y no tienen ninguna relación con la abstención.

Tabla 3. Región Pacífico: datos estadísticos descriptivos de abstención, votos en blanco, nulos y tarjetones no marcados para alcaldías, 2015

Variable	Media	Desviación estándar	Mín.	Máx.
Abstención	32,5%	9,1	9,1%	54,7%
Votos en blanco	1,7%	4	0,4%	4%
Votos nulos	1,7%	1,2	0,2%	9,7%
Tarjetones no marcados	1,9%	1,4	0	8%

Tabla 4. Región Pacífico: correlación (Pearson) entre abstención, votos en blanco, nulos y tarjetones no marcados, 2015

	Abstención	Votos en blanco	Votos nulos	Tarjetones no marcados
Abstención	1,0000			
Votos en blanco	0,1355	1,0000		
Votos nulos	0,5639**	0,2060**	1,0000	
Tarjetones no marcados	0,5417**	0,3128**	0,7770**	1,0000

\*\*La correlación es significativa al nivel 0,01 (bilateral).

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

Como mencionamos anteriormente, si en los casos de las gobernaciones, la abstención no parece ser un tema significativo, lo contrario ocurre con los votos en blanco, los nulos y los tarjetones no marcados que parecen tener una relevancia evidentemente superior. Como puede observarse en la Tabla 5, los cuatro departamentos experimentaron altas proporciones de votos en blanco, cosa que puede ser interpretada como una posición de disconformidad del electorado con los candidatos existentes. Particularmente clara es esta situación en Nariño y en el Valle del

Cauca, donde representaron una proporción menor pero se emparejan con los tarjetones no marcados<sup>20</sup>.

Tabla 5. Región Pacífico: votos blancos, nulos y no marcados para gobernaciones, 2015

	Cauca	Chocó	Nariño	Valle
<b>En blanco</b>	18,3%	17,4%	27,6%	18,4%
<b>Nulo</b>	11,2%	8,5%	11,5%	4,0%
<b>No marcado</b>	1,4%	7,6%	0,1%	11,3%

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

La pregunta en este caso específico es qué efecto particular puede tener un mensaje de estas características en una dirigencia política tendencialmente refractaria a él y que parece moverse cómodamente en un escenario de este tipo. La respuesta en la mayor parte de los casos podría ser una preocupación coyuntural que no va más allá del inicio del proceso de empalme entre la administración saliente y la entrante. Para entonces, las preocupaciones vinculadas a cómo lograr y mantener gobernabilidad (sobre todo mediante los procesos de transacción con distintos tipos de élites detentoras de poder en un escenario de desaceleración de la economía) empujan a un lugar secundario de la agenda a aquellas vinculadas con la legitimidad electoral (que será seguramente remplazada por la funcional)<sup>21</sup>.

De hecho, en la totalidad de los casos estudiados, no parece existir ningún tipo de coalición de carácter ascendente (Buquet, 2007)<sup>22</sup> con la fuerza y el ímpetu suficientes para lograr un proceso de exclusión

<sup>20</sup> No obstante haya diferencias técnicas entre ambos tipos de voto, el mensaje que producen desde el punto de vista político es relativamente similar. Sobre todo si tenemos en cuenta las dificultades que posee el voto en blanco para producir un efecto jurídico (debe alcanzar la mitad más uno de los votos para que se repita la elección con distintos candidatos), en distritos medianos o grandes. En esos casos es notablemente complejo movilizar un número de votantes que garantice la mayoría absoluta sin distribuir incentivos selectivos (Panebianco, 1988). Especialmente en escenarios donde comúnmente los promotores del voto en blanco carecen de recursos económicos y políticos comparables a los de las distintas candidaturas.

<sup>21</sup> Se entiende como legitimidad funcional a aquella derivada de los resultados del proceso decisorio y de la eficacia de las políticas públicas.

<sup>22</sup> La coaliciones ascendentes son aquellas constituidas por actores hasta entonces externos (o con un lugar marginal) que pretenden ingresar en el sistema político excluyendo (desplazando) a los actores hasta entonces presentes. Por el contrario, las declinantes son aquellas de actores que son parte del sistema pero que poseen una posición descendente y que, para evitar este desenlace, buscan incluir a los nuevos actores que se constituyen como una amenaza.

A través de la identificación de ambos tipos de coaliciones se pretende explicar cómo se produce el cambio institucional en cualquier sistema político (Buquet, 2007).

de los actores existentes y, como consecuencia de ello, producir una renovación del sistema político regional. Dentro de ese marco, estas distintas formas de “voto protesta” no dejan de ser una manifestación de carácter individual, situación que, normalmente, las transforma en esfuerzos estériles.

## Posconflicto y elecciones regionales

El primer punto interesante para tener en cuenta es que, por los menos en la región, estas no fueron las “elecciones del posconflicto”. O lo fueron significativamente menos que las presidenciales de 2014, cuando el principal eje de debate en la campaña pasó justo por ahí. En efecto, la agenda fue dominada, como es lógico para una elección subnacional, por preocupaciones de carácter local, que además cambian de manera representativa de acuerdo a las características del municipio o departamento.

Por ejemplo, solo por mencionar algunos casos extremos, no son los mismos desafíos y preocupaciones a los que debe enfrentarse el estado departamental en el Valle del Cauca que en Chocó, o el gobierno municipal de Cali, con una zona metropolitana de casi tres millones de habitantes, que el de Juradó (Chocó), distrito exclusivamente rural, con poco más de tres mil pobladores.

Dentro de este marco, y más allá de las cuestiones estructurales recién mencionadas, hay otra serie de factores (sin intentar producir una lista exhaustiva) que hicieron de ésta elección una donde el posconflicto no se constituyó como un tema central:

- El *timing*. Todavía se está negociando en La Habana, el proceso se encuentra en una etapa en la que, como es razonable, son relativamente pocos los actores involucrados. Además, es importante señalar que al referirnos a las regiones estamos hablando mucho más de la arena de ejecución que del espacio de decisión en relación al proceso.
- Estas fueron elecciones subnacionales y como tales que se caracterizan por el reacomodamiento de las élites locales, donde la configuración de coaliciones tiene mucho más que ver con las expectativas de distribución de patronazgo (cooptación del estado

municipal o departamental) que con las características de debate nacional.

- La debilidad territorial —que se podía intuir antes de las elecciones y se comprobó durante y después de ellas— del Centro Democrático. La escasa relevancia de esta fuerza en la mayor parte de los distritos hizo que “faltara” el principal opositor al proceso de paz y, por lo tanto, que el debate no cobrara fuerza en la agenda<sup>23</sup>.

Sin embargo, aunque no haya sido el tema central, el balance electoral para el Gobierno, sobre todo en clave posconflicto, es indudablemente favorable. Como puede observarse a lo largo del capítulo, la proporción de distritos controlados por los partidos que constituyen la Unidad Nacional, sumados a otros que aun sin ser parte de ella no dejan de ser dóciles con respecto a sus propuestas y posiciones, es abrumadora tanto desde el punto de vista municipal como departamental. Este predominio electoral se ve reflejado en uno territorial, que permite un control de recursos no solo relevante para el manejo del posconflicto, sino también para la definición de los escenarios en los que se disputarán las elecciones presidenciales y legislativas de 2018.

Cabe remarcar, además, que es esperable que el proceso de imponer disciplina de las élites regionales (más allá de las afinidades políticas existentes)<sup>24</sup> no sea particularmente complejo, en especial si tenemos en cuenta la gran dependencia que tienen las unidades subnacionales de los recursos provenientes del Estado central.

---

<sup>23</sup> Justamente donde fue relevante, por ejemplo, en las elecciones a gobernador del Valle del Cauca, otros temas eclipsaron cualquier intento de debate por ese lado. Por ejemplo, la polarización producida personalmente por la actual Gobernadora.

<sup>24</sup> La afinidad política o partidaria no se constituye como condición suficiente para la producción de disciplina. De hecho, los gobiernos deben trabajar permanentemente en su producción y reproducción a través de distintos tipos de transacciones (Milanese, 2011; 2012; 2015).

Mapa 2. Región Pacífico: municipios con alcaldes de partidos pertenecientes a la Unidad Nacional, 2015



Fuente: elaboración propia con datos de la Registraduría Nacional del Estado Civil. Entre los municipios ganados por partidos que no son parte de la coalición de gobierno, incluimos tanto a los opositores (proporción claramente minoritaria) como a terceras fuerzas políticas.

Dentro de este marco, aun cuando, como consecuencia de la mencionada volatilidad dirigente (en un escenario político que seguramente se caracterizará por su inestabilidad), esto no se constituya como una garantía de triunfo, indudablemente representa para el Gobierno una plataforma de producción de apoyos esenciales tanto para un eventual referendo de ratificación del proceso de paz de La Habana, como de las mencionadas elecciones.

Todo lo anterior lejos está de representar un dato menor, sobre todo en una zona crucial para el posconflicto. Crucial porque hoy las FARC tienen una presencia territorial significativa en tres de los cuatro departamentos que constituyen la región Pacífica y, por lo tanto, son

escenarios claves en la desmovilización de combatientes. Efectivamente, esta última se constituirá como una coyuntura crítica (Collier y Collier, 1991)<sup>25</sup> tanto desde el punto de vista social, como político y económico, inicialmente en las zonas rurales (teatro real del conflicto armado) y, posteriormente, en los centros urbanos más relevantes, especialmente las capitales departamentales, hacia donde seguramente se producirán migraciones y desplazamientos significativos.

Finalmente, la coincidencia del color político entre la coalición nacional de gobierno y la mayor parte de las subnacionales (específicamente en esta región) nos lleva a pensar que los recursos del posconflicto fluirán sin mayores inconvenientes, en la medida que su disposición lo permita.

## Consideraciones finales

Las últimas consideraciones realizadas en el apartado anterior nos llevan a pensar que la armonización de las agendas entre los distintos niveles (nacional, departamental y municipal), especialmente en relación al posconflicto, no debería ser particularmente compleja. Sobre todo si partimos, por un lado, de la vaguedad que el mismo concepto implica y la multiplicidad de políticas que pueden relacionarse con él. En segundo, naturalmente, como consecuencia de la evidente afinidad existente entre las fuerzas que encontramos ocupando el gobierno en cada uno de ellos.

Sin embargo, esa misma vaguedad es la que seguramente transformará al posconflicto como objeto de debate y a las políticas públicas que se ejecuten dentro de él, como objeto de disputa, la cual, naturalmente, no incluirá de forma exclusiva a los distintos niveles del Estado, sino también a otro tipo de organizaciones como ONG, asociaciones de víctimas, etcétera, todas con aspiraciones directas y legítimas de participación y de materialización de sus propias agendas. Ello en un escenario de recursos abundantes, pero aun así, limitados<sup>26</sup>.

---

<sup>25</sup> Entendemos como coyuntura crítica un momento cuando se entremezclan procesos sociales complejos y contradictorios y que tienden a producir cambios sociales significativos.

<sup>26</sup> Legítimamente podrían competir por los recursos, por solo elegir un ejemplo hipotético y evidentemente sobresimplificado, la construcción de un acueducto que emplea a desmovilizados y contribuye el mejoramiento de la calidad de vida de una comunidad, frente la realización de investigaciones que conduzcan al esclarecimiento de la verdad y el mantenimiento de la memoria en algunos casos especialmente polémicos como pueden ser las masacres.

No obstante, existe para buena parte de estos actores una posibilidad excepcional de lograr recursos posiblemente inaccesibles en cualquier otro contexto. Dentro de este marco, será responsabilidad de los gobiernos locales despertar la atención de las problemáticas que afectan a la región y que, en muchas oportunidades, no llegan a ser percibidas o ponderadas por el Gobierno central. Indudablemente, en este punto entran en juego otro tipo de actores de gran relevancia como son los congresistas que representan a cada departamento (y a los que se alinean buena parte de los gobernantes locales) y la capacidad de ejercicio de *lobby* que cada uno de ellos pueda tener. En efecto, de las aptitudes que estos tengan para incluir o articular los intereses regionales en la agenda del posconflicto dependerá también el protagonismo que puedan asumir los gobiernos municipales y departamentales.

Sin embargo, más allá de esa capacidad, como fue anteriormente mencionado, el hecho de que la región esté ubicada en el corazón de la última etapa del conflicto y, como consecuencia de ello del posconflicto, hace que la situación sea de externa sensibilidad. En este sentido, surgen interrogantes sobre la capacidad que las frágiles estructuras del aparato estatal, pertenecientes a las dimensiones subnacionales, tienen para resolver desafíos como la reintegración de los guerrilleros a la vida civil; lidiar con el día a día de un proceso extraordinariamente complejo como el de la reconciliación y el perdón; el posible surgimiento de nuevas formas de violencia (o el fortalecimiento de algunas actuales) que afectará a actores hoy solo tangencialmente tocados por el conflicto (como las clases medias urbanas), etcétera.

Por último, cabe remarcar también que falta por resolver la disputa sobre quién será el candidato del Gobierno a la Presidencia. Si bien todo indica que esta responsabilidad quedaría en manos de Germán Vargas Lleras, hasta que no haya mayores certezas sobre su efectiva recuperación, no desaparecerá por completo el manto de dudas. En este sentido, podría surgir el interrogante sobre el reacomodamiento de las fuerzas locales de acuerdo a los distintos escenarios; sin embargo, la versatilidad y capacidad de acomodación pragmática de las élites locales no parece presagiar que eso vaya a ser un problema.

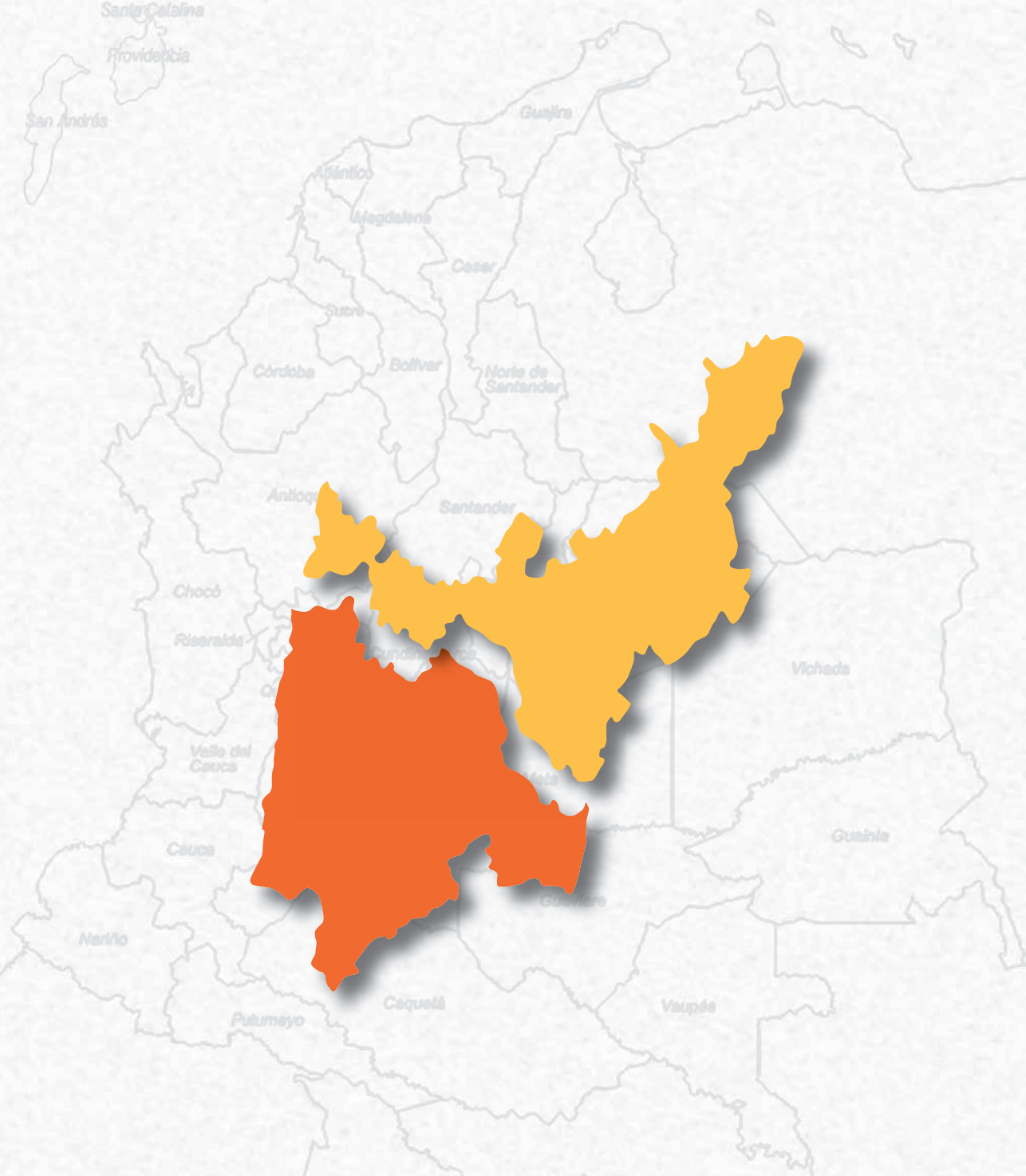
## Referencias

- Archer, R. (1997). Fuerza y debilidad partidaria en la asediada democracia colombiana. En S. Mainwaring y T. Scully, *La construcción de instituciones democráticas* (pp. 133-161). Santiago: CIEPLAN.
- Botero, F. y Alvira, D. (2011). Fulano de tal va por su aval. Desconexión entre los niveles nacionales y locales de los partidos políticos en Colombia. En L. Wills Otero y M. Batlle (eds.), *Política y territorio: análisis de las elecciones subnacionales en Colombia, 2011* (pp. 131-161). Bogotá: PNUD, IDEA Internacional, NIMD.
- Buquet, D. (2007). Entre la legitimidad y la eficacia: reformas en los sistemas de elección presidencial en América Latina. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, Nro. (volumen), 35-49 .
- Caicedo, J. (2015). Abstención electoral y voto en blanco en la consolidación democrática colombiana. En F. Barrero y M. Batlle, *Elecciones en Colombia, 2014 ¿Representaciones fragmentadas?* (pp. 45-85). Bogotá: Fundación Konrad Adenauer.
- Carty, R. K. (2004). Parties as Franchise Systems: The Stratarchical Organizational Imperative. *Party Politics*, 10, 5-24.
- Duverger, M. (2001). Influencia de los sistemas electorales en la vida política. En A. Batlle e I. Rubio, *Diez textos básicos de la Ciencia Política* (pp. 37-76). Madrid: Ariel.
- Laakso, M. y Taagepera, R. (1979). Effective Number of Parties. *Comparative Political Studies*, 12 (1), 3-27.
- Illera, J. y Buchely, L. (2015). Las fugas de la democracia. Análisis económico del derecho sobre las normas de transfuguismo político en Colombia (2003-2011). *Colombia Internacional*, 85, 17-52.
- Kopecky, P., Scherlis, G. y Spirova, M. (2008). Conceptualizing and Measuring Party Patronage. *Working paper*, 25, IPSA 2 Committee on Concepts & Methods, CIDE, México, 1-28.
- Milanese, J. P. (2015). The Relationships Between the Executive and Legislative Branches of Power During the First Term of Álvaro Uribe Velez (2002-2006). En B. Bagley y J. D. Rosen (eds.), *Colombia's Political Economy at the Outset of the 21st Century: From Uribe to Santos and Beyond* (pp. 71-90). Washington: Lexington Books.



- Milanese, J. P. (2012). Dinámicas cambiantes de la relación interinstitucional entre poder ejecutivo y legislativo en Colombia (2002/2006). *Desafíos*, 24 (1), 232-271.
- Milanese, J. P. (2011). Participación, éxito y prioridad. Un análisis macro de los equilibrios de las relaciones entre los poderes ejecutivo y legislativo en Colombia (2002-2006). *CS*, 8, 111-145.
- Milanese, J. P. y Albarracín, J. G. (2015). Fragmentación interna y competencia intrapartidaria. Análisis de las elecciones municipales en el sudoccidente colombiano (1997-2011). Ponencia presentada en el *VIII Congreso Latinoamericano de Ciencia Política*, Lima, 22 al 24 de julio de 2015.
- Milanese, J. P., Albarracín, J. G. y Jaramillo, L. E. (2014). Patrones de competencia intrapartidaria en los partidos colombianos. Análisis del caso de la región suroccidental. Ponencia presentada en el *XXXII International Congress of the Latin American Studies Association*, Chicago, mayo 21 al 24 de 2014.
- Milanese, J. P. y Jaramillo, L. E. (2015). Impacto de los factores institucionales del sistema electoral en la fragmentación partidaria. Un análisis de las elecciones para concejos municipales en el Valle del Cauca (1997-2011). *Colombia Internacional*, 84, 43-70.
- Milanese, J. P. y Manfredi, L. (2015). Nacionalización del voto legislativo y visibilidad en los medios de comunicación. Un análisis de la estrategia de los candidatos al Senado, Colombia 2014. Ponencia presentada en el *VIII Congreso Latinoamericano de Ciencia Política*, Lima, 22 al 24 de julio de 2015.
- Ocaña, F. A. y Oñate, P. (1999). Índices e indicadores del sistema electoral y del sistema de partidos. Una propuesta informática para su cálculo. *Reis*, 223-245.
- Panbianco, A. (1988). *Political parties: organization and power*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Pedersen, M. N. (1979). The Dynamics of European Party Systems: Changing Patterns of Electoral Volatility. *European Journal of Political Research*, 7 (1), 1-26.
- Sartori, Giovanni. 1976. *Parties and Party Systems, A Framework for Analysis*. Nueva York y Cambridge: Cambridge University Press.

- Sartori, G. (1986). The influence of electoral systems, faulty laws or faulty method? En B. Gofman y A. Lijphart (eds.), *Electoral Laws and their political consequences* (pp. 43-68). Nueva York: Agathon Press.
- Taagepera, R. y Soberg Shugart, M. (1989). *Seats and votes, the effects and determinants of electoral systems*. New Haven: Yale University Press.



## Los departamentos de Cundinamarca y Boyacá



# Los departamentos de Cundinamarca y Boyacá

Laura Wills-Otero<sup>1</sup>

Carlos Andrés Hoyos<sup>2</sup>

---

## Introducción

El 25 de octubre de 2015, los ciudadanos de Cundinamarca y Boyacá eligieron como gobernadores a candidatos que fueron apoyados por los partidos de la coalición del Gobierno nacional. En las alcaldías de ambos departamentos, se impusieron candidatos inscritos a través de coaliciones, muchas de las cuales fueron resultado de la unión entre partidos de la Unidad Nacional. Los movimientos ciudadanos también tuvieron gran resonancia entre el electorado y ocuparon el segundo lugar en Cundinamarca. Los partidos de la oposición, en cambio, obtuvieron una pequeña porción de poder en las alcaldías y fueron derrotados en las gobernaciones.

---

<sup>1</sup> Politóloga de la Universidad de los Andes, con Maestría y Doctorado en Ciencia Política de la Universidad de los Pittsburgh. Actualmente es profesora asociada y Directora de Congreso Visible del Departamento de Ciencia Política de la Universidad de los Andes. Su trabajo se ha centrado en las trayectorias electorales de los partidos políticos tradicionales latinoamericanos; en las reformas a los sistemas electorales de los países de la región; en competencia electoral en el nivel subnacional en Colombia; y en temas relacionados con el funcionamiento y el desempeño de la rama legislativa en Colombia. Ha publicado sus trabajos en libros y capítulos de libros y en revistas internacionales, tales como *Party Politics*; *Latin American Politics and Society*; *Journal of Politics in Latin America*, *Revista de Ciencia Política*, entre otras. Recientemente publicó su libro *Latin American Traditional Parties, 1978-2006. Electoral Trajectories and Internal Party Politics*, de Ediciones Uniandes. Enseña en las áreas de política colombiana, de política comparada y de metodología de la investigación.

<sup>2</sup> Magíster en Ciencia Política y politólogo de la Universidad de los Andes. Ha sido profesor e investigador en esta universidad. Actualmente se desempeña como investigador en el Centro Nacional de Memoria Histórica. Sus temas de investigación se centran principalmente en el análisis electoral y partidista a nivel subnacional.

En términos generales, los resultados de la región cundiboyacense favorecieron a los partidos que conforman la coalición del Gobierno nacional. En Tunja y Soacha (capital y ciudad más grande de Boyacá y Cundinamarca, respectivamente) los alcaldes elegidos fueron apoyados por coaliciones compuestas por los partidos de la Unidad Nacional. En Cundinamarca, otras ciudades importantes como Fusagasugá, Facatativá, Chía y Girardot, eligieron alcaldes de partidos provenientes de esta coalición oficialista. En Boyacá, ciudades como Sogamoso, Chiquinquirá y Paipa eligieron también candidatos de partidos afines a la Unidad Nacional.

En este escenario, vale la pena preguntarse por el nivel de apoyo que los nuevos mandatarios locales y regionales darán, desde sus territorios, a la implementación de los acuerdos de paz firmados entre el Gobierno nacional (GN) y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) en La Habana. Para responder esta pregunta, la exposición y el análisis de los resultados de las elecciones regionales y locales se hace relevante. A partir de ellos se puede entender la configuración del poder político que estará vigente entre 2016 y 2019, período durante el cual se espera que el país transite hacia la etapa del posconflicto. El objetivo de este artículo es mostrar los resultados electorales de 2015 en estos dos departamentos; analizar la composición del poder departamental y municipal a partir de los ganadores en las gobernaciones y alcaldías respectivamente; y hacer una reflexión sobre el apoyo que estos mandatarios darían a la implementación de los acuerdos de paz en la etapa del posconflicto.

El artículo está organizado como se expone a continuación. En la siguiente sección, exponemos las características principales de cada departamento (v.g., extensión y población) y presentamos brevemente su contexto de violencia y conflicto armado. En la tercera sección, abordamos información sobre la participación electoral en las últimas dos elecciones regionales (2011 y 2015), posteriormente ofrecemos información sobre la configuración del poder político en la última contienda y luego comparamos los resultados con las elecciones inmediatamente anteriores. En la quinta sección ahondamos en la pregunta presentada más arriba; a partir de los resultados electorales, proponemos algunas hipótesis sobre el impacto que tendrá la configuración de poder político en estos departamentos en el nivel de apoyo de los mandatarios a la implementación de los acuerdos de paz firmados en La Habana. En la última

parte, ofrecemos unas conclusiones prospectivas sobre las posibilidades de que la agenda nacional y las de los mandatarios departamentales y municipales, puedan estar armonizadas en los temas relacionados con el posconflicto en el país.

## Características generales de Cundinamarca y Boyacá

El departamento de Cundinamarca está localizado en el centro del país y su capital es Bogotá. Se conforma de 116 municipios que se distribuyen en 15 provincias. Su extensión es de 22.554 km<sup>2</sup> con gran variedad de pisos térmicos. Limita por el norte con Boyacá; por el sur con Meta, Huila y Tolima; por el occidente con el río Magdalena que lo separa de Tolima y Caldas; y por el oriente con Casanare. La población total estimada en 2015 (excluyendo Bogotá) era de 2.680.041 habitantes, siendo el 67,3% urbana y el 32,7% rural. Las ciudades más grandes (con más de 30.000 habitantes) son Soacha, Tocancipá Chía, Funza, Mosquera, Girardot, Fusagasugá, Facatativá, Madrid, Cota, Cajicá, Zipaquirá, y Sopó. Según la Registraduría Nacional del Estado Civil, el potencial electoral en 2015 fue de 1.704.290 votantes, de los cuales 866.084 (50,8%) eran mujeres y 838.206 eran hombres (49,2%).

Por su parte, el departamento de Boyacá está localizado en la región centro-oriente del país y su capital es Tunja. Está conformado por 123 municipios que se distribuyen en 13 provincias, un distrito fronterizo (Cubará) y una zona de manejo especial (Puerto Boyacá). Tiene una extensión de 23.189 km<sup>2</sup>, que cubre pisos térmicos que incluyen páramos, así como tierras con temperaturas de 30 grados centígrados. Limita con Santander y Norte de Santander por el norte; con Arauca y Casanare por el este; por el sur con Meta y Cundinamarca y por el occidente con Cundinamarca y Antioquia. Según el censo del DANE del año 2005 y la proyección que se hizo para 2012, la población total para ese año era de 1.271.136 habitantes, siendo el 55,3% urbana y el 44,7% rural. Las principales ciudades del departamento, en las que se concentra la mayoría de la población, son: Tunja, Sogamoso, Duitama, Chiquinquirá, Puerto Boyacá, Paipa, Moniquirá, Soatá, Socha, Güicán y Labranzagrande. Según la Registraduría Nacional del Estado Civil, el potencial electoral en 2015 fue de 906.956 de votantes, de los cuales 461.331 (50,9%) eran mujeres y 445.625 hombres (49,13%).

## Contexto de violencia y conflicto armado

La presencia de los grupos insurgentes en Cundinamarca y Boyacá no ha sido tan extendida como en otros departamentos del país. Aunque algunos frentes de las FARC y del ELN, así como grupos de autodefensas alentados por el narcotráfico y las mafias de las esmeraldas, han tenido presencia allí en determinados momentos de la historia reciente (décadas de 1980 y 1990, sobre todo en Boyacá), la violencia que han ejercido ha sido más bien limitada y su accionar se ha visto reducido significativamente en los últimos años (desde 2003 en adelante).

Al igual que en el resto del país, la situación de violencia ocasionada por grupos insurgentes en los departamentos de Boyacá y Cundinamarca ha tendido a disminuir. Según la Fundación Paz y Reconciliación, entre 2013 y 2014 las FARC pasaron de cometer 2.003 acciones en todo el país a 1.186. Este descenso se empezó a dar en 2012, después de haberse presentado un período en el que las acciones habían aumentado (2008-2012). La disminución de acciones ha sido explicada como consecuencia de diferentes factores. En primer lugar, la declaración por parte de las FARC de treguas unilaterales en diferentes momentos, principalmente durante el proceso electoral que tuvo lugar en 2014. En segundo lugar, la guerrilla ha dedicado mayores esfuerzos al trabajo político y a la reconstrucción de su base social con miras a su preparación para la etapa del posconflicto. Finalmente, se plantea que la insurgencia ha sufrido una pérdida de capacidad operativa, a la vez que ha introducido cambios tácticos militares que “privilegian acciones contra la infraestructura petrolera o energética” (Fundación Paz y Reconciliación, 2015, p. 8). Lo que algunos estudios han hecho evidente a partir del análisis de datos de combates es que, en efecto, el conflicto armado ha tenido un desescalamiento significativo. Las acciones cometidas con mayor frecuencia por las FARC en este último período fueron ataques a bienes particulares (93) y a la infraestructura petrolera (153). En 2014, Boyacá fue uno de los diez departamentos que sufrieron este tipo de ataques (4), aunque en mucha menor proporción que otros como Putumayo (98), o Norte de Santander (18). En Cundinamarca no figuran ataques ocasionados por este grupo entre 2012 y 2014.

Por su parte, durante 2014 el ELN incrementó sus acciones armadas en un 43,21% en relación con 2012, y 14,89% con respecto al 2013 (Fundación Paz y Reconciliación, 2015, p. 37). Sin embargo, el aumento no se dio en to-



dos los departamentos y municipios en los que tiene presencia este grupo guerrillero. En algunos de ellos —por ejemplo, el sur de Bolívar—, hubo una disminución de acciones. En Norte de Santander, Antioquia y Boyacá, entre otros, se incrementó el número de acciones. Según el informe de la Fundación Paz y Reconciliación, en Boyacá éstas pasaron de 4 en 2013 a 14 en 2014 y estuvieron enfocadas en la infraestructura petrolera (Fundación Paz y Reconciliación, 2015, p. 42). En este departamento tiene presencia el Frente de Guerra Oriental, que también influye en Arauca y Casanare.

## Participación político-electoral

La participación electoral en Cundinamarca (64,72%) y Boyacá (69,69%) para la elección de gobernadores estuvo por encima del promedio nacional (60,31%). En los comicios municipales para las alcaldías, la tendencia fue similar. El promedio de participación nacional fue del 59,32% de la población, mientras que el de Cundinamarca fue de 65,08% y el de Boyacá de 69,90% (ver tablas 1 y 2). Al observar el total de votos válidos, se observa que éste fue ligeramente mayor en las elecciones a alcaldías que en las de gobernaciones. La diferencia puede deberse a la mayor cercanía que sienten los ciudadanos con los mandatarios locales que con los departamentales, así como al mayor impacto que los primeros pueden llegar a tener sobre sus vidas. Al comparar los resultados de 2015 con los de 2011 no se observan muchas diferencias en los niveles de participación. En las elecciones de alcaldías de Boyacá y en las de gobernaciones de Cundinamarca hubo un ligero aumento. En las alcaldías de Cundinamarca disminuyó muy poco la proporción de votantes y en la gobernación de Boyacá se mantuvo casi exacta (ver Gráfica 1).

Tabla 1. Participación electoral. Gobernaciones de Cundinamarca y Boyacá, 2015

	Cundinamarca	Boyacá
Potencial electoral	1.749.298	924.613
Cantidad de votos	1.322.314	644.438
Votos válidos	1.017.938	591.352
Participación	64,72%	69,69%
<b>Promedio nacional</b>	<b>60,31%</b>	
Votos en blanco	91.089 (6,88%)	24.533 (3,81%)
Tarjetas no marcadas	85.642 (6,48%)	41.032 (6,37%)
Votos nulos	28.734 (2,17%)	12.054 (2,80%)

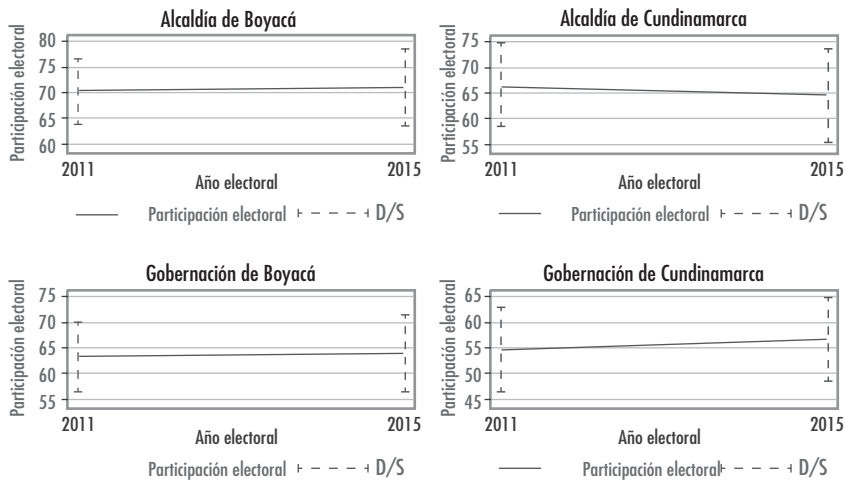
Fuente: Registraduría Nacional del Estado Civil, Elecciones de Autoridades Locales, 2015.

Tabla 2. Participación electoral. Alcaldías de Cundinamarca y Boyacá, 2015

	Cundinamarca	Boyacá
Potencial electoral	1.749.298	924.613
Cantidad de votos	1.138.464	646.333
Votos válidos	1.093.279	628.825
Participación	65,08%	69,90%
<b>Promedio nacional</b>	<b>59,32%</b>	
Votos en blanco	45.577	13.385
Tarjetas no marcadas	18.457	7.353
Votos nulos	26.728	10.155

Fuente: Registraduría Nacional del Estado Civil, Elecciones de Autoridades Locales, 2015.

Gráfica 1. Evolución promedio de la participación electoral en cargos uninominales. Departamentos de Boyacá y Cundinamarca, 2011-2015



Fuente: Registraduría Nacional del Estado Civil, y Pachón y Sánchez, 2014.

Al mirar los resultados de participación con más cuidado y enfocar la atención en cada uno de los municipios, se detectan variaciones interesantes. El porcentaje de participación más alto en Cundinamarca y Boyacá para las elecciones a gobernación fue de 76,49% y 80,68% respectivamente, y para las de alcaldías alcanzó 86,96% y 79,64%. Por su parte, la participación más baja fue de 18,93% y 45,66% en las gobernaciones de

Cundinamarca y Boyacá respectivamente, y de 23,40% y 35,84% en las alcaldías (ver Tabla 3). Los variados niveles de participación se explican por factores de contexto como los niveles de ruralidad y los de violencia. En los municipios más rurales de estos departamentos, la participación es más alta, y en aquellos donde hay más violencia es menor. Además, frente a las desviaciones del promedio de la participación, o lo que se ha llamado niveles atípicos de participación, la Misión de Observación Electoral (MOE, 2015) ha concluido que en algunos casos se debe a riesgos electorales asociados con fraude. Al comparar estos datos con los de 2011, se notan algunas diferencias. La primera de ellas es que ese año no se realizaron elecciones en el municipio de La Palma en Cundinamarca debido a un supuesto fraude electoral. Según datos de prensa, el 60% de los tarjetones disponibles en el municipio fueron quemados (*El Tiempo*, 2011). Otra diferencia que sale a relucir es la del porcentaje más bajo de las alcaldías de Boyacá. En 2011 fue 53,70% y en 2015 de 35,84%.

Tabla 3. Valores mínimos y máximos de participación en Cundinamarca y Boyacá, 2011 y 2015

	Mín.	Máx.
<b>Gobernación</b>		
Cundinamarca 2011	0	76,54
Cundinamarca 2015	18,93	76,49
Boyacá 2011	46,52	78,51
Boyacá 2015	45,66	80,68
<b>Alcaldía</b>		
Cundinamarca 2011	0	82,32
Cundinamarca 2015	23,40	79,64
Boyacá 2011	53,70	84,80
Boyacá 2015	35,84	86,96

Fuente: Registraduría Nacional del Estado Civil, Elecciones de Autoridades Locales, 2015.

Otros riesgos que la MOE ha identificado están asociados a los votos nulos y a las tarjetas no marcadas. Cuando la cantidad de estos votos se aleja considerablemente del promedio nacional, hay riesgos de fraude. Niveles sospechosamente bajos o altos de votos nulos pueden ser indicador de (des)favorecimiento intencional hacia o en contra de ciertos candidatos que están en la competencia<sup>3</sup>. En las tablas 1 y 2 se muestra

<sup>3</sup> Los factores de riesgo están dados por el número de desviaciones estándar de la variable de interés (v.g., votos nulos y tarjetas no marcadas) por encima o por debajo del promedio nacional.

la cantidad de votos que se desperdiciaron en las elecciones de 2015 en los dos departamentos que acá se estudian. En Cundinamarca y Boyacá fueron muy pocos los municipios que presentaron riesgos de fraude por atipicidad en estos indicadores. La Tabla 4 muestra la totalidad de municipios que tuvieron algún nivel de riesgo de fraude en estos dos departamentos en las elecciones a gobernación y alcaldías de 2015.

Tabla 4. Riesgos de fraude por votos nulos, votos en blanco y tarjetas no marcadas

Votos nulos (VN)	Gobernación		Alcaldía	
	Cundinamarca	Boyacá	Cundinamarca	Boyacá
Sin riesgo	85	101	103	97
Riesgo medio por bajo nivel VN	13	12	10	23
Riesgo medio por alto nivel de VN	12	10	1	3
Riesgo algo por alto nivel de VN	4	0	2	0
Riesgo extremo por alto nivel de VN	2	0	0	0
<b>Votos nulos y tarjetas no marcadas (VB / TNM)</b>				
Sin riesgo	115	100	95	99
Riesgo medio por bajo nivel de VB/TNM	1	23	21	22
Riesgo alto por bajo nivel de VB/TNM	0	0	0	2
Riesgo extremo por bajo nivel de VB/TNM	0	0	0	0
<b>Total municipios</b>	<b>116</b>	<b>123</b>	<b>116</b>	<b>123</b>

Fuente: Misión de Observación Electoral y Registraduría Nacional del Estado Civil, 2015.

En síntesis, la participación en Cundinamarca y Boyacá fue un poco más alta que el promedio nacional. En comparación con las elecciones de 2011, no hay grandes diferencias en esta variable. El nivel de riesgo de la ocurrencia de fraude es más bien bajo, así como también es baja la probabilidad de que los ciudadanos dejen de participar como consecuencia de la violencia. Estos dos departamentos, a diferencia de otros del país —incluso de algunos vecinos—, han tenido niveles bajos de presencia de actores armados, de acciones armadas y de homicidios ocasionados por el conflicto armado.

## Poder político y partidos

En esta sección analizamos la competencia electoral en los departamentos de Cundinamarca y Boyacá. Veremos cómo quedó configurado el poder político en las gobernaciones y alcaldías, qué tan estables fueron los resultados en comparación con elecciones anteriores, y si los niveles de competencia garantizaron apertura democrática e incertidumbre en los resultados. Allí donde hay candidatos únicos o desmedidamente más fuertes que sus competidores más cercanos, son escenarios cerrados y poco competitivos. En el país ha habido regiones y municipios en los que la competencia ha estado limitada y ha justificado, en determinados momentos de la historia, la lucha política de los grupos al margen de la ley por la vía armada. Por eso en un escenario de posconflicto se hace imperativo garantizar procesos electorales transparentes, en los que la competencia entre candidatos contendientes sea viable.

El 25 de octubre de 2015 fue elegido Jorge Emilio Rey Ángel de la coalición *Queremos... Podemos* (Cambio Radical, CR; Partido Social de Unidad Nacional, PSUN; MAIS y ASI) como gobernador de Cundinamarca. Obtuvo 540.544 votos, equivalentes al 53,1% de los votos válidos emitidos en la jornada. La siguiente candidata, Nancy Patricia Gutiérrez, de la coalición *Pacto por Cundinamarca* (Partido Conservador, PC; Centro Democrático, CD; y el movimiento Firme con Cundinamarca) obtuvo 360.092, equivalentes al 35,37% de los votos. Finalmente, el candidato del Polo Democrático Alternativo, PDA, Rafael Antonio Ballén, obtuvo 26.213 votos (2,57%). En Boyacá, el gobernador elegido fue el candidato de la coalición entre la Alianza Verde y el Partido Liberal, Carlos Andrés Amaya Rodríguez, quien ganó con 235.445 votos, equivalente al 39,81% de los votos válidos. El candidato que lo siguió, Osman Hipólito Roa (de la coalición Unidos por Boyacá; Cambio Radical, CR; y ASI) obtuvo 166.405 votos, equivalentes al 28,13%. El porcentaje restante se dividió entre tres candidatos, representantes del partido MAIS (16,44%), del CD (8,23%), y de una coalición entre el PC, el PSUN y Opción Ciudadana, OC, (3,22%) (ver tablas 5 y 6).

Tabla 5. Partidos mayoritarios en la competencia electoral por la gobernación de Cundinamarca, 2011 y 2015

Candidato	Partido político	Municipios mayoritarios 2011	Municipios mayoritarios 2015	Votos 2011 (%)	Votos 2015 (%)
Álvaro Cruz Vargas	Mov. Ciudadano	115	0	280.278 (51,79%)	NA
Jorge Emilio Rey Ángel	Coalición CR, PSUN, MAIS Y ASI	0	97	NA	540.544 (53,10%)
Nancy Patricia Gutiérrez	Coalición Centro Democrático y PC	0	19	NA	360.092 (35,37%)

Fuente: Registraduría Nacional del Estado Civil, Elecciones de Autoridades Locales, 2015, y Pachón y Sánchez, 2014.

Tabla 6. Partidos mayoritarios en la competencia electoral en Boyacá, 2011 y 2015

Candidato	Partido político	Municipios mayoritarios 2011	Municipios mayoritarios 2015	Votos 2011 (%)	Votos 2015 (%)
León Rigoberto Barón	Partido Conservador	14	0	103.042 (19,04%)	NA
Juan Carlos Granados	Movimiento Ciudadano	97	0	281.278 (51,79%)	NA
Gonzalo Guarín	Partido Verde	12	0	129.809 (23,98%)	NA
Gonzalo Guarín	Centro Democrático	0	2	NA	48.691 (8,23%)
César Augusto Pachón	MAIS	0	8	NA	97.236 (16,44%)
Carlos Andrés Amaya	Coalición PL y Partido Verde	0	61	NA	235.445 (39,81%)
Osman Hipólito Roa	Coalición CR y ASI	0	52	NA	166.405 (28,13%)

Fuente: Registraduría Nacional del Estado Civil, Elecciones de Autoridades Locales, 2015, y Pachón y Sánchez, 2014.

En las alcaldías de los dos departamentos, se impusieron las coaliciones partidistas. En Cundinamarca, el 36,2% de los municipios eligieron alcaldes en coalición. Los movimientos ciudadanos ocuparon el segundo lugar (22,41%) y lo siguieron el PC (17,24%), CR (8,62%) y el CD (8,6%). En Boyacá, triunfaron candidatos de coaliciones en el 29,27% de los municipios. El PSUN ganó en el 16,26% de las alcaldías, seguido de CR (13,82%) y del PC (13,82%).

Los resultados electorales generales de la región cundiboyacense revelan que la mayoría de los candidatos ganadores en las elecciones regionales de 2015 llegaron al poder a través de coaliciones interpartidarias, o avalados por movimientos ciudadanos. A pesar de que los partidos de la coalición del Gobierno nacional fueron los que más cargos uninominales ganaron (PSUN, PL, CR, PC y AV), hubo gran competencia entre varios de ellos. Los partidos de la oposición (CD y PDA), por su parte, se llevaron una pequeña porción en las alcaldías y en las gobernaciones no pudieron derrotar a sus contrincantes.

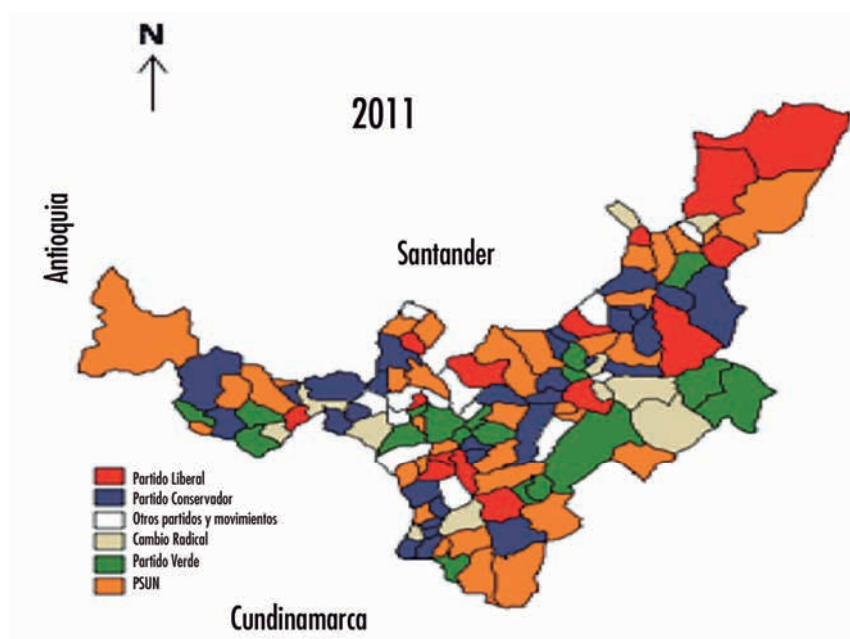
Al comparar en el tiempo la distribución territorial de los partidos políticos que ganaron las gobernaciones y las alcaldías en Cundinamarca y Boyacá se evidencian diferencias interesantes. El panorama partidista hoy en día es sustancialmente diferente al que había a finales de la década de los ochenta, cuando se realizaron elecciones populares a alcaldías por primera vez en el país. En ese momento 75% y 92% de las alcaldías en Cundinamarca y Boyacá, respectivamente, pertenecían a los partidos Liberal y Conservador, siendo este último la fuerza política más importante en ambos escenarios. En 2015, el bipartidismo solo ocupó el 13% y el 17% de las alcaldías en estos dos departamentos, respectivamente. La reducción de capital político que los partidos tradicionales tenían en las alcaldías boyacenses y cundinamarquesas no es un fenómeno que ocurrió solamente en 2015. Desde 2003, ni los liberales ni los conservadores lograron ganar más del 50% de estas. En 2011 y para el caso de Cundinamarca, el bipartidismo ganó el 32% de las alcaldías. En Boyacá el escenario no fue muy distinto. Los partidos tradicionales ganaron solamente el 37% de los cargos uninominales en el nivel local (ver mapas 1 y 2).

En el caso de las gobernaciones, el 100% de los municipios de Cundinamarca y Boyacá tuvieron como candidatos mayoritarios a políticos respaldados por alguno de los dos partidos tradicionales en las primeras elecciones para este cargo (1991). Actualmente las coaliciones partidistas —tal como ocurre en las elecciones de alcaldía— son las que dominan el panorama electoral. Esto muestra un proceso de apertura de los partidos. Nuevos como el PSUN, CR, el PV y en menor medida el CD, hoy son jugadores políticos exitosos. Este fenómeno ha ocurrido en gran parte del territorio nacional desde finales de la década de los noventa del siglo pasado: las enraizadas estructuras bipartidistas empezaron a tener competencia de nuevos jugadores o de disidentes propios que optaron

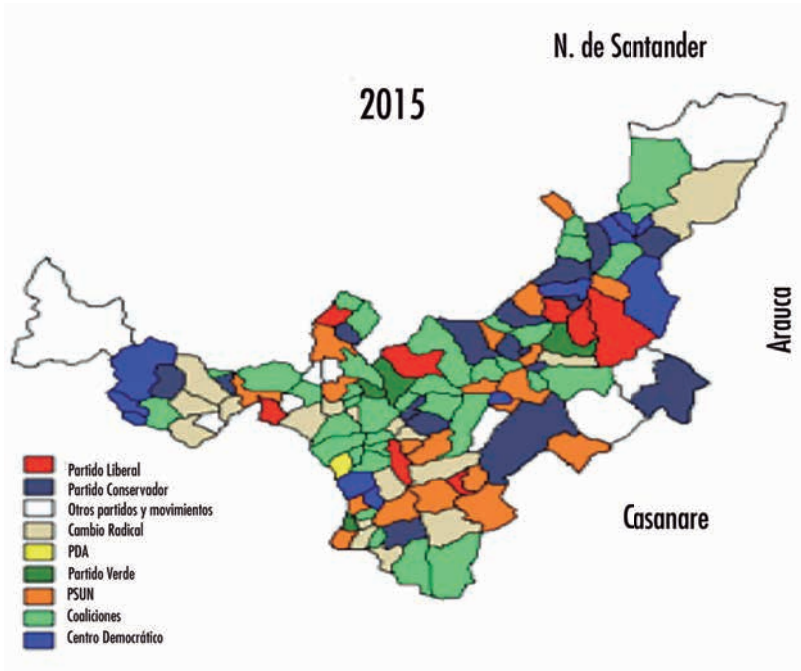
por conformar fuerzas políticas distintas a sus antiguas maquinarias (ver mapas 3 y 4).

Un fenómeno que se dio en las elecciones de 2015 (que ya se había presentado en 2011) fue el de las candidaturas que se presentaron a través de coaliciones interpartidistas. Estas fueron las que más poder electoral obtuvieron en 2015: 36 alcaldías en Cundinamarca y 42 en Boyacá fueron ganadas así. El fenómeno es interesante por dos razones fundamentalmente: por un lado, parece ser una estrategia altamente exitosa —en términos electorales—, y por otro, genera incentivos para la conformación de alianzas entre élites políticas diversas del nivel local que buscan conjuntamente la consecución del poder político. Esto podría ser muy interesante en una etapa de posconflicto, cuando ciertas fuerzas políticas de los antiguos grupos armados podrían hacer alianzas con otros sectores sociales y fortalecerse electoralmente de manera conjunta. Sin embargo, el tema de las coaliciones es también complejo y más en un país en el que la política es muy personalizada. Las coaliciones pueden ser potenciadoras de incoherencia e indisciplina partidista.

Mapa 1. Distribución territorial de los partidos ganadores en las alcaldías. Elecciones en Boyacá, 2011 y 2015

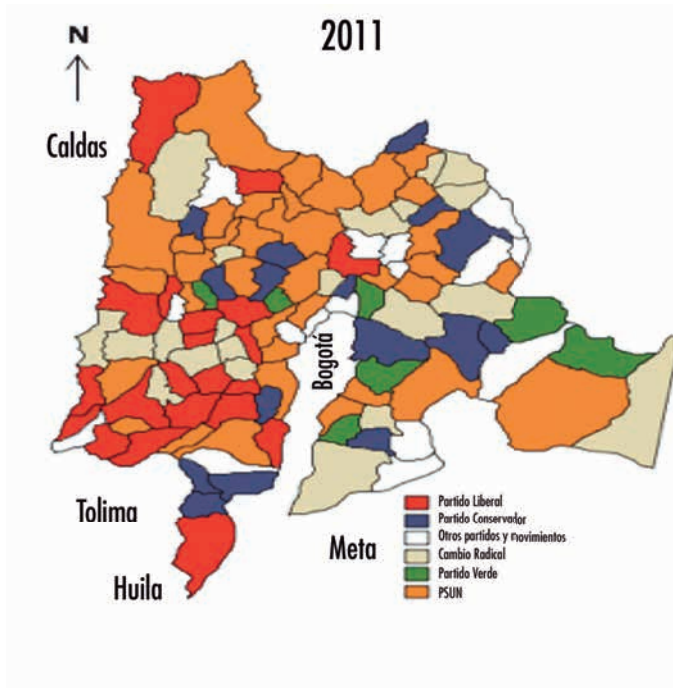


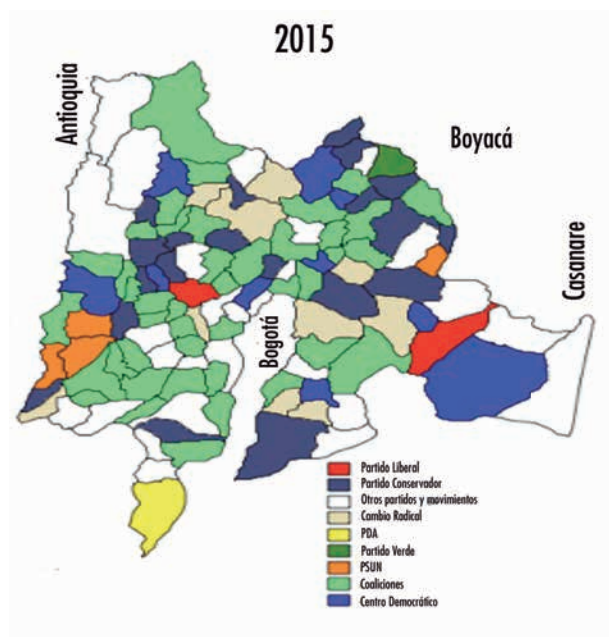




Fuente: Registraduría Nacional del Estado Civil; Pachón y Sánchez 2014.  
1 : 0.009479

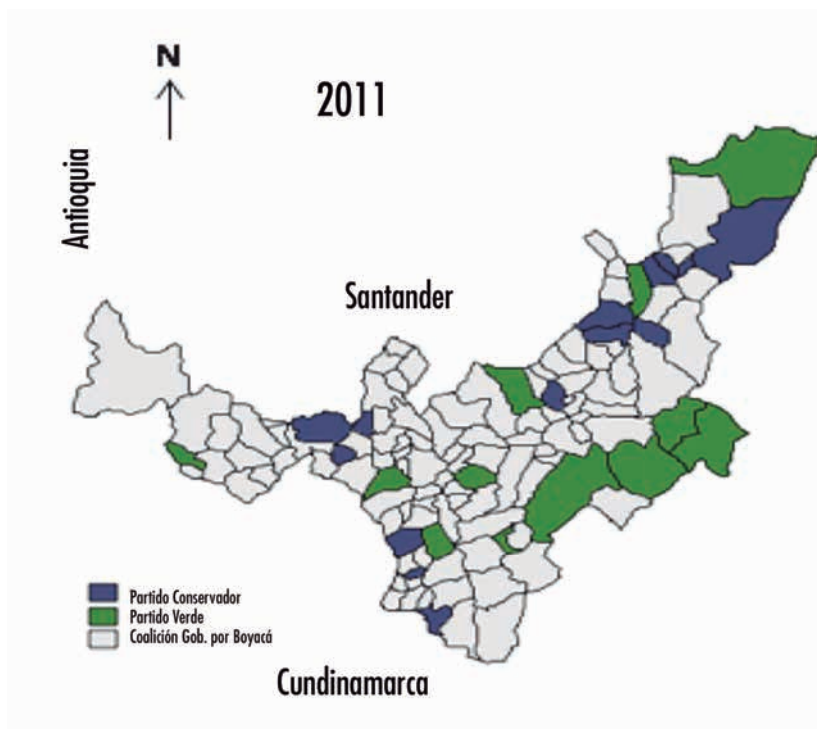
Mapa 2. Distribución territorial de los partidos ganadores en las alcaldías. Elecciones en Cundinamarca, 2011 y 2015

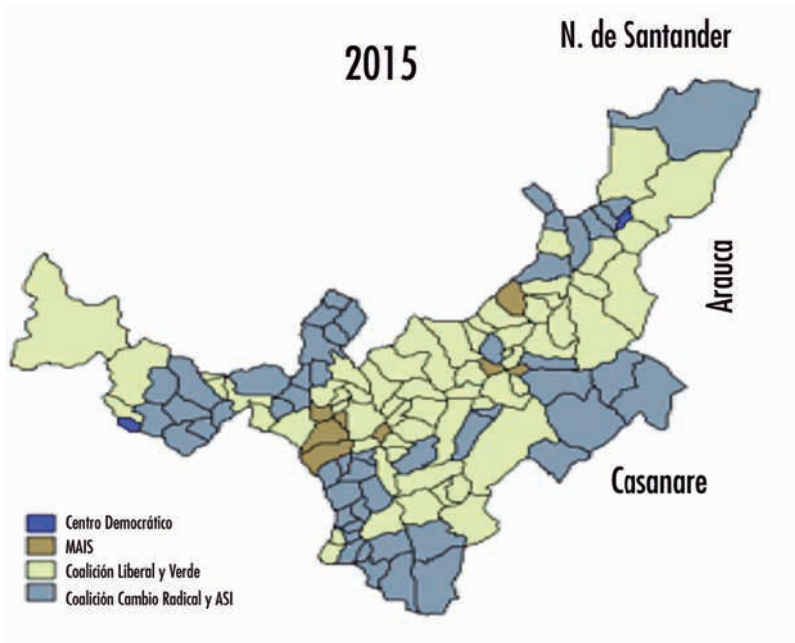




Fuente: Registraduría Nacional del Estado Civil; Pachón y Sánchez 2014.  
1 : 1.15979

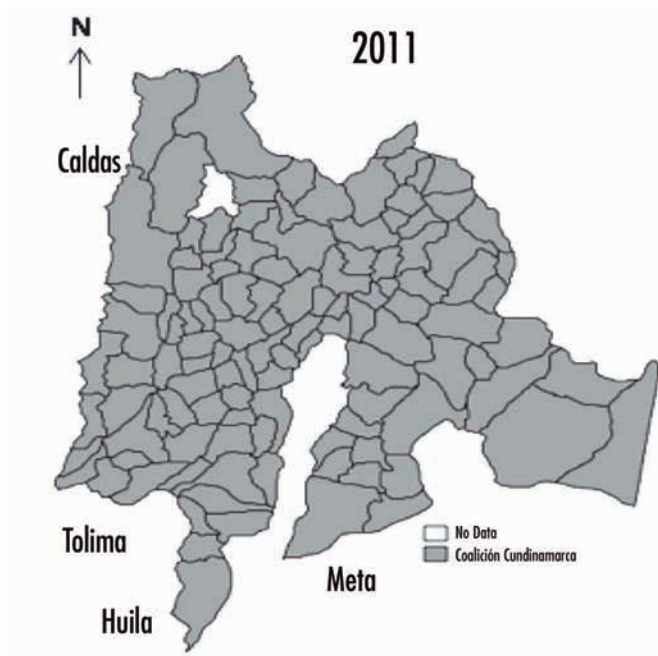
Mapa 3. Distribución territorial de los partidos ganadores en la gobernación. Elecciones en Boyacá, 2011 y 2015

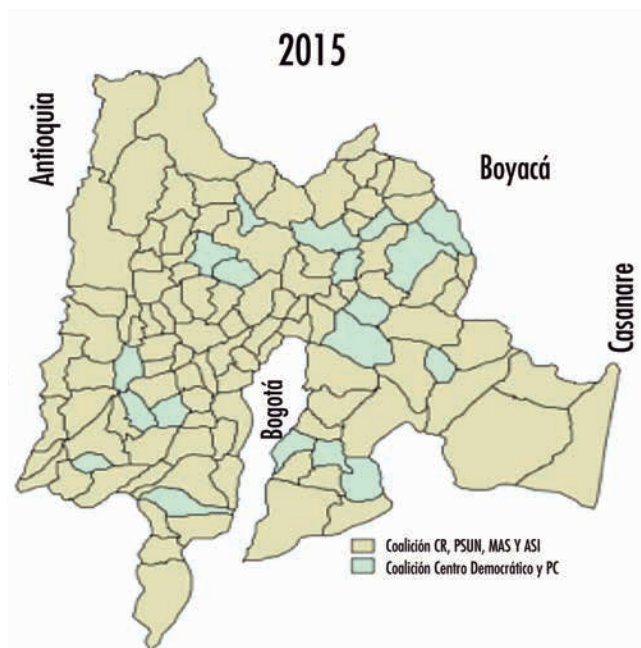




Fuente: Registraduría Nacional del Estado Civil; Pachón y Sánchez 2014.  
1 : 0.889479

Mapa 4. Distribución territorial de los partidos ganadores en la gobernación. Elecciones en Cundinamarca, 2011 y 2015





Fuente: Registraduría Nacional del Estado Civil; Pachón y Sánchez 2014.  
1 : 1.15979

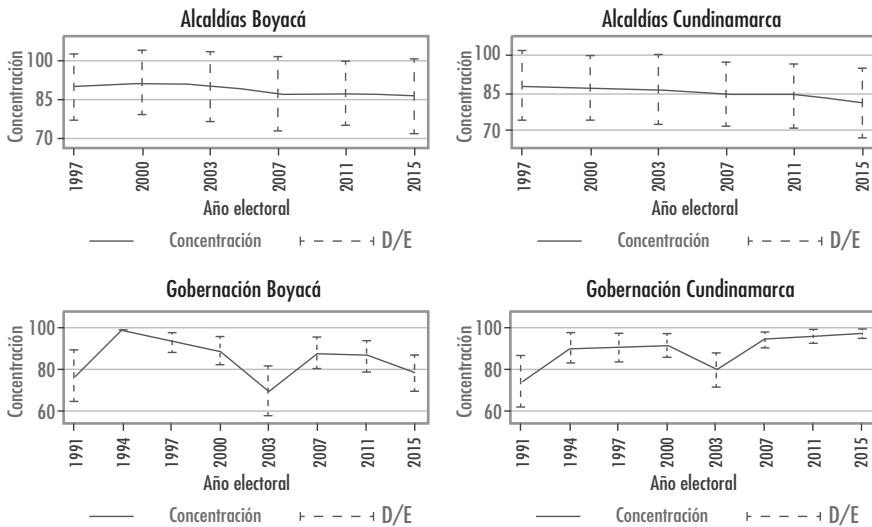
## Niveles de concentración y de volatilidad

Para analizar el nivel de incertidumbre o de concentración electoral, construimos un indicador que suma la cantidad de poder electoral que acumularon los dos candidatos más fuertes. Los valores de esta suma pueden estar entre 0 y 100: entre más se acerquen al número mayor, más concentrados estarán los votos en uno o dos candidatos. Valores más bajos sugieren una oferta de candidatos más amplia y, por lo tanto, un escenario en el que hay menor concentración de votos y probablemente mayor apertura. Por otro lado, para medir los niveles de estabilidad de preferencias políticas de una elección a otra, tuvimos en cuenta el índice de volatilidad, o índice de *Pedersen*<sup>4</sup>. El indicador asume valores entre 0 y 1. Cero significa que las preferencias partidistas en dos elecciones consecutivas se mantuvieron intactas, y uno que todos los votantes modificaron su opción de voto partidista de una elección a otra.

<sup>4</sup> La fórmula para calcular la volatilidad es la siguiente:  $VT = \frac{1}{2} \sum_{i=1}^n |P_i \Delta|$  donde la variación del voto que experimenta cada partido entre dos elecciones sucesivas se representa por  $P_i V = P_i(t-1) - P_i(t)$ ,  $i=1, \dots, n$  siendo  $P_i$  la proporción de voto del partido  $i$ -ésimo y  $(t)$  y  $(t+1)$  dos convocatorias electorales sucesivas.

Los niveles de concentración en la elección a gobernación de Cundinamarca fueron altísimos en las elecciones de 2015. En promedio, hubo una concentración de 98,09 en los municipios del departamento. Las provincias donde mayor concentración hubo fueron las de Bajo Magdalena, Magdalena Centro, Rionegro, Oriente y Gualivá. En Boyacá, en cambio, ha habido un descenso sistemático en las últimas tres elecciones (2007, 2011 y 2015). En 2015, el promedio del indicador de concentración fue de 78,89. En las alcaldías de los dos departamentos la tendencia fue similar a esta última. El promedio municipal de concentración tuvo los niveles más bajos desde 1997. En Cundinamarca el nivel fue de 81,01 y en Boyacá de 86,11. Para ambos departamentos estos indicadores sugieren un panorama promedio en donde alrededor del 20% de los votos no estuvieron acaparados por los dos candidatos más fuertes en la elección. Esto favorece la competencia y presencia de una pluralidad de fuerzas en un escenario donde la fórmula electoral mayoritaria para elegir cargos uninominales incentiva a la conformación de sistemas bipartidistas. La tendencia nacional de concentración electoral es similar a la observada en la gobernación de Boyacá y en las alcaldías de los dos departamentos. A lo largo del tiempo ha disminuido la concentración y aumentado la competencia (ver Gráfica 2).

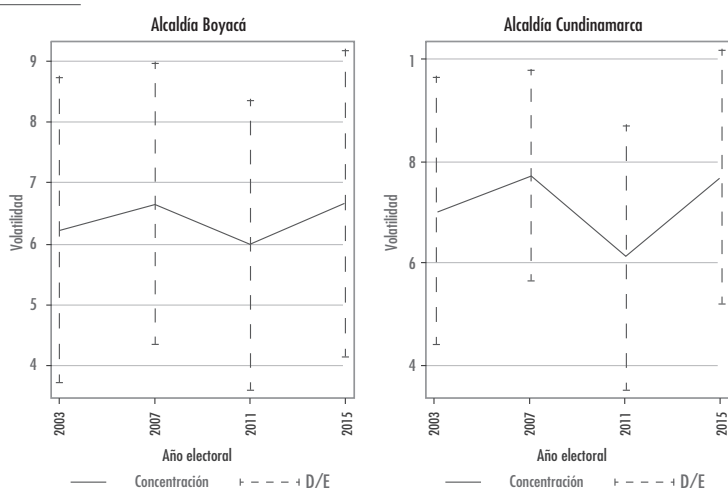
Gráfica 2. Evolución promedio de la concentración electoral en cargos uninominales. Departamentos de Boyacá y Cundinamarca, 1991-2015



Fuente: Registraduría Nacional del Estado Civil, y Pachón y Sánchez, 2014.

La volatilidad en las elecciones de 2015 fue muy alta en Cundinamarca y Boyacá. En las gobernaciones el indicador obtuvo el valor más alto posible (1), dado que los partidos y las coaliciones que compitieron en las elecciones de 2015 fueron en su totalidad diferentes a los que habían competido en 2011. Esta situación puede interpretarse de dos maneras. Por un lado, muestra que las afinidades partidistas no están congeladas en el tiempo y que hay incentivos para que nuevos jugadores entren en la arena electoral. Por otro lado, altos niveles de volatilidad electoral pueden ser un síntoma de bajos niveles de institucionalización del sistema de partidos. Esto va en detrimento de la consolidación de partidos políticos fuertes, con programas duraderos que superen el inmediatez del candidato de turno y que estén enraizados en la mentalidad política de los electores. El nivel de volatilidad de las alcaldías fue de 0,76 y 0,66 en Cundinamarca y Boyacá, respectivamente. El fenómeno de alta volatilidad se explica en parte por la posibilidad que otorga la legislación electoral vigente de conformar coaliciones interpartidistas para cargos de elección popular uninominal (v.g., alcaldías y gobernaciones), así como la de conformar, con muy pocos requisitos, movimientos significativos de ciudadanos. Los altos niveles de volatilidad no necesariamente son indicadores de renovación de la clase política. Es posible que capturen una variación en las preferencias partidistas de los electores, pero no una variación en las preferencias que tienen dichos electores respecto de las élites políticas locales (ver Gráfica 3).

Gráfica 3. Evolución promedio de la volatilidad electoral en alcaldías. Departamentos de Boyacá y Cundinamarca, 2003-2015



Fuente: Registraduría Nacional del Estado Civil, y Pachón y Sánchez, 2014.

## Perspectivas para el posconflicto

En la sección anterior, quedó claro que la distribución del poder local en los dos departamentos que acá se estudian es favorable a la coalición del Gobierno nacional. Las dos gobernaciones y la mayoría de las alcaldías fueron ganadas por coaliciones interpartidarias, conformadas en la mayoría de los casos por los partidos de la Unidad Nacional. Los partidos de la oposición, esto es, el CD y el PDA, no tuvieron buen desempeño en esta región a pesar de que el primero obtuvo la mayor cantidad de votos en las elecciones para alcaldes en Cundinamarca (12,04%) y la tercera más alta votación en Boyacá (9,52%). La paradoja para este partido se debió a que su participación de forma individual —en pocos casos presentó candidatos en coalición— lo perjudicó y le restó fuerza. En Cundinamarca el CD ganó 10 alcaldías y en Boyacá, 11. El PDA, por su parte, ganó una alcaldía en cada departamento.

¿Qué importancia tiene esto para el Gobierno nacional en perspectiva de la implementación de los acuerdos de La Habana? En principio, la configuración del poder departamental y local plantea retos frente a la posibilidad de llevar a la práctica lo que se ha pactado en Cuba. El apoyo de las autoridades locales será fundamental en la medida en que éstas jugarán un papel relevante en la intermediación entre la sociedad civil y el Estado, en la medida en que tendrán capacidad para gestionar recursos<sup>5</sup> y, además, porque la concreción de los compromisos adquiridos en el nivel nacional dependerá en gran parte de la voluntad política y de la capacidad institucional que tengan los actores del nivel subnacional. Son ellos quienes decidirán, en gran parte, las medidas específicas que se requieren tomar para transitar hacia el posconflicto. Y dichas medidas variarán a lo largo del territorio nacional según las necesidades de cada región, así como del nivel de afectación que hayan sufrido como consecuencia del conflicto armado. El concepto que se ha acuñado de paz territorial responde a esto y será concebido de manera diferenciada según las demandas y necesidades de cada territorio.

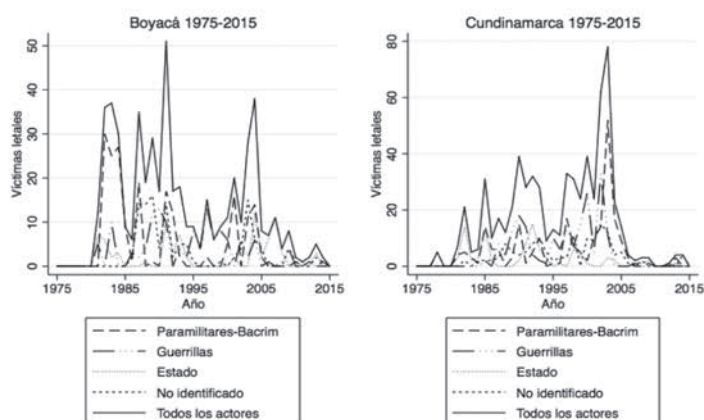
---

<sup>5</sup> Los municipios definen la dirección del desarrollo social, económico y ambiental de su territorio, prestan los servicios que determine la ley, vigilan el orden público y promueven la participación comunitaria. Los departamentos, por su parte, tienen autonomía para la administración de asuntos seccionales, así como para la planificación y la promoción del desarrollo socioeconómico dentro de su territorio.

Como vimos en la segunda sección de este artículo, Cundinamarca y Boyacá no han sufrido el conflicto armado tanto como otros departamentos. No ha habido en ellos presencia amplia de actores armados, así como tampoco han sido foco de enfrentamientos y acciones de confrontación sistemáticas. Las gráficas 4 y 5 muestran las trayectorias de violencia letal y no letal ocasionadas por diferentes actores armados desde 1973 hasta 2015. La primera se entiende como todas las acciones contra la población civil que causaron muertes violentas (v.g., asesinatos selectivos, masacres, daño a bienes civiles y atentados terroristas), y la segunda como todas las acciones contra la población civil que victimizaron sin causar la muerte violenta (v.g., desaparición forzada, secuestro, desplazamiento forzado y amenazas). La evidencia muestra que en algunos momentos de la trayectoria hubo picos de violencia. En el caso de Boyacá se debió a una guerra localizada en el occidente del departamento, que fue ocasionada por la existencia de minas de esmeraldas y la presencia de paramilitares que luchaban por su dominio. Desde finales de la década de los noventa, este conflicto empezó a disminuir. Es claro también cómo, desde la mitad de la primera década del nuevo siglo, se dieron un desescalamiento de las confrontaciones armadas y una disminución de la presencia de los diferentes tipos de actores violentos.

Gráfica 4. Violencia letal en Cundinamarca y Boyacá, 1975-2015

Evolución de la violencia letal en el marco del conflicto armado colombiano



Fuente: ONMC, 2015.



Gráfica 5. Violencia no letal en Cundinamarca y Boyacá, 1975-2015



Fuente: RUV, 2015.

Este panorama de conflicto de baja intensidad, sumado a la configuración del poder local favorable al GN, sugiere un escenario bondadoso para la implementación de los acuerdos de La Habana. Ahora bien, los decepcionantes resultados para el único partido de izquierda, que en principio estaría alineado con los intereses políticos de las FARC una vez se desmovilicen, plantea un escenario poco alentador en el plano de la participación y competencia política de la región. Paradojalmente, la poca presencia histórica del grupo en Cundinamarca y Boyacá puede resultar en un riesgo durante la fase de implementación de los acuerdos. Esto por la carencia de una base militante y electoral que apoye el paso de los desmovilizados a la vida civil y político-electoral. Los resultados obtenidos por el partido de izquierda en esta y otras regiones del país, sugieren que uno de los mayores retos para el grupo guerrillero en la etapa de la re inserción y reincorporación a la vida civil, será el de consolidar una red de apoyo en la población, así como bases y maquinarias políticas que le permitan contar con una organización sólida para aspirar a ocupar cargos de elección popular y una movilización legítima dentro de la sociedad civil.

## Conclusiones

Para finalizar, es útil preguntarse por la posibilidad que tendrá la agenda nacional de armonizarse con la de los gobiernos departamentales y municipales. La primera reflexión para hacer es que la favorabilidad política que ganó el GN en las elecciones de octubre de 2015 no es garantía de un comportamiento coordinado y armónico entre las autoridades nacionales, regionales y municipales. No basta que los partidos políticos mayoritarios de los diferentes niveles administrativos sean parte de la Unidad Nacional. Será necesaria voluntad política de los mandatarios locales y posibilidades reales de que puedan llevar a la práctica medidas encaminadas a implementar los acuerdos. Por ejemplo, será necesario un entramado institucional que sea capaz de responder a los nuevos retos, de verificar que los recursos que lleguen a las regiones no se desvíen hacia arcas privadas y de hacer seguimiento a los acuerdos para garantizar que en efecto se cumplen. Muchos municipios del país carecen de aparatos institucionales modernos con capacidad burocrática para responder a las actuales demandas de los ciudadanos.

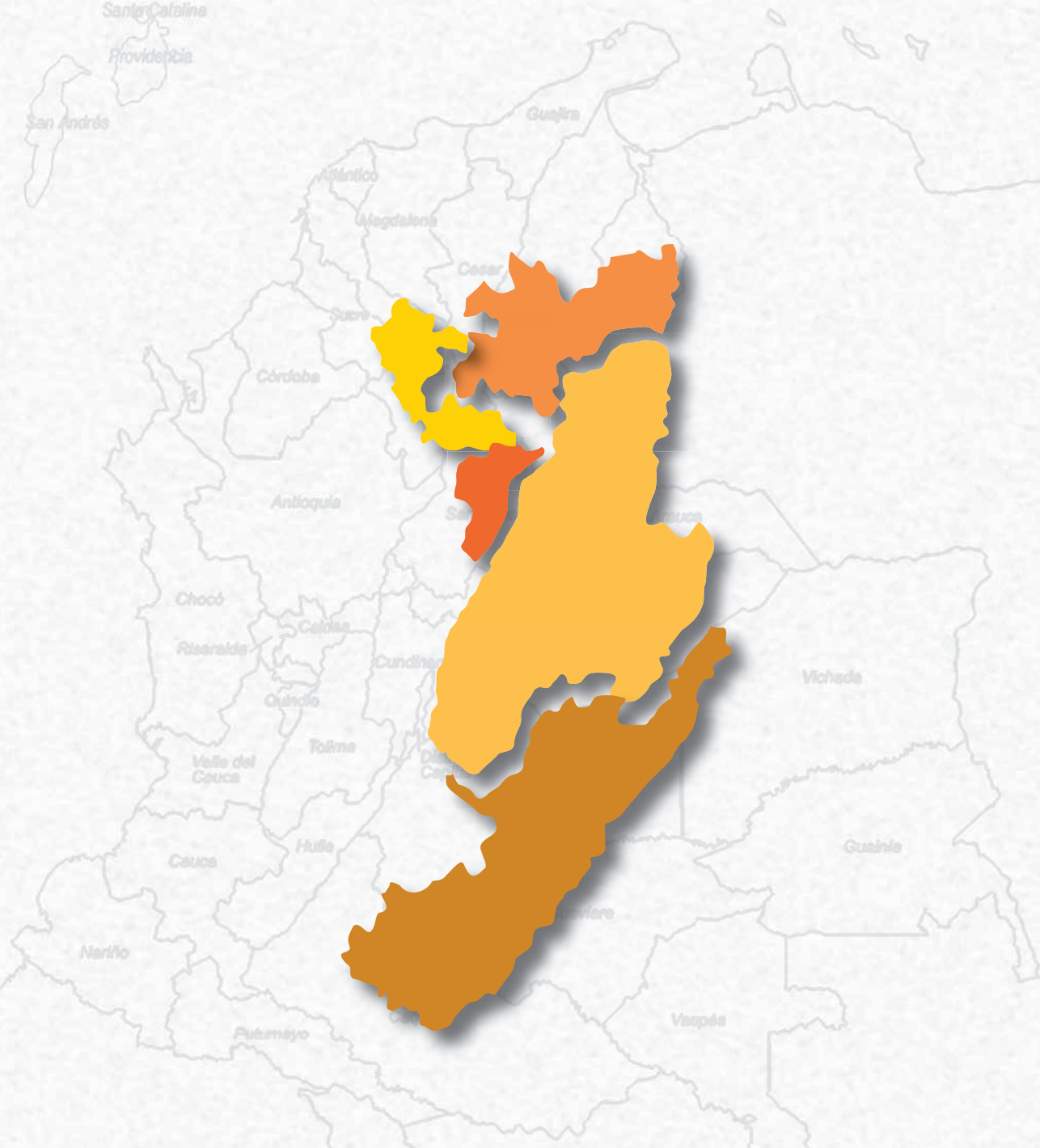
Por otro lado, los gobernadores y alcaldes tendrán que encontrar apoyo en los cuerpos colegiados correspondientes. La composición política de las asambleas departamentales y de los concejos municipales será un factor importante para predecir el nivel de apoyo que estos mandatarios tendrán. Sin hacer un análisis muy detallado de cómo fueron los resultados en estas instancias, es claro que también allí ganaron más poder los partidos de la coalición del Gobierno. Esto no significa, sin embargo, que los mismos se vayan a comportar siempre de forma disciplinada y siguiendo instrucciones del poder Ejecutivo. En algunos casos, serán estos cuerpos los que hagan control político a las máximas autoridades departamentales y municipales.

En tercer lugar, las necesidades básicas insatisfechas de muchos municipios, los altos niveles de pobreza, desempleo y desigualdad, los problemas agrarios y de concentración de tierras, entre muchos otros, significan un reto inmenso para la implementación de los acuerdos de paz. No todos los contenidos de estos responden a las necesidades inmediatas y de más largo plazo que tienen las poblaciones. La pregunta frente a eso es en qué priorizar en un contexto de posconflicto.

Finalmente, un reto adicional que se presentará en el país en la etapa del posconflicto será la armonización de la legislación existente con aquella requerida para la implementación de los acuerdos. En algunos casos se requerirán nuevas leyes y, en otros, la derogación o modificación de las existentes. El modelo de *paz territorial* impone exigencias en este sentido, dadas las diferencias evidentes que hay entre las regiones del país: ¿se requerirá legislación específica para responder a las demandas y necesidades de las diferentes regiones? En este aspecto, los mandatarios locales también jugarán un rol esencial.

## Referencias

- El Tiempo. (2011). *Toque de queda en La Palma por disturbios después de las elecciones*. Recuperado desde: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-10681204>.
- Fundación Paz y Reconciliación. (2015). *Informe: Lo que hemos ganado*. Recuperado desde: <http://www.pares.com.co/carrusel/lo-que-hemos-ganado/>.
- MOE. (2015). *Mapas y factores de riesgo electoral. Elecciones de autoridades locales. Colombia 2015*, Bogotá: MOE.
- ONMC. (2015). *Bases de datos ¡Basta Ya!* Recuperado desde: <http://www.centrodememoriahistorica.gov.co/micrositios/informeGeneral/basesDatos.htm>.
- Pachón, M. y Sánchez, F. (2014). *Base de datos sobre resultados electorales CEDE, 1958-2011*. Bogotá: Documentos CEDE.
- Registraduría Nacional del Estado Civil. (2015). *Elecciones Autoridades Locales 2015*. Recuperado desde: [http://elecciones.registraduria.gov.co:81/esc\\_elec\\_2015/99GO/DGOZZZZZZ\\_L1.htm](http://elecciones.registraduria.gov.co:81/esc_elec_2015/99GO/DGOZZZZZZ_L1.htm).
- RUV. (2015). *Base de datos Registro Único de Víctimas*. Recuperado desde: <http://rni.unidadvictimas.gov.co/?q=node/107>.



**¿Una transición posible? Elecciones, poder político y alineamientos de los mandatarios del Eje Cafetero, Tolima y Huila con respecto a la agenda de paz y posconflicto**



# ¿Una transición posible? Elecciones, poder político y alineamientos de los mandatarios del Eje Cafetero, Tolima y Huila con respecto a la agenda de paz y posconflicto

Juan David Velasco<sup>1</sup>

---

## Introducción

De llegar a ser cierto el pronunciamiento del Gobierno nacional y las Farc, a finales de marzo del 2016 se firmará el acuerdo de paz. Esto quiere decir que serán los actuales alcaldes y gobernadores quienes deberán asumir los retos de una sociedad en posconflicto. Pero, ¿qué tan sincronizada está la agenda nacional de paz y posconflicto con las iniciativas de los nuevos mandatarios departamentales y municipales? y ¿qué sectores políticos respaldarían la implementación del Acuerdo de La Habana, y cuáles podrían oponerse teniendo en cuenta las ideologías y los antecedentes del conflicto armado?

En este artículo se busca responder estos interrogantes. Para ello, en el primer apartado se identifican a los grupos, las coaliciones y los partidos políticos más influyentes en departamentos ubicados en la región andina que han sido afectados históricamente por la violencia, como lo son Huila, Tolima, Caldas, Quindío y Risaralda.

---

<sup>1</sup> Politólogo de la Pontificia Universidad Javeriana y Magíster en Estudios Políticos de la Universidad Nacional de Colombia. Actualmente es docente de la Universidad Javeriana y se desempeña como asesor de la Sala de Justicia y Paz del Tribunal Superior de Bogotá. Sus temas de investigación se centran en la justicia transicional; las relaciones entre política electoral, crimen organizado y violencia en América Latina; y el desarrollo empresarial en zonas afectadas por el conflicto armado. Correo electrónico: juan\_dav1@hotmail.com.

En el segundo apartado, se elabora un indicador que señala cuán alineadas están las posiciones de los nuevos mandatarios locales y departamentales con respecto a los acuerdos de paz desarrollados con las Farc. Es decir, se analizan los programas de gobierno de los alcaldes y gobernadores elegidos, a la luz de los puntos tratados en la mesa de negociación de La Habana, Cuba. Por último, se elaboran las conclusiones y se proponen unas recomendaciones.

## Elecciones y poder político

### A nivel departamental

En las últimas cuatro elecciones, los niveles de participación en los departamentos de Huila, Tolima, Caldas, Quindío y Risaralda fueron relativamente iguales al promedio nacional (ver gráfica 1). Esto podría interpretarse de dos maneras: una, por la ausencia de violencia electoral<sup>2</sup>, puesto que a nivel de gobernación los grupos armados ilegales no limitaron severamente la competencia política<sup>3</sup> y no presionaron sistemáticamente a los ciudadanos para que votaran a favor de sus candidatos aliados. Prueba indicativa de ello es que, a la fecha, no hay gobernadores condenados por concierto para delinquir agravado en estos departamentos<sup>4</sup>.

---

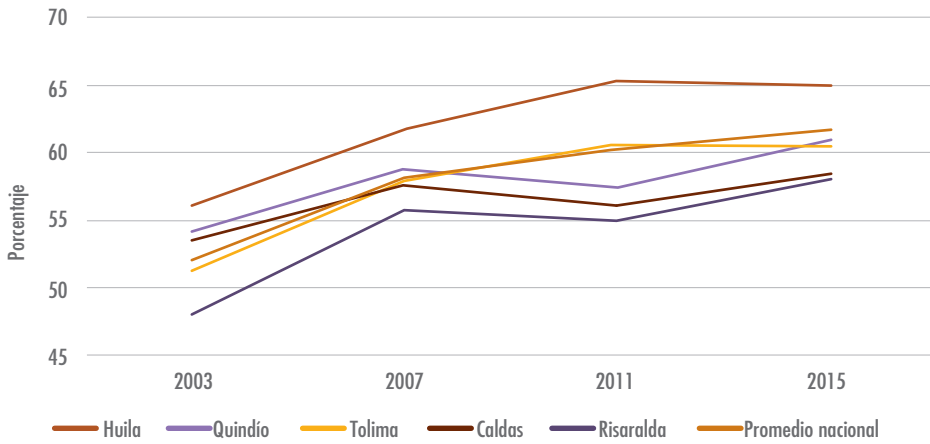
<sup>2</sup> En Colombia, las atipicidades relacionadas con altos o bajos niveles de participación electoral están generalmente vinculadas con los constreñimientos sistemáticos al elector que efectúan los grupos armados ilegales (como las Farc, el ELN y los paramilitares). Véase al respecto: García, Miguel (2010), "Bajo la mira de los actores armados. Contextos violentos, participación política e intención de voto en Colombia", en el libro *Conflicto armado, seguridad y construcción de paz en Colombia*, Bogotá: Universidad de los Andes.

<sup>3</sup> Por ejemplo, con el asesinato de candidatos y con la retención de cédulas para que los ciudadanos no fueran a sufragar el día de los comicios.

<sup>4</sup> Es decir, no hay gobernadores condenados por vínculos con guerrillas o grupos paramilitares, en contraste con otros departamentos como Sucre, Córdoba, Bolívar, Casanare, Arauca y Magdalena, donde se presentaron condenas y variaciones abruptas en la participación electoral



Gráfica 1. Evolución de la participación electoral en el Eje Cafetero, Huila y Tolima, comicios de gobernación, 2003-2015



Fuente: elaboración propia sobre la base de información reportada por la Registraduría Nacional del Estado Civil.

Asimismo, que los niveles de participación electoral en esta zona del país coincidan con la media nacional, puede ser comprendido por la ausencia de cambios demográficos representativos<sup>5</sup>. Precisamente este fenómeno se presenta porque el eje cafetero, Tolima y Huila son departamentos de frontera agrícola cerrada donde no se han registrado grandes y masivos procesos de expulsión o recepción de poblaciones en las últimas décadas<sup>6</sup>.

Por su parte, desde las elecciones regionales de 2011, se observa que los gobernadores del Eje Cafetero tendieron a inscribir sus candidaturas por firmas (ver tabla 1). Esto significa que los ganadores de la contienda prefirieron optar por grupos significativos de ciudadanos y no por avales partidistas.

<sup>5</sup> Por lo general, cambios abruptos en los niveles de participación electoral están asociados a migraciones masivas que se derivan de los auges o las crisis económicas. De hecho, en Colombia, las regiones que en las últimas dos décadas aumentaron significativamente sus niveles de participación electoral fueron aquellas de "frontera agrícola abierta" que experimentaron auges económicos. Véase al respecto: Torres, María Clara (2011), "Estado y coca en la frontera colombiana. El caso de Putumayo", Bogotá: Colección Territorio, Poder y Conflicto (ODECOFI).

<sup>6</sup> En otros términos, esta zona del país ya tuvo su etapa de poblamiento, y el crecimiento de la población en los cascos urbanos no es desmesurado

Tabla 1. Gobernadores del Eje Cafetero elegidos por grupos significativos de ciudadanos

Departamento	Cargo público	Nombre del candidato ganador	Año	Nombre del grupo significativo de ciudadanos
Quindío	Gobernación	Sandra Paola Hurtado	2011	Quindío Firme
Quindío	Gobernación	Carlos Eduardo Osorio Buriticá	2015	El Quindío Sí Tiene Cura
Risaralda	Gobernación	Carlos Alberto Botero	2011	Unidad Nacional Inuyente con Resultados
Caldas	Gobernación	Guido Echeverri*	2011	Gobierno de Todos y para Todos
Caldas	Gobernación	Guido Echeverri	2015	Caldas Territorio de Oportunidades

\* A los seis meses de haberse posesionado, Guido Echeverri fue inhabilitado por el Tribunal Administrativo de Caldas, ya que su esposa había sido funcionaria pública de la Alcaldía de Manizales, un año antes de su elección.

Fuente: elaboración propia sobre la base de información reportada por la Registraduría Nacional del Estado Civil.

Posiblemente una explicación a este fenómeno radica en las ventajas que emanan de la inscripción de candidaturas por firmas: primero, los tiempos de las campañas electorales se alargan, pues un candidato puede hacer proselitismo desde que empieza a recolectar las firmas —es decir, seis meses antes de la elección—, mientras que un candidato que recibe el aval de un partido, tiene únicamente tres meses para hacer campaña<sup>7</sup>; por otro lado, un candidato a la gobernación que se inscribe por firmas puede apoyar a diferentes candidatos a una misma alcaldía sin ser inhabilitado por doble militancia<sup>8</sup>, en tanto que uno avalado por un partido puede incurrir en este riesgo, en caso de que apoye a otros candidatos que no pertenezcan a su colectividad.

En lo que respecta a los departamentos de Tolima y Huila, se observa que los gobernadores elegidos en 2015 inscribieron sus candidaturas por coalición: por ejemplo, Óscar Barreto Quiroga<sup>9</sup> fue respaldado por el Partido Conservador, el Centro Democrático y Opción Ciudadana, y Carlos Julio González Villa<sup>10</sup> fue apoyado por Cambio Radical y la Alianza Social Independiente.

<sup>7</sup> Ver artículo 30 de la Ley 1475 de 2011.

<sup>8</sup> Lógicamente, si apoya a diferentes candidatos a la alcaldía en un mismo municipio, el candidato a la gobernación amplía su base de votantes.

<sup>9</sup> Gobernador de Tolima para el periodo 2015-2018.

<sup>10</sup> Gobernador de Huila para el periodo 2015-2018.

Ciertamente el auge de los grupos significativos de ciudadanos transformó la forma de hacer política en esta zona del país, pues los gobernadores elegidos hicieron alianzas a partir de afinidades personales y cálculos de costo-beneficio, y no a partir de ideologías partidistas<sup>11</sup>. La misma dinámica ocurre con las candidaturas de coalición, donde los criterios de las adhesiones dependen de la sumatoria de votos y no de afinidades programáticas entre los partidos.

Por esas razones, en el Eje Cafetero, Huila y Tolima, se conformaron coaliciones heterogéneas que mezclaron a políticos liberales con conservadores (ver tabla 2), a familias tradicionales con candidatos *outsiders* y a líderes nacionales con enemistades políticas declaradas y con posiciones opuestas con respecto al proceso de paz que se desarrolla en Cuba con las Farc<sup>12</sup>.

Tabla 2. Coaliciones políticas ganadoras en las elecciones a la gobernación, 2015

Departamento	Gobernador elegido	Principales apoyos recibidos
Huila	Carlos González Villa	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cielo González Villa (exgobernadora de Huila por el Partido de la U)</li> <li>• Germán Vargas Lleras (vicepresidente de la República y líder nacional de Cambio Radical)</li> <li>• Rodrigo Villalba (senador por el Partido Liberal)</li> <li>• Julio Enrique Ortiz (exgobernador de Huila por el Partido Liberal)</li> <li>• Orlando Beltrán (líder del movimiento campesino Dignidad Cafetera)</li> <li>• Jorge Eduardo Géchem (exsenador del Partido de la U)</li> <li>• Consuelo González de Perdomo (exsenadora del Partido Liberal)</li> </ul>

<sup>11</sup> Paradojalmente, los candidatos que se inscriben por firmas tienden acudir a las bases de los partidos políticos tradicionales (Liberal y Conservador) para movilizar electores. Por ejemplo, el cura Carlos Eduardo Osorio recibió los apoyos del Partido Conservador en su conjunto y de un sector del Partido Liberal en Quindío, que está representado por la familia Valencia.

<sup>12</sup> Por ejemplo, el gobernador de Risaralda, Sigifredo Salazar, contó paralelamente con el apoyo de César Gaviria Trujillo y Álvaro Uribe Vélez, dos expresidentes que no sólo han manifestado públicamente sus diferencias ideológicas, sino que se han acusado mutuamente de cometer delitos.

Departamento	Gobernador elegido	Principales apoyos recibidos
Tolima	Óscar Barreto	<ul style="list-style-type: none"> <li>Álvaro Uribe Vélez (expresidente de la República y actual senador por el Centro Democrático)</li> <li>David Barguil (presidente del Directorio Nacional del Partido Conservador)</li> <li>José Elver Hernández Casas y Miguel Ángel Barreto Castillo (representantes a la Cámara por el Partido Conservador)</li> <li>Hernán Andrade (exsenador por el Partido Conservador)</li> <li>Juan Mario Laserna (exsenador por el Partido Conservador)</li> </ul>
Risaralda	Sigifredo Salazar	<ul style="list-style-type: none"> <li>Sammy Merheg (senador por el Partido Conservador) y Habib Merheg (exsenador por el Movimiento Colombia Viva)</li> <li>Álvaro Uribe Vélez (expresidente de la República y actual senador por el Centro Democrático)</li> <li>César Gaviria Trujillo (expresidente de la República)</li> <li>Carlos Alberto Botero (exgobernador y líder del movimiento Unidad Nacional Incluyente con Resultados)</li> <li>Germán Aguirre Muñoz (exsenador por el Partido Liberal)</li> </ul>
Caldas	Guido Echeverri	<ul style="list-style-type: none"> <li>Mauricio Lizcano (senador por el Partido de la U)</li> <li>Luis Fernando Duque (senador por el Partido Liberal)</li> <li>Hernán Penagos Giraldo (representante a la Cámara por el Partido de la U)</li> <li>Luis Emilio Sierra Grajales (senador por el Partido Conservador)</li> </ul>
Quindío	Carlos Eduardo Osorio	<ul style="list-style-type: none"> <li>Álvaro Uribe Vélez (expresidente de la República y actual senador por el Centro Democrático)</li> <li>Luz Piedad Valencia (exalcaldesa de Armenia por el Partido Liberal)</li> <li>Luis Emilio Valencia (excongresista y socio mayoritario de la empresa de chance Apuestas Ochoa)</li> <li>Amparo Arbeláez Escalante (exsenadora por el Partido Liberal)</li> </ul>

Fuente: elaboración propia teniendo en cuenta las noticias publicadas en *El Tiempo*, *El Espectador*, *La Silla Vacía*, *La Tarde*, *La Patria*, *El Nuevo Día* y *La Crónica del Quindío*.

En Risaralda, Caldas y Huila, los gobernadores elegidos contaron con el apoyo de sus antecesores (lo que permite prever cierto continuismo), mientras que en Tolima y Quindío, se produjeron reacomodamientos importantes ya que los candidatos respaldados por los exgobernadores perdieron<sup>13</sup>.

<sup>13</sup> Por ejemplo, la candidata a la gobernación del Quindío, Sandra Milena Gómez, fue apoyada por Sandra Paola Hurtado. Y el candidato a la gobernación del Tolima, Mauricio Jaramillo, fue apoyado por Luis Carlos Delgado.

Por su parte, en Tolima, Risaralda y Quindío, los actuales mandatarios fueron acompañados por Álvaro Uribe Vélez durante sus campañas electorales e incluso figuraron juntos en vallas y afiches publicitarios<sup>14</sup>. Solo en Caldas, el candidato apoyado por el expresidente —Carlos Uriel Naranjo— perdió. No obstante, la influencia política del uribismo sigue siendo notoria en amplias capas de la población cafetera, ya que en promedio en el 80% de los municipios de los departamentos de Huila, Caldas, Risaralda, Tolima y Quindío, Álvaro Uribe y sus candidatos ungidos sacaron, de manera consecutiva, las máximas votaciones en los comicios presidenciales de 2002, 2006, 2010 e incluso 2014 en la primera y segunda vueltas, cuando el uribismo era una fuerza opositora a la coalición dominante del Gobierno nacional<sup>15</sup>.

En términos de gobernabilidad, los actuales mandatarios disponen de mayorías en la Asamblea y hasta cuentan con contralores departamentales cercanos, a pesar de los cambios introducidos en el acto Legislativo 02 de 2015<sup>16</sup>. Esto significa que al menos en el primer año de gobierno, no se avizoran opositores fuertes que puedan neutralizar los eventuales planes de desarrollo.

Por último, a nivel de cuerpos colegiados departamentales, el Partido de la U y el Partido Liberal fueron las fuerzas políticas que más curules obtuvieron en Huila, Tolima, Risaralda, Caldas y Quindío (ver tabla 3). Por su parte, la izquierda partidista no alcanzó representación en las asambleas<sup>17</sup>. Y en términos de equidad de género, se puede observar que solo nueve mujeres alcanzaron escaños en las Asambleas de estos

---

<sup>14</sup> De hecho, Carlos González Villa, quien era contendor de Rodrigo Ciceri, candidato del Centro Democrático, contó con equipos de trabajo del uribismo dentro de su campaña electoral. Esto significa que el uribismo dispersó a sus militantes y simpatizantes en diferentes candidaturas, pues con esto aumentó la probabilidad de entrar en una coalición ganadora. Véase al respecto: *El Espectador* (23 de octubre de 2015), “¿Cómo le irá al uribismo en estas elecciones? Disponible en línea: <http://www.elespectador.com/noticias/politica/le-ira-al-uribismo-elecciones-articulo-594696>.

<sup>15</sup> Véase: Velasco, Juan (próximo a publicar), “¿Más allá del caudillismo? Álvaro Uribe Vélez y sus bases de apoyo electoral en los municipios colombianos, 200-2014”, Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.

<sup>16</sup> La Reforma al Equilibrio de Poderes modificó el método de elección de Contralor, pues ya se exige convocatoria pública, evaluación de hojas de vida por parte de una universidad o una comisión, y sobre la base de los resultados, la Asamblea Departamental lo elige. Así, los contralores departamentales elegidos fueron: Edilberto Pava Ceballos (Tolima), Adriana Escobar Gómez (Huila), Jorge Enrique Pineda (Quindío) y Humberto Lotero Arenas (Caldas). Todos ellos contaron con el respaldo de diputados cercanos a la gobernación, para poder ser escogidos.

<sup>17</sup> A pesar de que se presentaron listas del Polo Democrático a la Asamblea en estos cinco departamentos, y listas de la Unión Patriótica en Risaralda y Tolima, ninguna de estas colectividades de izquierda alcanzó una curul.

departamentos, lo que equivale a decir que por cada diez diputados elegidos, hay solo dos mujeres<sup>18</sup>. Esta cuota de representación se disminuyó considerablemente si se tiene en cuenta que, en los comicios de 2011, las mujeres ganaron doce escaños.

Tabla 3. Distribución de curules en las asambleas por partido político y participación de mujeres en este cuerpo colegiado, 2016

Asamblea	Tolima	Quindío	Risaralda	Caldas	Huila	Total
Partido de la U	3	2	3	5	3	16
Partido Liberal	4	3	3	3	2	15
Cambio Radical	2	3	2	1	2	10
Partido Conservador	3	1	2	3	2	11
Centro Democrático	1	1	1	2	1	6
Alianza Verde	1	0	0	0	2	3
MIRA	1	1	1	0	0	3
<b>Total</b>	<b>15</b>	<b>11</b>	<b>12</b>	<b>14</b>	<b>12</b>	<b>64</b>
<b>Número de mujeres elegidas como diputadas</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>2</b>	<b>0</b>	<b>2</b>	<b>9</b>

Fuente: elaboración propia sobre la base de información reportada por la Registraduría Nacional del Estado Civil.

## A nivel municipal

En las ciudades capitales del Eje Cafetero, los alcaldes electos fueron avalados por el Partido Liberal, lo que podría ser interpretado como una etapa de resurgimiento de los liberales en las áreas más urbanizadas del centro del país<sup>19</sup>. Esta organización partidista avaló a los candidatos ganadores Juan Pablo Gallo<sup>20</sup>, José Octavio Cardona León<sup>21</sup> y Carlos Mario Álvarez<sup>22</sup>.

<sup>18</sup> Las diputadas elegidas fueron: por Tolima, Martha Lucía Amaya y Graciela Vergara; por Quindío, Gloria Patricia Pareja, Paola Castellanos Oviedo y Mary Luz Ospina; por Risaralda, Vivian López Trujillo y Paola Nieto; y por Huila, Sandra Milena Hernández y Clara Inés Vega.

<sup>19</sup> Históricamente, el Eje Cafetero ha sido una región con tradición de voto por el Partido Liberal. Sin embargo, el auge del uribismo rompió transitoriamente el predominio electoral de los liberales, pues muchas de sus bases migraron hacia tercerías uribistas como el Partido de la U, Colombia Viva, Colombia Democrática, etcétera. Véase al respecto: Gutiérrez, Francisco (2007), *¿Lo que el viento se llevó? Los Partidos políticos y la democracia en Colombia, 1958-2002*, Bogotá: Editorial Norma.

<sup>20</sup> Alcalde de Pereira. Fue elegido con 126.075 votos, equivalentes al 62,19% de la votación. Derrotó al exalcalde de esta ciudad, Israel Londoño, quien fue avalado por el Partido de la U y Cambio Radical.

<sup>21</sup> Alcalde de Manizales. Fue elegido con 49.278 votos, equivalentes al 29,22% de la votación. Derrotó al exalcalde de esta ciudad, Luis Roberto Rivas, quien fue avalado por el Partido Conservador, el Partido de la U y Cambio Radical. Y también derrotó a la candidata uribista, Adriana Gutiérrez.

<sup>22</sup> Alcalde de Armenia. Fue elegido con 70.741 votos, equivalentes al 52,83% de la votación. Derrotó al exgerente de la Licorera del Quindío, José Manuel Rivas Morales, quien fue avalado por el Partido de la U y Cambio Radical.

Por su parte, en Neiva e Ibagué, ganaron Rodrigo Lara Sánchez<sup>23</sup> y Guillermo Alfonso Jaramillo<sup>24</sup>, dos hijos de exministros que optaron por recibir avales de partidos alternativos como la Alianza Verde y el Movimiento Alternativo Indígena y Social (Mais)<sup>25</sup>.

Las coaliciones que se formaron para la gobernación no se mantuvieron a nivel de alcaldías capitales (ver tabla 4). De hecho, sólo en Pereira-Risaralda los candidatos a la alcaldía y a la gobernación que hicieron “fórmula” ganaron los comicios<sup>26</sup>. En las demás ciudades capitales y departamentos ganaron diferentes coaliciones, siendo algunas de ellas distantes políticamente<sup>27</sup>.

Tabla 4. Coaliciones políticas ganadoras en las elecciones a las alcaldías capitales, 2015

Capital departamental	Alcalde electo	Principales apoyos recibidos
Neiva	Rodrigo Lara Sánchez	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Antonio Navarro Wolff (senador por la Alianza Verde)</li> <li>• Consuelo González de Perdomo (exsenadora del Partido Liberal)</li> <li>• Óscar Luis Fernández (exrepresentante a la Cámara por el Partido Liberal)</li> <li>• Hernán Andrade (exsenador por el Partido Conservador)</li> <li>• Rodrigo Ocampo Ospina (líder cafetero)</li> </ul>

<sup>23</sup> Es hijo del mártir ministro de Justicia, Rodrigo Lara Bonilla. Sin embargo, optó por el aval de la Alianza Verde a pesar de que su hermano medio funge en la actualidad como el Presidente del Directorio Nacional del partido Cambio Radical. Lara Sánchez obtuvo 74.212 votos, equivalentes al 49,30% de los votos.

<sup>24</sup> Es hijo del exministro de salud, Alfonso Jaramillo Salazar. Obtuvo 63.575 votos, equivalentes al 30,72% de la votación.

<sup>25</sup> Sin embargo, hubo sectores ligados al Partido Liberal que apoyaron ambas candidaturas. Por ejemplo, a Lara Sánchez lo respaldaron los exgobernadores liberales Julio Enrique Ortíz Cuenca y Félix Trujillo. Y a Guillermo Alfonso Jaramillo, lo apoyaron Juan Manuel Galán Pachón y varios dirigentes locales (ver tabla 4).

<sup>26</sup> El alcalde de Pereira, Juan Pablo Gallo, y el gobernador de Risaralda, Sigifredo Salazar, conformaron una alianza que se llamó “la llave del cambio”. No obstante a ello, hubo personalidades políticas que apoyaron a Sigifredo pero no a Juan Pablo, como por ejemplo el exgobernador Carlos Alberto Botero. Véase: La Tarde (14 de octubre de 2015), “*Llave Liberal-Conservadora sigue firme para la gobernación*”, disponible en línea: <http://www.latarde.com/noticias/politica/159126-llave-liberal-conservadora-sigue-firme-para-gobernacion>.

<sup>27</sup> Por ejemplo, el alcalde de Ibagué, Guillermo Alfonso Jaramillo, afirmó que tendrá “problemas de coordinación ideológica” con el gobernador de Tolima, Óscar Barreto. Véase: El Nuevo Día (22 de noviembre de 2015), “*Tengo que sentarme con el Gobernador y eso va a ser una cosa bien compleja: Guillermo A. Jaramillo*”, Disponible en línea: <http://www.elnuevodia.com.co/nuevodia/actualidad/politica/277594-tengo-que-sentarme-con-el-gobernador-y-eso-va-a-ser-una-cosa-bien-complej>.

Capital departamental	Alcalde electo	Principales apoyos recibidos
Ibagué	Guillermo Alfonso Jaramillo	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Juan Manuel Galán (senador por el Partido Liberal)</li> <li>• Dirigentes liberales a nivel local: Luis Enrique Guzmán Cuevas, Miguel Naged Nieto, José William Castro Cruz, Heriberto González, Ciro Ernesto Sabogal Correa, Tania Ivonne Sierra, Jenny Valenzuela, Santiago Ramírez Calderón, y Fanny Barragán Ávila</li> </ul>
Pereira	Juan Pablo Gallo	<ul style="list-style-type: none"> <li>• César Gaviria Trujillo (expresidente de la República)</li> <li>• Diego Patiño Amariles (representante a la Cámara por el Partido Liberal)</li> <li>• Sammy Merheg Marún (senador por el Partido Conservador)</li> <li>• Luis Enrique Arango (exrector de la Universidad Tecnológica de Pereira y candidato retirado del Centro Democrático)</li> <li>• Mauricio Salazar (representante a la Cámara por el Partido Conservador)</li> <li>• Germán Aguirre Muñoz (exsenador por el Partido Liberal)</li> <li>• Octavio Carmona (exrepresentante a la Cámara por el Partido Liberal)</li> </ul>
Manizales	José Octavio Cardona	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Arturo Yepes Alzate (representante a la Cámara por el Partido Conservador)</li> <li>• Mario Alberto Castaño Pérez (representante a la Cámara por el Partido Liberal)</li> <li>• Concejales: César Díaz y Gladys Galeano</li> </ul>
Armenia	Carlos Mario Álvarez Morales	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Luz Piedad Valencia (exalcaldesa de Armenia)</li> <li>• Anuar Oyola (empresario del chance)</li> <li>• Amparo Arbeláez Escalante (exsenadora por el Partido Liberal)</li> </ul>

Fuente: elaboración propia teniendo en cuenta las noticias publicadas en *El Tiempo*, *El Espectador*, *La Silla Vacía*, *La Tarde*, *La Patria*, *El Nuevo Día* y *La Crónica del Quindío*.

Esto quiere decir que los congresistas, como enlaces entre el poder nacional y el poder local, dispersan sus apoyos en diferentes candidaturas a la gobernación y las alcaldías capitales con tal de asegurar una cuota de participación burocrática en los gabinetes departamentales y distritales. Por eso, entran simultáneamente en diferentes coaliciones.

Por otro lado, a nivel de concejos, los partidos Liberal y de la U obtuvieron el mayor número de curules en Ibagué, Pereira, Manizales, Armenia y Neiva (ver tabla 5). Por su parte, la izquierda partidista logró con el



Polo Democrático dos escaños en Neiva y uno en Pereira. Igualmente, se puede observar que en esta corporación se amplían los espectros de la representación ciudadana, pues no solo la izquierda obtuvo curules sino que también las lograron una serie de movimientos políticos ligados a minorías étnicas y religiosas.

Tabla 5. Distribución de curules en los concejos por partido político y participación de mujeres en este cuerpo colegiado, 2016

Concejo	Ibagué	Armenia	Pereira	Manizales	Neiva	Total
Partido de la U	2	2	5	4	2	15
Partido Liberal	3	5	4	4	3	19
Cambio Radical	2	5	3	1	3	14
Partido Conservador	2	2	2	5	2	13
Centro Democrático	1	0	1	1	0	3
Alianza Verde	2	1	1	2	4	10
La Rosita	2	0	0	0	0	2
Polo Democrático	0	0	1	0	1	2
Opción Ciudadana	1	0	1	1	2	5
Autoridades Indígenas de Colombia	1	0	0	0	0	1
Movimiento Alternativo Indígena y Social	1	1	0	0	1	3
MIRA	1	1	1	1	0	4
Nueva Ciudadanía	0	1	0	0	0	1
Alianza Social Independiente	0	1	0	0	1	2
Firme por Ibagué	1	0	0	0	0	1
<b>Total</b>	<b>19</b>	<b>19</b>	<b>19</b>	<b>19</b>	<b>19</b>	<b>95</b>
<b>Número de mujeres elegidas como concejales</b>	<b>3</b>	<b>2</b>	<b>2</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>10</b>

Fuente: elaboración propia sobre la base de información reportada por la Registraduría Nacional del Estado Civil.

## Posiciones de los mandatarios con respecto a la agenda nacional de paz y posconflicto

En este apartado se analizan los programas de gobierno de los alcaldes y gobernadores elegidos, con el fin de conocer cuán sintonizadas están sus políticas con respecto a las nuevas realidades que

se acercan con la probable implementación de los acuerdos de paz con las Farc<sup>28</sup>.

Por tanto, se elaboró un indicador que tiene en cuenta los principales temas que se discutieron en las negociaciones de paz entre el Gobierno nacional y las Farc (ver tabla 6). Posterior a ello, se contrastaron estos puntos temáticos con las propuestas escritas en los programas de gobierno de los mandatarios. Dependiendo de si se mencionaba o no el tema en tales programas, se les asignó un valor numérico que al final se ponderó en una escala de 0 a 1, siendo 1 el alineamiento integral con la agenda nacional de paz y posconflicto y 0 la desconexión completa<sup>29</sup>.

---

<sup>28</sup> Este punto reviste importancia ya que con la firma de los acuerdos de paz no se resolverán automáticamente los problemas de seguridad y pobreza en las ciudades. Por eso, el papel que desempeñen las autoridades locales y regionales en la prevención de nuevos ciclos de violencia es tan relevante. Véase, por ejemplo: Muggah, Robert (2005), *No Magic Bullet: a Critical Perspective on Disarmament, Demobilization and Reintegration (DDR) and Weapons Reduction in Post-conflict Contexts*, en revista *"The Commonwealth Journal of International Affairs"*, volumen 94, nro. 379.

<sup>29</sup> Cada tema mencionado en el programa de gobierno equivalió a 0,08. Los valores numéricos se calcularon dividiendo 1 sobre el número total de subtemas puntuales que se relacionan con las negociaciones (12), pues la escala del indicador oscila entre 0 y 1, como se mencionó anteriormente.

Tabla 6. Indicador que mide el nivel de sincronización de la agenda nacional de paz y posconflicto con las iniciativas de los nuevos mandatarios departamentales y municipales

Ejes temáticos	Medidas	Importancia práctica de las medidas	Mandatarios que incluyeron estas medidas en sus programas de gobierno
<b>Desarrollo de capacidades institucionales para el posconflicto</b>	Creación de secretarías, oficinas, comités o consejerías para coordinar los programas de paz y posconflicto	De los Acuerdos de La Habana surgirán una serie de políticas que van desde el desarrollo rural integral hasta la lucha contra el narcotráfico. Por eso, se requiere de una instancia de coordinación intersectorial y de funcionarios públicos expertos que estén en las alcaldías y gobernaciones, atendiendo, monitoreando y evaluando tales políticas.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• A nivel de alcaldes: Juan Pablo Gallo, Guillermo Alfonso Jaramillo y José Octavio Cardona</li> <li>• A nivel de gobernadores: ninguno</li> </ul>
Elaboración de estrategias que promuevan y faciliten el acceso a la justicia estatal en las poblaciones afectadas por el conflicto armado  Creación o fortalecimiento de los programas de formación de gestores de paz y convivencia ciudadana		Tanto guerrillas como paramilitares asumieron de manera arbitraria la prestación de servicios de justicia en algunas comunidades. Con esto pretendieron ganarse la simpatía de los civiles que no contaban con un Estado eficiente y protector. Por ejemplo, las Farc resolvieron problemas de linderos entre campesinos que vivían en zonas de frontera agrícola <sup>30</sup> y los paramilitares controlaron la delincuencia común en algunos cascos urbanos de ciudades capitales e intermedias <sup>31</sup> . Por esa razón, las autoridades regionales deben facilitar el acceso a la justicia a estas poblaciones afectadas por el conflicto armado, pues se debe evitar que nuevas organizaciones criminales se posicionen gracias al respaldo brindado por comunidades que necesitan cotidianamente fórmulas rápidas y efectivas de solución de conflictos.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• A nivel de alcaldes: Rodrigo Lara Sánchez, Guillermo Alfonso Jaramillo y José Octavio Cardona</li> <li>• A nivel de gobernadores: Óscar Barreto</li> </ul>

<sup>30</sup> Aguilera, Mario (2015), "Contrapoder y justicia guerrillera. Fragmentación política y orden insurgente en Colombia", Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (IEPRI), Editorial Debate, pp. 403-507.

<sup>31</sup> Tribunal Superior de Bogotá, Sala de Justicia y Paz, Proceso nro. 2007-82726, 31 de julio de 2015, magistrado ponente, Dr. Eduardo Castellanos Roso, párrafos 489 en adelante.

Ejes temáticos	Medidas	Importancia práctica de las medidas	Mandatarios que incluyeron estas medidas en sus programas de gobierno
	Elaboración de estrategias de prevención y reducción de la violencia armada	Comúnmente se cree que con la firma de los acuerdos de paz, las condiciones de seguridad en las ciudades mejorarán significativamente. Sin embargo, la evidencia internacional demuestra lo contrario: en el posconflicto continúa, surge o se agrava la violencia armada <sup>32</sup> . Precisamente por este hecho se recomienda que los gobiernos adopten medidas de restricción al porte de armas de fuego, que promuevan el desarme de pandillas, que acompañen a los jóvenes en los colegios para evitar que sean reclutados por la delincuencia juvenil, y que ajusten territorialmente la ubicación de puestos y patrullas policiales como métodos de prevención y reducción de la violencia armada <sup>33</sup> .	<ul style="list-style-type: none"> <li>• A nivel de alcaldes: Rodrigo Lara Sánchez, Juan Pablo Gallo y José Octavio Cardona</li> <li>• A nivel de gobernadores: Óscar Barreto, Carlos González y Guido Echeverri</li> </ul>
	Elaboración de planes de seguimiento a los comités territoriales de Justicia Transicional	Para la Ley 1448 de 2011, los comités territoriales de Justicia Transicional (CJTJ) son la máxima instancia encargada de elaborar planes de atención, asistencia y reparación integral para las víctimas del conflicto armado. Por ende, se requiere que los mandatarios ideen y pongan en marcha mecanismos de seguimiento y monitoreo a los planes trazados en los CJTJ, pues de lo contrario, este diseño institucional fracasará.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• A nivel de alcaldes: ninguno</li> <li>• A nivel de gobernadores: Sigifredo Salazar</li> </ul>

<sup>32</sup> Geneva Declaration (2008), "Global Burden of Armed Violence", capítulo III, "Armed Violence After War: Categories, Causes and Consequences", pp. 58-63.

<sup>33</sup> Organisation for Economic Co-operation and Development (2009), "Armed Violence Reduction: Enabling Development", OECD Publishing.

Ejes temáticos	Medidas	Importancia práctica de las medidas	Mandatarios que incluyeron estas medidas en sus programas de gobierno
<p><b>Reintegración efectiva a la sociedad</b></p>	<p>Elaboración de estrategias de inclusión laboral para las víctimas del conflicto armado</p>	<p>Los subsidios y las indemnizaciones por vías judiciales y administrativas para las víctimas no aseguran su bienestar económico y el de sus familiares por toda la vida. De hecho, la asistencia estatal según lo determinado por el documento CONPES 3726, iría hasta el año 2021. Esto obliga a que las autoridades regionales promuevan políticas de inclusión de las víctimas y sus familiares en el mercado laboral, para evitar que las personas afectadas por el conflicto caigan en los cinturones de miseria. Igualmente, para velar por la sostenibilidad fiscal del Estado se requiere que las víctimas y sus familiares sean empleadas en condiciones dignas y permanentes.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• A nivel de alcaldes: Rodrigo Lara Sánchez, Juan Pablo Gallo y José Octavio Cardona</li> <li>• A nivel de gobernadores: Carlos González y Guido Echeverri</li> </ul>
<p>Elaboración de estrategias de inclusión laboral para los reinsertados</p>	<p>El desempleo es una de las causas de reincidencia criminal de los desmovilizados<sup>34</sup>. Igualmente lo es la informalidad laboral, pues desde la prestación no regulada de servicios de vigilancia hasta el manejo de taxis no registrados, los reinsertados pueden participar en hurtos y secuestros extorsivos<sup>35</sup>. Por ende, las autoridades regionales deben promover políticas de inclusión de estas personas en el mercado laboral, pues así evitarían que los índices de criminalidad urbana aumenten.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• A nivel de alcaldes: José Octavio Cardona</li> <li>• A nivel de gobernadores: Carlos González y Carlos Osorio Buritica</li> </ul>	

.....

<sup>34</sup> Nuzzio, Enzo (2009), "¿Reincidir o no? Conceptos de la literatura internacional aplicados al caso de desarme, desmovilización y reintegración de las Autodefensas Unidas de Colombia", en *Revista Pensamiento Jurídico*, Nro. 26, Bogotá, pp. 213-235.

<sup>35</sup> Argoty, Camilo (2014), "Investigación sobre la reincidencia de la población de desmovilizados en Bogotá. Una investigación que utiliza muestreo RDS en redes sociales", Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá.

Ejes temáticos	Medidas	Importancia práctica de las medidas	Mandatarios que incluyeron estas medidas en sus programas de gobierno
	<p>Formulación de programas que fomenten la utilización productiva del tiempo libre en los jóvenes (recreación, deporte, arte y cultura)</p>	<p>Poblaciones con una proporción considerable de jóvenes desocupados tienden a ser más violentas y peligrosas<sup>36</sup>. De hecho, en ciudades con un alto número de habitantes jóvenes, tienden a surgir mafias que asedian los colegios para reclutar a estudiantes y convertirlos en piezas claves en el negocio de la comercialización de sustancias alucinógenas<sup>37</sup>. Para evitar que este tipo de fenómenos se reproduzcan, las autoridades regionales deben elaborar programas complementarios de fomento al deporte, la cultura y el arte, una vez terminen las jornadas escolares. Por otra parte, la experiencia de Justicia y Paz ha mostrado que un mecanismo efectivo de integración social y económica para las víctimas del conflicto armado, es el fomento de sus capacidades artísticas. Por ejemplo, las víctimas de Mampuján desarrollaron un proyecto artístico en el que confeccionaron telares y mochilas que actualmente son vendidas dentro y fuera de Colombia<sup>38</sup>.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• A nivel de alcaldes: Juan Pablo Gallo, Guillermo Alfonso Jaramillo, Rodrigo Lara Bonilla, José Octavio Cardona y Carlos Álvarez Morales</li> <li>• A nivel de gobernadores: Carlos González y Carlos Osorio Burticá</li> </ul>
<p>Formulación de programas de sustitución de cultivos ilícitos</p>		<p>Uno de los puntos más importantes en la agenda de negociación entre el Gobierno nacional y las Farc radica en la sustitución de cultivos ilícitos, pues el narcotráfico ha sido el combustible de la violencia contemporánea en Colombia<sup>39</sup>. Para evitar que reaparezcan “economías de guerra”, las autoridades regionales deben afianzar estrategias que permitan reubicar productivamente a los campesinos que cultivan coca, marihuana y amapola, de manera tal que el nivel de ingresos que generaban antes sea igual o superior con el nuevo proyecto productivo.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• No aplica para esta zona del país</li> </ul>

<sup>36</sup> Urdal, Henrik (2011), “A Clash of Generations? Youth Bulges and Political Violence”, United Nations Expert Group Meeting on Adolescents, Youth and Development, New York: United Nations Secretariat.

<sup>37</sup> Pérez Bernardo & Ávila, Arieli, “Mercados de criminalidad en Bogotá”, Secretaría de Gobierno de Bogotá, Taller de Edición Rocca. Tribunal Superior de Bogotá, Sala de Justicia y Paz, Proceso nro. 2006-80077, 29 de junio de 2010, magistrada ponente, Dra. Uldi Teresa Jiménez.

<sup>38</sup> Pizarro, Eduardo (2015), “Una lectura múltiple y pluralista de la historia”, en Informe de la Comisión del Conflicto y sus víctimas, La Habana, Cuba.

Ejes temáticos	Medidas	Importancia práctica de las medidas	Mandatarios que incluyeron estas medidas en sus programas de gobierno
<b>Educación para la paz</b>	Inclusión de la cátedra de la paz en la oferta educativa de los colegios públicos	La Ley 174 de 2014 obliga a los colegios y las universidades a implementar la “cátedra de la paz”. Si bien el Ministerio de Educación tiene la competencia de definir el presupuesto y la orientación pedagógica, los alcaldes y gobernadores pueden contribuir con esta misión a nivel de los colegios públicos que están bajo su responsabilidad, pues desde las aulas se debe promover una cultura de la paz en la que se desestimule el uso de la violencia para resolver conflictos.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• A nivel de alcaldes: Rodrigo Lara Sánchez, Carlos Álvarez Morales y José Octavio Cardona</li> <li>• A nivel de gobernadores: ninguno</li> </ul>
	Creación de monumentos o centros de memoria histórica	La construcción de relatos y la recreación de imágenes sobre los pasados violentos, contribuyen a concientizar a las nuevas generaciones sobre el dolor y las pérdidas humanas que se produjeron en la guerra <sup>40</sup> . Por tal motivo, que las autoridades regionales opten por construir monumentos o centros de memoria, no solo re-dignifica a las víctimas, sino que también permitiría prevenir nuevos ciclos de violencia.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• A nivel de alcaldes: Rodrigo Lara Sánchez</li> <li>• A nivel de gobernadores: ninguno</li> </ul>
<b>Reparación integral a las víctimas</b>	Formulación de estrategias de atención psicosocial para las víctimas del conflicto armado	La Ley 1448 de 2011 establece que los gobernadores y los alcaldes son los eslabones institucionales más importantes para la implementación de los programas de atención psicosocial a las víctimas del conflicto armado. Para evitar que fracase el diseño institucional, las autoridades regionales deben comprometerse con la habilitación de centros de atención para tal propósito, y con el enganche de profesionales en dichas áreas para que escuchen y contribuyan a la superación de los traumas de las víctimas.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• A nivel de alcaldes: Rodrigo Lara Sánchez, Guillermo Alfonso Jaramillo, José Octavio Cardona y Carlos Álvarez Morales</li> <li>• A nivel de gobernadores: Carlos Osorio Burticá</li> </ul>

.....  
<sup>40</sup> Ricoeur, Paul (2004), *“La memoria, la historia, el olvido”*, México: Fondo de Cultura Económica.

Ejes temáticos	Medidas	Importancia práctica de las medidas	Mandatarios que incluyeron estas medidas en sus programas de gobierno
	<p>Elaboración de estrategias de acompañamiento a la población desplazada que quiera retornar a sus predios abandonados o despojados</p> <p>Programas de titularización y formalización de la propiedad</p>	<p>Los alcaldes y gobernadores conocen detalladamente los barrios, los corregimientos y las veredas de sus municipios y departamentos, debido a su trayectoria política y sus experiencias de campaña electoral. Es decir, son ellos quienes mejor conocen las necesidades de las comunidades en cada territorio. Por eso, sin el compromiso de las autoridades regionales, la política de restitución y retorno de la población desplazada fracasará, pues se requiere de sus relaciones privilegiadas con la Fuerza Pública<sup>41</sup> para mejorar las condiciones de orden público en las zonas microfocalizadas, así como su voluntad política para articular a las víctimas que retornan a economías campesinas productivas.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• A nivel de alcaldes: Rodrigo Lara Sánchez, Juan Pablo Gallo, Guillermo Alfonso Jaramillo, Carlos Álvarez Morales y José Octavio Cardona</li> <li>• A nivel de gobernadores: Carlos Osorio Buritica y Óscar Barreto</li> </ul>
	<p>Inclusión del enfoque diferencial en los planes de gobierno (protección y acompañamiento a los indígenas, los afrodescendientes, las mujeres y la comunidad LGBT)</p>	<p>En el marco del conflicto armado, las minorías étnicas y la comunidad LGBT han sido victimizadas de manera sistemática<sup>42</sup>. En términos de justicia reparatoria y resaurativa, se debe reivindicar a estas poblaciones con políticas que mejoren su acceso a la salud, la educación y la seguridad social. Además, el artículo 8 de la Ley 1257 de 2008 insta a las autoridades locales para que formulen estrategias que incidan en la protección y el resarcimiento de los derechos de las mujeres víctimas del conflicto armado.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• A nivel de alcaldes: Rodrigo Lara Sánchez, Juan Pablo Gallo, José Octavio Cardona, Guillermo Alfonso Jaramillo y Carlos Álvarez Morales</li> <li>• A nivel de gobernadores: Óscar Barreto, Carlos González, Sigifredo Salazar y Guido Echeverri</li> </ul>

Fuente: elaboración propia.

<sup>41</sup> Constitucionalmente, los alcaldes y gobernadores fungen como las autoridades responsables del mantenimiento del orden público en sus respectivas jurisdicciones.

<sup>42</sup> Tribunal Superior de Bogotá, Sala de Justicia y Paz, Proceso nro.2014-00058, 16 de diciembre de 2014, magistrado ponente, Dr. Eduardo Castelanos Roso, Párrafos 951 en adelante



En ese orden de ideas, los resultados fueron los siguientes:

- **Gobernador de Huila, Carlos González Villa, “*El camino es la educación*”:** Propone implementar el programa “*Reinsertados, víctimas y post-conflicto*”, el cual está fundamentado en tres ítems principales: un Huila como territorio de no violencia; la creación de un programa de emprendimiento orientado a reinsertados y a víctimas; y la gestión de proyectos ante entidades nacionales para apoyo a víctimas y reinsertados. En el escenario deportivo, plantea la realización de juegos nacionales y la construcción de un centro de formación de alto rendimiento para los jóvenes. Además, incluye la formación de proyectos a población LGBT y un apoyo a las comunidades étnicas y afrodescendientes. Sin embargo, no menciona la creación de establecimientos burocráticos para la paz y el posconflicto, estrategias para facilitar el acceso a la justicia estatal, seguimiento a comités territoriales de Justicia Transicional, formación de gestores de paz y educación para la paz. Tampoco expone alternativas de atención psicosocial para las víctimas del conflicto y acompañamiento a la población desplazada para que pueda retornar efectivamente a sus predios abandonados y despojados. **Puntaje total: 0,4**
- **Gobernador de Tolima, Óscar Barreto, “*Un Tolima en paz, con seguridad y oportunidades*”:** Propone crear una escuela de liderazgo que permita una nueva generación de dirigentes sociales, en remplazo de los que se han perdido en las zonas más afectadas por el conflicto. Plantea un acompañamiento al Gobierno nacional, las fuerzas sociales y del orden, para expandir la presencia estatal y el predominio del gobierno civil en las zonas más afectadas por la violencia; y proyecta ejecutar el programa “Tolima de Propietarios” para regularizar los títulos de propiedad y garantizar el servicio de créditos a los campesinos del departamento. Además, promete garantizar una estrategia de “etnoeducación” para la población indígena del departamento. Empero, no menciona crear establecimientos burocráticos para coordinar programas de paz y posconflicto. Tampoco alude a la implementación de mecanismos de seguimiento al Comité Departamental de Justicia Transicional, programas de reintegración efectiva a la

sociedad, educación para la paz y sustitución de cultivos ilícitos.

***Puntaje total: 0,4***

- **Gobernador del Quindío, Carlos Osorio Buriticá, “*En defensa del bien común, el Quindío si tiene cura*”:** De la mano de la participación ciudadana y de acuerdos regionales y locales, promete mejorar el proceso de diseño e implementación de los programas de reparación de víctimas del conflicto armado, reincorporación de combatientes, restitución de tierras y construcción de paz, que requieran modificación, dado el caso de que los diálogos en La Habana finalicen exitosamente. Al mismo tiempo, incluye su preocupación por la inclusión social de jóvenes a través de oportunidades laborales, artísticas, deportivas y recreativas. Por otra parte, no menciona estrategias para desarrollar capacidades institucionales (a excepción de estrategias de prevención y reducción de la violencia). Tampoco señala programas en torno a inclusión laboral de víctimas, educación para la paz y enfoque diferencial en los planes de gobierno. ***Puntaje total: 0,4***
- **Gobernador de Risaralda, Sigifredo Salazar, “*Risaralda: Educada, Innovadora, Productiva e Incluyente*”:** Plantea generar mayores condiciones de equidad e inclusión para las comunidades indígenas y afrodescendientes, como imperativo para prevenir el surgimiento de nuevas organizaciones armadas ilegales. Tiene como prioridad los municipios de Pueblo Rico, Quinchía, Mistrató y Guática, cuya economía no se encuentra integrada adecuadamente a los circuitos económicos, además de ser una población mayoritariamente indígena y afrodescendiente e históricamente afectada por la presencia de actores armados ilegales. Incluye medidas de fortalecimiento al Plan de Acción Territorial para darle continuidad a la política nacional de atención y reparación de las víctimas, y un seguimiento al Comité de Justicia Transicional departamental para trabajar en conjunto con sus pares municipales. Sin embargo, no sugiere propuestas sobre integración efectiva a la sociedad de víctimas y reinsertados, educación para la paz, atención psicosocial y acompañamiento a la población desplazada. Del mismo modo, no menciona la creación de una burocracia para la paz y el posconflicto, estrategias de acceso a la justicia estatal y de formación de gestores de paz y convivencia. ***Puntaje total: 0,32***

- **Gobernador de Caldas, Guido Echeverri Piedrahita, “Caldas: Territorio de Oportunidades, Conocimiento e Innovación”:** Propone la realización de un programa denominado “*Inclusión de población víctima del conflicto*”, que consta de tres metas principales: el fortalecimiento de programas que vinculen como beneficiaria de subsidios a la población víctima del conflicto; la generación de proyectos de inclusión productiva para las víctimas; y la inclusión de las víctimas en modalidades de presupuesto participativo. Promete nuevas alternativas culturales y deportivas para personas afectadas por la violencia, ya sea reinsertado o recluso. A la vez, plantea apoyar a la población indígena y afrodescendiente del departamento, y ejecutar actividades dirigidas a la comunidad en convivencia pacífica y resolución de conflictos. No menciona mecanismos de educación para la paz, inclusión laboral de reinsertados, atención psicosocial para las víctimas y acompañamiento a la población desplazada para que retorne efectivamente a sus predios despojados. También deja a un lado la creación de una burocracia para la paz y el posconflicto, estrategias de acceso a la justicia, formación de gestores de paz, y seguimiento al Comité Departamental de Justicia Transicional.  
**Puntaje total: 0,4**
- **Alcalde de Ibagué, Guillermo Alfonso Jaramillo, “Por Ibagué con todo el corazón”:** Propone crear la Agencia Nacional de Tierras, para contribuir con la dotación de predios a quienes carecen de ellos, a los que tienen espacios insuficientes y a la población reinsertada a la vida civil. Plantea la formación de gestores de paz dando uso de los espacios públicos como escenarios de diálogo entre diferentes actores sociales; brindar especial atención a las poblaciones en situación de vulnerabilidad como las personas con capacidades diversas, mujeres cabeza de familia, desplazados y reinsertados. Además, promete agendas culturales, artísticas y deportivas permanentes que permitan fortalecer la apropiación del espacio público. Dice que trabajará en el respeto a la diversidad e incluye a todas las poblaciones que la configuran, como indígenas, afrodescendientes, organizaciones de mujeres, desplazados, reinsertados, organizaciones LGBTI, entre otros. Empero, no menciona en su plan de gobierno, la implementación de estrategias de

seguimiento a comités territoriales de Justicia Transicional, inclusión laboral de víctimas y reinsertados y programas de educación para la paz. **Puntaje total: 0,56**

- **Alcalde de Neiva, Rodrigo Lara Sánchez, “La razón es la gente”:** Propone aumentar el acceso a la justicia para la población en contexto de conflicto; el diseño y la implementación de una política que permita emprender acciones en la construcción y consolidación de paz, reconciliación y convivencia; y el fortalecimiento de la participación ciudadana y comunitaria para garantizar los derechos de la población víctima del conflicto. Promete apoyar emprendimientos culturales de las poblaciones desplazadas y de los nuevos migrantes durante el cuatrienio; implementar la cátedra de “memoria histórica, derechos humanos y derecho internacional humanitario” en las instituciones educativas de la ciudad; y crear un Centro de Memoria Histórica de las víctimas del conflicto armado de la región surcolombiana. Además, proyecta mejorar los programas de asistencia psicosocial a las víctimas de los distintos actores del conflicto; crear la Dirección de Equidad de Género; y brindar apoyo y atención de la educación en igualdad a poblaciones minoritarias y resguardos indígenas. Finalmente, plantea monitorear el funcionamiento de la ruta de atención a las víctimas (Ley 1448 de 2011), y gestionar la construcción de coliseos menores y escenarios para diferentes ligas deportivas. No menciona estrategias de inclusión laboral de reinsertados, programas de sustitución de cultivos ilícitos, burocracia para la paz y posconflicto y formación de gestores de paz. **Puntaje total: 0,72**
- **Alcalde de Pereira, Juan Pablo Gallo, “Pereira, plan de todos”:** Propone crear la “Oficina para la gerencia del capital social y la paz”, desde la cual se orientarán procesos de desarrollo social y económico en los territorios más vulnerables y conflictivos de la ciudad, donde dicha oficina llevará a cabo el programa “Atención Primaria Social”, el cual se instalará en zonas con altos índices de inseguridad a fin de atender la problemática de forma directa y contundente. Del mismo modo, la oficina pondrá en marcha el programa “Gerencia Social” en las comunas más afectadas por la delincuencia organizada y la violencia, articulando mecanismos de atención social, salud, educación, cultura y emprendimiento

con un enfoque de seguridad ciudadana. Además, establece la construcción del catastro municipal con el fin de legalizar los predios rurales que están ocupados informalmente por familias y comunidades. Finalmente, plantea mejorar la utilización del tiempo libre a través del programa “Más Deporte para los Pereiranos y más Pereiranos Haciendo Deporte” y la inclusión de la prevención de la violencia de género como un problema de salud pública. El plan de gobierno no adhiere estrategias de acceso de la justicia y formación de gestores de paz, seguimiento a comités territoriales de Justicia Transicional, inclusión laboral de reinser-tados y educación para la paz. Tampoco incorpora estrategias de atención psicosocial a víctimas del conflicto. **Puntaje total: 0,56**

- **Alcalde de Manizales, José Octavio Cardona, “Manizales edu-cada, incluyente y sostenible”:** Propone crear un “Consejo Municipal y multisectorial de Paz, Convivencia y Reconciliación” que oriente, defina, acompañe y evalúe el desarrollo de políticas públicas, programas y proyectos en torno a estos ejes. Explica que se conformarán equipos técnicos interdisciplinarios capaces de movilizar procesos de recuperación de memoria y reconciliación en el municipio. Promete el desarrollo de procesos integrales de atención, reconocimiento y acompañamiento a víctimas y reinser-tados. Además, incluye una transformación pacífica de conflictos y no violencia con la perspectiva de grupos poblacionales (LGBTI, indígenas, afrodescendientes, entre otros) en diferentes barrios y veredas, de la mano del desarrollo de la “Cátedra para la Paz y la Convivencia” en los diferentes colegios, y la implementación de programas educativos, culturales y deportivos que atiendan las causas del delito. No planteó estrategias para aumentar el acceso a la justicia estatal y medidas de seguimiento a comités territoriales de Justicia Transicional. **Puntaje total: 0,8**
- **Alcalde de Armenia, Carlos Álvarez Morales, “Sigamos ade-lante”:** Propone crear centros deportivos de alto rendimiento para fomentar la utilización productiva del tiempo libre en los jóvenes. Además, plantea implementar una cátedra para la paz; incorporar un enfoque diferencial étnico para indígenas, afroco-lombianas, comunidades negras y residentes ROM; y manifiesta su apoyo a la población LGBT. Igualmente, propone incorporar

estrategias para la atención y reparación de víctimas, y habilitar sitios de alojamiento y alimentación transitoria para la población desplazada por el conflicto. También busca promover mecanismos para participar en el “Sistema Integral de Prevención y Gestión de Conflictos del Gobierno Nacional” y el “Plan Integral de Convivencia y Seguridad Ciudadana”. No integra a sus propuestas una línea de educación y burocracia para la paz, estrategias de acceso a la justicia estatal, gestores de paz y seguimiento a comités territoriales de Justicia Transicional. Finalmente, no menciona estrategias de inclusión laboral para víctimas y reinseridos y medidas de atención psicosocial para las víctimas.

***Puntaje total: 0,4***

## Conclusiones

Las lógicas del poder político cambian según la escala territorial. Esa es acaso una de las conclusiones principales de este artículo, pues las realidades políticas departamentales se distanciaron de las locales en tres sentidos: por un lado, las coaliciones que apoyaron a los gobernadores elegidos fueron distintas a las que respaldaron al candidato a la alcaldía de la capital que triunfó, incluso en el caso de Pereira, donde alcalde y gobernador hicieron una alianza.

De otra parte, se observó una influencia considerable del uribismo en la constitución de coaliciones ganadoras a nivel de gobernaciones, pero poca trascendencia a nivel de alcaldías capitales. Conjuntamente, se destacó el auge de los grupos significativos de ciudadanos como nueva forma de hacer política en las regiones. Esto contrasta con las dinámicas del nivel local, donde los candidatos ganadores fueron avalados principalmente por el Partido Liberal (Pereira, Armenia y Manizales) o por partidos independientes (Neiva e Ibagué).

A nivel de asambleas y concejos, se observó que el Partido Liberal y el Partido de la U se erigieron como las fuerzas políticas mayoritarias, ya que fueron las que más curules alcanzaron. No obstante, vale la pena resaltar la baja participación femenina en los cuerpos colegiados (especialmente las asambleas), pues tan solo dos de cada diez diputados elegidos en los departamentos de Risaralda, Quindío, Caldas, Huila y Tolima, fueron mujeres.

Asimismo, se puso de presente que los programas de gobierno de los alcaldes capitales (especialmente los de Manizales, Neiva, Pereira e Ibagué) estaban más sintonizados con la agenda nacional de paz y posconflicto, que los de sus homólogos en las gobernaciones. Esto lleva a inferir que a medida que aumenta el peso del uribismo en una coalición política, menos proclive es el mandatario a incorporar medidas relacionadas con las negociaciones de paz.

Por eso, los alcaldes de ciudades capitales que se distanciaron del uribismo (José Octavio Cardona en Manizales y Rodrigo Lara en Neiva) registraron una mayor puntuación en el indicador construido para identificar el nivel de sincronización de los programas de gobierno de los mandatarios con respecto a la agenda nacional de paz y posconflicto. Y en contraste, los que hicieron campaña electoral al lado de Álvaro Uribe, fueron quienes registraron una menor puntuación en el índice (Sigifredo López en Risaralda y Óscar Barreto en Tolima).

Por último, se destaca la debilidad política de la izquierda y su falta de conexión con un electorado cafetero que tiende a votar paralelamente por candidatos uribistas a nivel nacional y departamental, y por candidatos liberales e independientes a nivel local<sup>43</sup>. En ese sentido, para pensar en una transición viable, es recomendable que el Gobierno nacional cree instancias de coordinación entre los gobernadores y los alcaldes, pues la realidad muestra que cada mandatario sigue una lógica de poder propia debido al origen y la naturaleza de su coalición política.

Igualmente se recomienda al Gobierno nacional y a los organismos de cooperación internacional, que financien proyectos de capacitación para los funcionarios públicos de las alcaldías y gobernaciones, específicamente en tres temas que fueron los que casi no se tuvieron en cuenta en los programas de gobierno:

- i. Elaboración de planes concretos de seguimiento a los comités territoriales de Justicia Transicional

---

<sup>43</sup>Es decir, el votante medio en el Eje Cafetero, Tolima y Huila, tiene preferencias por el uribismo cuando se trata de comicios nacionales (para Presidencia y Senado) y departamentales (governaciones), pero cambian sus preferencias por el liberalismo y el Partido de la U a nivel de comicios locales (alcaldías y concejos).

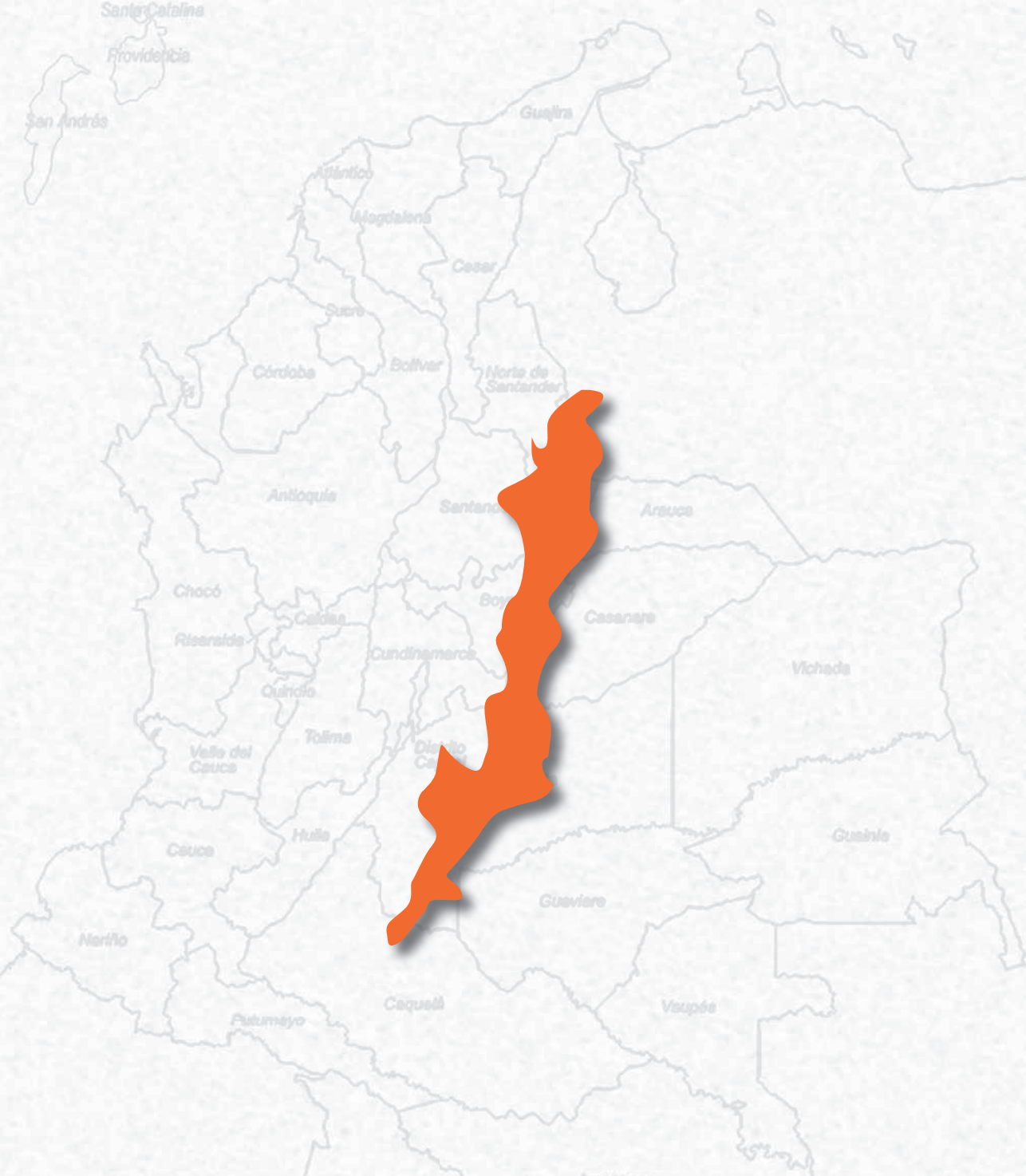
- ii. Elaboración de estrategias que promuevan y faciliten el acceso a la justicia estatal en las poblaciones afectadas por el conflicto armado
- iii. Elaboración de proyectos de educación para la paz, que cuenten con habilitación de centros de memoria histórica y con docentes capacitados para dictar “la cátedra de la paz”



## Referencias

- Aguilera, M. (2015). *Contrapoder y justicia guerrillera. Fragmentación política y orden insurgente en Colombia*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (IEPRI), Editorial Debate, pp. 403-507.
- Argoty, C. (2014). *Investigación sobre la reincidencia de la población de desmovilizados en Bogotá. Una investigación que utiliza muestreo RDS en redes sociales*. Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá.
- El Espectador. (23 de octubre de 2015). ¿Cómo le irá al uribismo en estas elecciones? Recuperado desde: <http://www.elespectador.com/noticias/politica/le-ira-al-uribismo-elecciones-articulo-594696>.
- El Nuevo Día. (22 de noviembre de 2015). “Tengo que sentarme con el Gobernador y eso va a ser una cosa bien compleja: Guillermo A. Jaramillo”. Recuperado desde: <http://www.elnuevodia.com.co/nuevodia/actualidad/politica/277594-tengo-que-sentarme-con-el-gobernador-y-eso-va-a-ser-una-cosa-bien-complej>.
- García, M. (2010). Bajo la mira de los actores armados. Contextos violentos, participación política e intención de voto en Colombia. En *Conflicto armado, seguridad y construcción de paz en Colombia*. Bogotá: Universidad de los Andes.
- Geneva Declaration. (2008). *Global Burden of Armed Violence*, capítulo III, Armed Violence After War: Categories, Causes and Consequences (pp. 58-63).
- Gutiérrez, F. (2007). ¿Lo que el viento se llevó? Los *partidos políticos y la democracia en Colombia, 1958-2002*. Bogotá: Editorial Norma.
- La Tarde. (14 de octubre de 2015). *Llave Liberal-Conservadora sigue firme para la gobernación*. Recuperado desde: <http://www.latarde.com/noticias/politica/159126-llave-liberal-conservadora-sigue-firme-para-gobernacion>.
- Ley 1475 de 2011.
- Muggah, R. (2005). No Magic Bullet: a Critical Perspective on Disarmament, Demobilization and Reintegration (DDR) and Weapons Reduction in Post-conflict Contexts. *The Commonwealth Journal of International Affairs*, 94 (379).

- Nuzzio, E. (2009). ¿Reincidir o no? Conceptos de la literatura internacional aplicados al caso de desarme, desmovilización y reintegración de las Autodefensas Unidas de Colombia. *Pensamiento Jurídico*, 26, 213-235.
- Organisation for Economic Co-operation and Development. (2009). *Armed Violence Reduction: Enabling Development*. OECD Publishing.
- Pérez, B. y Ávila, A. (2011). *Mercados de criminalidad en Bogotá*. Bogotá: Secretaría de Gobierno de Bogotá, Taller de Edición Rocca.
- Pizarro, E. (2015). Una lectura múltiple y pluralista de la historia. En *Informe de la Comisión del Conflicto y sus víctimas*. La Habana, Cuba.
- Ricoeur, P. (2004). *La memoria, la historia, el olvido*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Torres, M. C. (2011). *Estado y coca en la frontera colombiana. El caso de Putumayo*. Bogotá: Colección Territorio, Poder y Conflicto (ODECOFI).
- Tribunal Superior de Bogotá, Sala de Justicia y Paz, Proceso nro. 2006-80077, 29 de junio de 2010, magistrada ponente, Dra. Uldi Teresa Jiménez.
- Tribunal Superior de Bogotá, Sala de Justicia y Paz, Proceso nro. 2007-82726, 31 de julio de 2015, magistrado ponente, Dr. Eduardo Castellanos Roso, párrafos 489 en adelante.
- Tribunal Superior de Bogotá, Sala de Justicia y Paz, Proceso nro. 2014-00058, 16 de diciembre de 2014, magistrado ponente, Dr. Eduardo Castellanos Roso, párrafos 951 en adelante.
- Urdal, H. (2011). *A Clash of Generations? Youth Bulges and Political Violence*, United Nations Expert Group Meeting on Adolescents, Youth and Development. Nueva York: United Nations Secretariat.
- Velasco, J. (Próximo a publicar). *¿Más allá del caudillismo? Álvaro Uribe Vélez y sus bases de apoyo electoral en los municipios colombianos, 2002-2014*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.



## Bogotá y sus mutaciones electorales



# Bogotá y sus mutaciones electorales

Fredy Barrero<sup>1</sup>

Felipe Ortega<sup>2</sup>

---

## Introducción

Las elecciones de Alcalde Mayor de Bogotá que se llevaron a cabo el 25 de octubre de 2015 no solo tuvieron impacto en el devenir de la ciudad, sino también en la política nacional. En el ámbito de la política local, estas elecciones se constituyeron en el fiel de balanza para la centro-izquierda. Tras 12 años en el ejercicio del poder político capitalino (Luis Garzón en 2003, por el Polo Democrático Independiente; Samuel Moreno en 2007, por el Polo Democrático Alternativo; y Gustavo Petro en 2011, por el Movimiento Progresistas) la centro-izquierda desarrolló una serie de políticas asistencialistas e incluyentes dirigidas a mejorar las condiciones de vida de las personas de estratos socioeconómicos bajos, lo cual contribuyó a fortalecer una base electoral en este segmento poblacional. No obstante, en ejercicio del gobierno distrital, cada uno de estos alcaldes enfrentó múltiples retos, así como acusaciones. La mayor de éstas recayó sobre el gobierno de Samuel Moreno, quien fue destituido

---

<sup>1</sup>Magíster y politólogo de la Pontificia Universidad Javeriana. Actualmente se desempeña como docente de la Universidad de La Sabana y de la Universidad Externado de Colombia; y es el director del Observatorio Colombiano de Partidos y Movimientos Políticos. Sus temas de investigación se centran en los partidos políticos, los procesos electorales y la epistemología de la ciencia política. Correo electrónico: fbarrero78@yahoo.com. CV y producción en: researchgate.net y academia.edu.

<sup>2</sup>Magíster en Ciencia Política de la Universidad de los Andes y politólogo de la Universidad Nacional de Colombia. Actualmente se desempeña como docente en la Universidad Externado de Colombia y la Universidad Sergio Arboleda. Sus temas de investigación se centran en seguridad ciudadana, procesos de desarme, desmovilización y reintegración y metodología de ciencia política. Correo electrónico: ortegagomez@gmail.com. CV y producción en <https://independentresearcher.academia.edu/AndresFelipeOrtegaGómez>.

por el conocido “carrusel de la contratación”. Este hecho produjo un cisma en el Polo Democrático Alternativo, cuyo resultado final fue la escisión de la vertiente liderada por Gustavo Petro, quien para las elecciones de 2011 se presentó por un grupo significativo de ciudadanos: Movimiento Progresistas. Por su parte, el gobierno de Petro enfrentó problemáticas tales como el modelo de contratación de las empresas de aseo de la ciudad, razón por la cual fue destituido por la Procuraduría General de la Nación; una vez restituido, Petro consolidó un discurso que generó una mayor polarización de la sociedad, al plantearse como el gobernante de las clases menos favorecidas. En suma, las elecciones de 2015 darían cuenta de qué tanto efecto tendrían las divisiones internas en la centro-izquierda, la polarización de la sociedad capitalina, los escándalos por corrupción y el desgaste propio de 12 años en el gobierno.

Aunado a lo anterior, estas elecciones también sirvieron para medir las fuerzas políticas que se enfrentarán en las elecciones presidenciales de 2018. No en vano la mayoría de partidos con aspiraciones presidenciales presentaron candidatos propios o en coalición. Se trataba de unas elecciones en las que estaban en juego cerca de tres millones de votos, así como la posibilidad de manejar la burocracia capitalina y afianzar un electorado de cara a 2018.

En este contexto, la ciudad debe enfrentar un nuevo reto: la manera como se articulará con los procesos de implementación de los acuerdos de paz, especialmente cuando el enfoque que guiará dicho proceso ha sido llamado como de “paz territorial”. Por lo tanto, contrario a lo que podría pensarse, las ciudades tienen una responsabilidad en diseñar estrategias de política pública que permitan generar sinergias con los acuerdos que se alcanzarán. Un proceso no sin dificultades en términos de capacidades institucionales, voluntad política y participación ciudadana.

## Participación electoral en Bogotá: elecciones 2015

Desde las elecciones de 2000, el potencial electoral bogotano se ha incrementado en cada elección aproximadamente un 10% (se tienen en cuenta únicamente las elecciones de Alcalde, Concejo y JAL). El incremento del potencial electoral entre las elecciones de 2011 y las de 2015 fue del 11%. Se pasó de 4.904.572 a 5.453.086 electores. Este incremento, por supuesto, se debe entre otros factores a que Bogotá es receptora

no solo de víctimas del conflicto armado, sino también de jóvenes y profesionales que se mueven tras la búsqueda de nuevas alternativas laborales y de nuevas experiencias académicas (tanto en pregrado como en posgrado).

A continuación, se revisará la participación electoral en la elección de Alcalde Mayor y de Concejo Distrital, resaltando las siguientes variables: potencial electoral, tasa de participación/abstención, votos en blanco, votos nulos y votos no marcados, teniendo como referencia procesos electorales anteriores, en especial las elecciones de 2011.

### **Elección de Alcalde Mayor**

El incremento en el potencial electoral en los últimos cuatro procesos electorales anteriores a 2015 (años 2000, 2003, 2007 y 2011) iba de la mano con la estabilidad histórica de la abstención electoral en las elecciones de Alcalde Mayor. Entre 2000 y 2011, la tasa de abstención electoral en Bogotá fue superior respecto a la tasa de participación, al promediar un 54,11%. No obstante, a partir de 2003, la abstención se empieza a reducir en cerca de cuatro puntos porcentuales y se estabiliza en poco más del 52% (pasa de 56,49% en 2003 a 52,17% en 2007, de estas elecciones a 52,59% en 2011). La tendencia a la baja de la abstención electoral se recrudeció en las elecciones de 2015. Como un hecho histórico, por primera vez desde las elecciones de 2000, la tasa de participación fue mayor que la de abstención pues en estas elecciones 51,55% de las personas habilitadas para votar asistieron a las urnas. En total se depositaron 2.810.832 votos de un potencial electoral de 5.453.086.

El 93,61% (2.631.438 votos) *fueron votos depositados por los candidatos*, lo que significó un incremento de 0,40 puntos porcentuales respecto a las elecciones de 2011. En cuanto a los *votos en blanco*, en 2015 se dio un incremento de 0,23 puntos porcentuales respecto a 2011. En estas elecciones el total de votos en blanco fue de 99.134 (3,52%). Cabe resaltar que en este proceso electoral no se dio un movimiento que impulsara el voto en blanco. El porcentaje de *votos nulos* se redujo 0,02 puntos porcentuales de 2011 a 2015 (en 2011: 47.687 votos, 2,05%; en 2015: 57.063 votos, 2,03%). No obstante, de 2011 a 2015 el número de votos nulos depositados se incrementó en cerca de 10.000. Finalmente, en 2015 se registró el menor porcentaje de tarjetas no marcadas desde

2000. En esas elecciones, 23.197 *tarjetas no marcadas* fueron depositadas en las urnas, es decir un 0,82% del total de la votación.

## Elección de Concejo Distrital

Las elecciones de Concejo Distrital se han caracterizado por movilizar menos electores que las de Alcalde Mayor. De un potencial electoral de 5.453.086 en 2015, a las urnas asistieron 2.716.380 electores. Es decir, el 49,81% de los potenciales votantes. La abstención electoral fue del 50,19% y se configura como la más baja de los últimos cuatro procesos electorales que antecedieron a las elecciones de 2015, toda vez que entre 2000 y 2011 el promedio de la abstención electoral fue de 55,08%.

El incremento en la participación electoral se vio reflejado en el aumento de los votos por partidos/listas, los votos en blanco y los votos no marcados. Tan solo los votos nulos no siguieron esta tendencia y se redujeron. Las *listas presentadas por los partidos políticos* obtuvieron el 77,48% (2.104.844 votos) del total de la votación; es decir, 1,57 puntos porcentuales por encima de las elecciones de 2011. A juzgar por la votación obtenida por las listas de los partidos desde 2003, se puede observar que, si bien en ese año se redujo el número de votos depositados a favor de los partidos, tal vez como resultado de un nuevo sistema electoral incomprensible tanto por electores como por jurados de votación, la tendencia ha sido a que se aumente la votación favorable a las listas de los partidos políticos.

Los *votos en blanco* también se incrementaron en 53.000, aunque porcentualmente se redujeron en 0,40 puntos respecto a 2011. Desde las elecciones de 2003 el número de votos en blanco se incrementa en cerca de 40.000 o más de una elección a la siguiente. Los votos no marcados también se incrementaron entre 2011 y 2015, aunque en un porcentaje muy bajo, al pasar de 4,50% a 4,53%. Pese a lo anterior, en las elecciones de 2015 los votos nulos se redujeron en cerca de 6.000 frente a las elecciones de 2011 (en 2011 fueron 133.929 y en 2015 pasaron a 127.888), lo que deja entrever una tendencia hacia la baja desde 2007. El porcentaje de votos nulos en 2015 fue de 4,70%. Esa reducción puede deberse a un mayor conocimiento por parte de los jurados de votación del sistema electoral implementado desde la reforma de 2003 y a un mayor trabajo realizado por la Registraduría Nacional del Estado Civil (en particular en



el diseño de las tarjetas electorales) y por los partidos políticos en lo que se refiere a formación de sus testigos electorales.

## Un sistema de partidos en continuo cambio<sup>3</sup>

El sistema de partidos bogotano, elección tras elección, se va modificando como resultado de una alta tasa de volatilidad electoral y de un electorado que tiende a no identificarse con un partido, sino más bien con una persona. Lo que transcurrió en 2015 no fue la excepción. En seguida se explorarán los principales cambios que se han dado en la configuración partidista de Bogotá en Alcaldía y en el Concejo Distrital.

### Alcaldía: no hay quinta mala

Desde las elecciones de 1994, en las que se eligió a Antanas Mockus, los capitalinos evidenciaron el desgaste propio de las estructuras partidistas de la ciudad. Eran los años cuando no tener el aval de uno de los partidos tradicionales otorgaba una mayor opción electoral. Fue así como Peñalosa, quien se había presentado en las elecciones de 1994, optó en las de 1997 por lanzarse en nombre de una candidatura independiente. Mockus continuaría esta tendencia en 2000, cuando volvió a ganar la Alcaldía. A partir de las elecciones de 2003, se da un cambio en el sistema de partidos, ya que las elecciones vuelven a ser ganadas por un partido político. En este caso, el Polo Democrático Independiente, el cual repetiría el triunfo en 2007. En 2011, Gustavo Petro se presentó y ganó las elecciones con el aval del Movimiento Progresistas. Este hecho daba a entender no solo la importancia de tomar distancia de las estructuras partidistas (en este caso del Polo Democrático Alternativo) con cierto desgaste en su legitimidad, sino también la posibilidad de montar una nueva estructura partidista que sirviera de plataforma para aspiraciones nacionales.

En 2015 se presentaron nueve candidatos a la Alcaldía Mayor, de los cuales siete llegaron a la recta final, pues dos candidaturas no continuaron en la contienda: i) El Partido Alianza Verde retiró a su candidato,

<sup>3</sup>Algunos datos relacionados con mediciones del Número Efectivo de Partido (electoral y legislativo), competitividad electoral, concentración electoral y volatilidad electoral, fueron obtenidos y contrastados con Barrero (2015).

John Sudarsky, toda vez que su candidatura no despegó en las encuestas; ii) igual sucedió con la candidata del Movimiento Progresistas (el mismo que avaló la candidatura de Gustavo Petro), María Mercedes Maldonado. En ambos casos, las candidaturas y sus partidos se sumaron a otros candidatos. En el Partido Alianza Verde, el grueso de sus líderes políticos se sumó a la candidatura de Rafael Pardo; y por el lado del Movimiento Progresistas, sus líderes adhirieron a la candidatura de Clara López. No obstante, aunque el retiro de las candidaturas se dio en los tiempos establecidos por la ley, los tarjetones ya estaban impresos, razón por la cual 1.593 votos fueron depositados a favor de los candidatos retirados.

En materia de candidaturas, la ley permite que se presenten candidatos en diversas modalidades y combinaciones. En principio, los partidos que tienen personería jurídica reconocida pueden presentar candidatos propios o en coalición, sin exigencias adicionales. Estas coaliciones pueden ser entre partidos, y entre partidos y movimientos significativos de ciudadanos (previa recolección de firmas y legalización de la candidatura). O se pueden presentar candidatos a partir de la recolección de firmas e inscripción de un movimiento significativo de ciudadanos (ver Tabla 1).

Tabla 1. Aavales e inscripciones de candidatos a la alcaldía Mayor de Bogotá. Elecciones 2015

Con el aval de un partido político	Con el aval de una coalición de partidos políticos	Con el aval de un partido en coalición con un movimiento significativo de ciudadanos	Inscrito por un movimiento significativo ciudadano
Francisco Santos, <i>Centro Democrático</i>	Clara López, <i>Polo Democrático Alternativo, UP y MAIS</i>	Enrique Peñalosa, <i>Recuperemos Bogotá y Cambio Radical</i>	Ricardo Arias, <i>Movimiento Libres</i>
	Rafael Pardo, <i>Partido Liberal Colombiano y Partido de la U</i>		Daniel Raisbeck, <i>Movimiento Libertario</i>
			Alexandre Vernot, <i>Movimiento Pueblo, Tierra y Futuro</i>

Fuente: elaboración propia.

Teniendo en cuenta el anterior partidor, las elecciones capitalinas empezaron a moverse desde finales de 2014, bien sea porque algunos posibles candidatos manifestaron en entrevistas sus deseos de participar

como candidatos, o porque los nombres de ciertos políticos se incluyeron en encuestas preelectorales. De acuerdo con las primeras encuestas, los candidatos con mayor opción de ganar eran Rafael Pardo y Clara López. Sin embargo, con la entrada de Peñalosa, las encuestas empezaron a favorecer su candidatura. Para éste era su quinto intento por ganar la Alcaldía de Bogotá. Ya lo había hecho en 1997.

Peñalosa ganó las elecciones con una candidatura avalada por un movimiento significativo de ciudadanos (Recuperemos Bogotá) y con el aval del partido Cambio Radical. Antes de finalizar la campaña electoral, recibió la adhesión del Partido Conservador Colombiano (en particular bajo el liderazgo de Marta Lucía Ramírez, excandidata presidencial, y de los otros miembros del Directorio Nacional de dicho Partido). Los resultados del escrutinio dieron un amplio margen de diferencia entre Peñalosa (906.058 votos) y Pardo (778.764 votos), quien quedó en segunda posición. Cabe resaltar que en estas elecciones la centro-izquierda perdió el predominio electoral que tuvo durante doce años. La candidata Clara López, del Polo Democrático Alternativo, quedó en tercer lugar con 499.598 votos. Ahora bien, los resultados tampoco fueron buenos para el uribismo y su recién creado Centro Democrático. Francisco Santos terminó en cuarto lugar, tras obtener 327.598 votos (casi la misma votación que obtuvo en la elección a la Cámara de Representantes en 2014).

Las elecciones de Alcalde Mayor evidenciaron una concentración electoral<sup>4</sup> media alta, toda vez que la sumatoria del porcentaje de los dos primeros candidatos fue del 60%, similar al de las elecciones de 2011. Sin embargo, se evidenció una alta *competitividad electoral*<sup>5</sup>, ya que la diferencia entre ambos candidatos fue de 4,53 puntos porcentuales. Es decir, el sistema de partidos en el caso de la Alcaldía, evidencia cierta estrechez entre los dos candidatos que obtuvieron las más altas votaciones. Lo anterior se confronta con el número efectivo de partidos electorales, el cual para estas elecciones fue de 4,4. No en vano los cuatro candidatos más votados obtuvieron el 89,39% de los votos.

---

<sup>4</sup>El índice de concentración electoral “viene dado por el porcentaje de voto o escaños (concentración electoral y parlamentaria, respectivamente) que suman entre los dos primeros partidos” (Oñate y Ocaña, 1999: 39).

<sup>5</sup>El índice de competitividad electoral mide la diferencia entre la votación de los dos primeros partidos o candidatos. De acuerdo con Oñate y Ocaña (1999: 40) “a mayor valor del indicador, mayor distancia en porcentaje de votos o de escaños que separará a los dos partidos, por lo que la competitividad será menor y viceversa”.

## Concejo Distrital: el afianzamiento de la centro-derecha

En las elecciones de 2011 se observó el surgimiento del Movimiento Progresistas. Este grupo político de centro-izquierda no solo ganó la Alcaldía en ese entonces, sino que se hizo a ocho curules, las que posiblemente fueran del Polo Democrático Alternativo (el cual venía de tener 11 curules en 2007, se quedó con cuatro en 2011 y aumentó a cinco en 2015). Por su liderazgo, Petro consideró la posibilidad de tener candidata propia para la Alcaldía (que como ya se mencionó terminó adhiriendo a Clara López) y presentó una lista propia en las elecciones de 2015. El resultado para la lista del progresismo fue negativo y de ocho curules pasó a una.

En 2015 un nuevo jugador entró a la disputa electoral: el Centro Democrático. Éste venía de tener buenos resultados en las elecciones de Cámara de Representantes en 2014. Su irrupción electoral en Bogotá le significó seis curules, probablemente en detrimento del Partido de la U (el cual pasó de tener ocho curules en 2011 a cuatro en 2015). De otra parte, Cambio Radical fue el partido más votado y el que obtuvo el mayor número de curules (nueve). El Partido Liberal Colombiano se mantuvo estable con seis curules, mientras que el Partido Alianza Verde aumentó una curul respecto a 2011 (en 2015 obtuvo 6). El Partido Conservador Colombiano logró mantener las tres curules que había obtenido en 2015. MIRA, ASI y Opción Ciudadana (antes PIN) cada uno mantuvo la curul lograda en 2011. Finalmente, el Movimiento Libres, de reciente creación, logró obtener una curul.

Tabla 2. Resultados electorales y curules

Partido	Votos	% Votos	Curules	% Curules
Partido Cambio Radical	371.134	13,66	9	20,00
Partido Centro Democrático	271.828	10,00	6	13,33
Partido Liberal Colombiano	269.141	9,90	6	13,33
Partido Alianza Verde	255.263	9,39	6	13,33
Partido Polo Democrático Alternativo	227.178	8,36	5	11,11
Partido de la U	201.587	7,42	4	8,89
Partido Conservador Colombiano	124.319	4,57	3	6,67

Partido	Votos	% Votos	Curules	% Curules
Movimiento Mira	105.370	3,87	2	4,44
Libres	69.861	2,57	1	2,22
Movimiento Significativo de Ciudadanos Progresistas	58.316	2,14	1	2,22
Partido Alianza Social Independiente	48.961	1,80	1	2,22
Partido Opción Ciudadana	41.489	1,52	1	2,22
Partido Unión Patriótica	38.726	1,42	0	0
Movimiento Alternativo Indígena y Social, MAIS	12.061	0,44	0	0
Movimiento Autoridades Indígenas	9.610	0,35	0	0

Fuente: elaboración propia.

*La concentración electoral* en 2015 fue media baja, ya que los dos partidos que obtuvieron las más altas votaciones casi llegan a un cuarto del total de la votación (23,66%), lo cual da cuenta de un sistema de partidos más abierto. A su vez, la competitividad electoral fue relativamente baja, toda vez que la diferencia entre ambos partidos fue de 3,66. Ambos indicadores plantean que el sistema de partidos capitalino no evidencia la participación de un partido predominante. Aunado a esto, el número efectivo de partidos electorales da cuenta de un sistema de partidos abierto, pues el NEPe es de 9,18. Finalmente, al medir el cambio en el apoyo electoral de una elección a la siguiente, mediante la volatilidad electoral, entre 2011 y 2015 el 24,57 de los electores bogotanos cambiaron su voto. Al comparar esta volatilidad frente a mediciones anteriores, se observa una tendencia hacia una mayor estabilidad en las preferencias electorales de los capitalinos. En especial, si se tiene en cuenta que esta ha ido disminuyendo desde 2000<sup>6</sup>. Lo anterior hace pensar que si el Centro Democrático no se hubiera presentado a estas elecciones, la volatilidad electoral se habría reducido de forma importante. Tal vez estas reducciones en la volatilidad electoral y en la volatilidad de las curules (como se verá a continuación) demuestren el resultado de las reformas al sistema electoral implementadas a partir de 2003.

<sup>6</sup>La volatilidad electoral entre 2000 y 2003 fue 64,48; entre 2003 y 2007 fue 50,95; y entre 2007 y 2011 fue 34,40 (Barrero, 2015).

Ahora bien, al revisar el sistema de partidos desde las curules obtenidas por los partidos en contienda, se presentan los siguientes hallazgos:

- i) *Concentración de curules*: respecto a la conformación partidista del Concejo en 2011 frente a la de 2015, se evidencia una disminución en la concentración de las curules. Se pasó de 35,54 (en 2011) a 33,33 (en 2015). Ahora bien, aunque esta disminución es baja, es importante resaltar que se da un cambio de 2011 a 2015 en los dos partidos que obtuvieron el mayor número de curules.
- ii) *Competitividad de curules*: en 2011 la competitividad fue nula, pues los dos partidos con mayor número de curules obtuvieron el mismo número escaños (por ende, la diferencia es igual a cero). Sin embargo, para 2015 Cambio Radical obtuvo nueve curules, tres por encima del segundo (Centro Democrático). Por tal motivo, para estas elecciones la competitividad se incrementa y termina siendo de 6,67.
- iii) *Número efectivo de partidos por curules*: en 2015 el NEPC fue de 8,19 frente a 7,52 de 2011. Es decir, la configuración del sistema de partidos capitalino evidencia un incremento del número de partidos políticos ponderados con representación en el Concejo Distrital Respecto a 2011.
- iv) *Volatilidad de las curules*: los cambios entre 2011 y 2015 en materia de curules dan cuenta de un proceso de estabilidad en la conformación del Concejo Distrital y, por ende, de una tendencia hacia la estabilidad del sistema de partidos. Entre 2007 y 2011 la volatilidad de las curules fue de 33,33 frente al 16,67 entre 2011 y 2015.

En suma, las elecciones del Concejo Distrital evidenciaron el afianzamiento de la centro-derecha (Centro Democrático, Cambio Radical, Partido Conservador Colombiano y Partido de la U) y el desplome de la centro-izquierda (Polo Democrático Alternativo y Progresistas). En el caso de la centro-derecha, estos partidos aobtienen 22 curules, lo cual en principio serviría a la gobernabilidad de Peñalosa. Por supuesto, a este bloque se le han de sumar algunos concejales elegidos por los partidos Liberal, Alianza Verde, Mira, entre otros.

## Bogotá y el posconflicto

La implementación de los acuerdos de paz, usualmente, se concentra en el nivel nacional con temas tales como las misiones de paz, las misiones políticas o la intervención de la comunidad internacional (Prendergast y Plumb, 2002, p. 327). Empero, es importante concentrarse en el nivel local/regional para evidenciar la forma en que los acuerdos de paz generan impactos sobre las poblaciones y la institucionalidad.

Los procesos de implementación de acuerdos de paz son entendidos como los esfuerzos de corto plazo relativos al cumplimiento de lo pactado por las partes en cuestión (Stedman, 2002, p. 2). Estos procesos no son para nada sencillos pues implican tener en cuenta el contexto socio-político, las restricciones políticas y la capacidad institucional con la que cuenta el Estado para llevar a cabo los cambios y cumplir con los compromisos que haya a lugar. Como se puede ver en la mayoría de los capítulos que componen este libro, la experiencia del posconflicto en Colombia será todo menos uniforme. En este acápite, nos concentraremos en evaluar la forma en que la alcaldía de Enrique Peñalosa puede favorecer o no dichos procesos.

### **Bogotá: cerca de la paz, lejos del acuerdo**

Lo primero que sería pertinente señalar es que el posconflicto no fue el tema decisivo en las elecciones locales en la ciudad. Por el contrario, la elección pareció decantarse entre las discusiones de un modelo de ciudad específico y el retorno a épocas anteriores de desarrollo urbano. Este hecho no es gratuito, en términos generales, la ciudadanía bogotana se siente poco cercana a los efectos directos del conflicto armado y sus preocupaciones se concentran en los temas de seguridad, desempleo y movilidad. Aun así, de acuerdo al Informe Barómetro de las Américas, los bogotanos apoyaban una salida negociada al conflicto, solo superados en favorabilidad por la región caribe (García Sánchez, Rodríguez Raga, Selligson y Zechmeister, 2015, p. 200).

No obstante, la situación de lejanía cotidiana con el conflicto no es tan certera como parece. En efecto, “en seis localidades se concentra el mayor número de víctimas del conflicto armado: Ciudad Bolívar, Bosa,

Kennedy, Rafael Uribe Uribe, Suba y Chapinero. Todas han acogido a 617.033 víctimas” (*El Tiempo*, 2015), de las cuales 520.329 son personas en situación de desplazamiento forzado (*El Tiempo*, 2015). Y, probablemente, Bogotá sea una ciudad de destino de los desmovilizados de las estructuras de las Farc. Esta situación pone de presente que esta es la ciudad que más víctimas de conflicto armado acoge en su territorio, lo que llevaría a pensar que el tema de la implementación de los acuerdos (especialmente el punto quinto, víctimas) debería tener una mayor relevancia en la agenda pública. Además, porque como señala León Valencia, “se tiene que tener en cuenta que en Bogotá, como en otras ciudades, hubo presencia de guerrillas, bacrim y paramilitares, y eso generó consecuencias que deben afrontarse, por ejemplo, con procesos de cultura de paz y de oferta de alternativas a los jóvenes para que no se enrolen en grupos armados” (*El Espectador*, 2015).

Otro problema tiene que ver con la noción que parecen tener muchos ciudadanos en cuanto asumen que el posconflicto será una realidad únicamente del sector rural<sup>7</sup>. A todas luces esto resulta erróneo, pues el conflicto afecta de manera diferenciada al territorio nacional y sus efectos se sienten también en las grandes ciudades. Como señala Guarín (2015):

*Creer que las ciudades viven en postconflicto cuando hay una estrecha correlación entre nuestro modelo centralista, la acumulación del capital humano, la absorción de recursos, los pésimos diseños institucionales para la asignación de recursos, las élites, el consumo y las economías criminales y la violencia, es francamente un despropósito.*

A pesar de esta situación, el posconflicto como tema de campaña electoral no contó con la atención que se esperaría para la magnitud que reviste. Ello no implica que propuestas no hayan existido. En la Tabla 2 se presentan algunas de las presentadas por los candidatos como muestra de que el tema estuvo tangencialmente presente, gracias a los esfuerzos de medios de comunicación.

---

<sup>7</sup> Hay que hacer una claridad al respecto: efectivamente, los territorios que deben ser priorizados en el posconflicto son aquellos que han sido zonas operativas directas del conflicto armado, con fuerte presencia de economías ilegales y debilidad del control estatal, por lo que es pertinente asumir que en una posible desmovilización y reintegración de los grupos insurgentes, estos territorios se convertirán en su hogar.



Tabla 2. Propuestas para el posconflicto hechas por los candidatos para la Alcaldía de Bogotá 2015

<p><b>Rafael Pardo</b></p>	<p>Propone en su plan de gobierno una estrategia para la atención integral a las víctimas del conflicto que están en Bogotá, para lo que considera que, de antemano, se debe contar con un registro de ellas (quiénes son y dónde están). En concreto, cree que de la mano de la Nación se debe redefinir el modelo de atención, de tal forma que se mejore su acceso a justicia, salud y alimentación. En empleo, su propuesta fue fortalecer la oferta de trabajos temporales y la formación para el trabajo. Y en educación, que los colegios integren en sus programas de formación ciudadana un enfoque de paz.</p>
<p><b>Daniel Raisbeck</b></p>	<p>Para él, “el posconflicto es mentira porque la violencia en Colombia continuará gracias a que se mantiene el narcotráfico”. Fue consciente, sin embargo, de que Bogotá seguirá siendo receptora de víctimas del desplazamiento. Por eso propuso “crear incentivos, por ejemplo tributarios, para que puedan operar sin mayores trabas las organizaciones civiles, sin ánimo de lucro, que lleven a cabo actividades filantrópicas para involucrar a los desplazados al mercado laboral”. Como alcalde trabajaría con esas instituciones, pero no haría grandes esfuerzos para que el Distrito asuma esa labor.</p>
<p><b>Alex Vernot</b></p>	<p>Se centró en la atención a los excombatientes: las limitaciones para atenderlos no serán solo presupuestales, sino porque la extracción campesina de los militantes de las Farc, por ejemplo, hace que su acoplamiento a la ciudad sea muy difícil. “Salvo las personas que son de Bogotá, deberíamos tratar de que la gente regrese a su terruño. A quienes sí sean de acá podrían brindárseles oportunidades en labores medioambientales, como la protección de páramos y ríos”.</p>
<p><b>Francisco Santos</b></p>	<p>Aseguró en su programa de gobierno que los ejes en el tema de víctimas del conflicto serán la atención psicosocial del sistema de salud a las víctimas de la violencia; la promoción para que el dinero de reparación que se entregue a las víctimas sea invertido en educación y vivienda; y un programa de retorno y reubicación al campo, con incentivos en seguridad alimentaria y financiación de vivienda por parte del Distrito. Además, destaca que avanzaría en programas de mejoramiento de infraestructura, vivienda, apoyo a generación de empleos y proyectos productivos, reconciliación e integración social y comunitaria a través de la música, el arte en las localidades de Bosa, Suba, Ciudad Bolívar, Kennedy, San Cristóbal y parte alta de Usaquén, donde está la mayoría de víctimas de la violencia y los desmovilizados. Santos apoya el proyecto de la actual administración llamado Eje de Memoria, en la calle 26, para usar el arte en la construcción de la memoria histórica.</p>
<p><b>Ricardo Arias</b></p>	<p>Su propuesta de gobierno se centró en acciones de paz, reconciliación y de restauración de la mano con el Gobierno nacional para garantizar la restitución. Afirmó que promovería la vinculación de los gremios, las organizaciones internacionales, las iglesias y las organizaciones de la sociedad civil. Además, comentó que fomentaría un plan de formación para quienes se desmovilicen, con el objetivo de perfeccionar sus capacidades y habilidades, de manera que se integren a la sociedad logrando ser proactivos, trabajadores, honestos y perseverantes. En cuanto a las víctimas, sugirió capacitación en habilidades y competencias, para el retorno a sus lugares de origen.</p>

Fuente: El Espectador (2015).

Ahora bien, en lo que atañe a Enrique Peñalosa, a la postre ganador de la contienda electoral, las propuestas para el posconflicto las encontramos en boca de su hoy secretario de seguridad, Daniel Mejía (en ese entonces, asesor de campaña en estos temas), quien afirmó que la prioridad en este tema: “deben ser los desmovilizados, el cómo se va a absorber a quienes se reincorporen en la vida civil, en aspectos como los mercados laborales, por ejemplo” (*El Espectador*, 2015). Más allá de ello, Mejía consideró que el tema central es la seguridad ciudadana, pues:

*[M]uchos casos de firma de acuerdos de paz tienden a aumentar la inseguridad en las ciudades, así que prepararse para una posible ola de crimen violento se convierte en un reto. En cambio, no cree que las ciudades tengan que hacer una política pública para el posconflicto, pues asignar inversión para este tema es una tarea que estará más en manos del Gobierno Nacional. (El Espectador, 2015)*

También se tiene otra respuesta del entonces candidato quien señaló como propuesta “la construcción de vivienda de interés prioritario para víctimas de la violencia y desmovilizados de la guerrilla y un paquete de medidas de empleo y educación para estas personas” (Sevillano, 2015).

Estas últimas declaraciones son dicientes una vez Peñalosa y Mejía son los arquitectos de la política pública en el tema. Lo primero que cabría señalar es que la declaración de Mejía implica reconocer la responsabilidad total del Estado nacional en este tema. Y ello puede no ser tan cierto toda vez que el gobierno ha basado el proceso de implementación de los acuerdos bajo el concepto de la paz territorial. Es decir, que la construcción de la paz pasa necesariamente por el trabajo articulado de la institucionalidad local y regional.

Lo segundo que valdría reconocer es que de cara al tema de víctimas es importante la atención a las mismas, ya que el aspecto fundamental de toda medida que se encamine hacia estas personas debe ser, ante todo, evitar la impunidad y lograr el restablecimiento de sus derechos. Así pues, en el marco de lo que se conoce como el “Derecho Internacional”, existen una serie de principios contra la impunidad que promulgó Naciones Unidas (conocidos como los Principios Joinet) y señalan cuáles son las obligaciones fundamentales que tiene todo Estado respecto a los derechos fundamentales a los que toda víctima tiene derecho en el

contexto de las violaciones a los derechos humanos y el Derecho Internacional Humanitario.

Entre ellos, sobresalen tres derechos: a la verdad, a la justicia y a la reparación. A ellos se suman las garantías de no repetición. La pregunta que queda en el aire, entonces, es si el tratamiento a las víctimas se hará mediante estrategias de política social o si se buscará empoderarlas como centro del proceso de construcción de paz.

En términos de conocer si la posición política del mandatario puede afectar la implementación de los acuerdos, no parece que vaya a interferir en la misma, pero no por oposición sino por omisión. Dentro de su discurso de posesión, el alcalde Peñalosa no hizo referencia alguna al tema de víctimas o construcción de paz y esta ausencia puede ser relevante, porque para que funcionen los acuerdos de paz se necesita el desarrollo de la pertenencia local, “*local ownership*” (Chesterman, 2007), que permita estabilizar los arreglos institucionales y la gestión pública local necesaria para movilizar los acuerdos de paz (Rettberg y Quiroga, 2016, p. 2). Hasta el momento y por los anuncios acerca del plan de desarrollo, el tema de paz no ocupa un lugar central en el mandato del Alcalde.

Ahora bien, a juzgar por los resultados electorales del Concejo de Bogotá, este no parece un escenario que opere como un impedimento para el tratamiento de tales temas (con 22 curules por parte de la centro-derecha parece poco probable que opere como un actor con poder de veto) y si podría, en cambio, aprovechar la ventana de oportunidad que tengan las minorías para iniciar a tratar este tema y exigir algún lineamiento por parte de la administración distrital.

## Los retos específicos

En términos de la implementación de los acuerdos de paz, consideramos que hay dos temas específicos que deben ser abordados por la Alcaldía: el tratamiento a las víctimas y a la población desmovilizada.

### Víctimas

En Bogotá, la implementación de la Ley de Víctimas coincidió con el periodo del alcalde Gustavo Petro, quien diseñó la Alta Consejería para

los Derechos de las Víctimas, la Paz y la Reconciliación. Esta Alta Consejería fue creada por medio del Decreto 059 de 2012, que señala, como tarea principal:

*La asesoría y la coordinación de las acciones de colaboración, corresponsabilidad y concurrencia para el diseño, formulación, implementación, seguimiento y evaluación de la gestión distrital en materias de prevención, protección, atención, asistencia, reparación integral a las víctimas, como factores de construcción de paz, prevención de conflictos y reconciliación. (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2012, p. 2)*

Esta Alta Consejería diseñó e implementó el Programa de Prevención, Asistencia, Atención, Protección y Reparación Integral a las Víctimas de Bogotá Distrito Capital, que tiene como objetivo:

*[A]tender los objetivos de las entidades que conforman el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, facilitar la articulación entre la Nación y el Distrito Capital, y responder a los lineamientos establecidos en el Plan Nacional para la Atención y Reparación a Víctimas. (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2011)*

También implementó varios proyectos relacionados con los temas de atención en salud, educación y vivienda.

La recomendación que proponemos está relacionada con no dejar perder los avances desarrollados por esta iniciativa de política pública para poder continuar y, si es necesario, ampliar la cobertura del programa de atención a víctimas. En ese sentido, cabría sugerir que no se deje perder el trabajo de los centros Dignificar que atienden a la población víctima del conflicto y reciben orientación y atención. Ello porque no creemos que en el corto plazo Bogotá deje de ser una ciudad receptora de población víctima del conflicto. Y cabe la posibilidad de pensar que, una vez en el proceso de implementación, la posibilidad del retorno se asome extraña para quienes ya han intentado rehacer su proyecto de vida en la ciudad.

## **Personas en proceso de reintegración**

El otro reto que es importante considerar es el trabajo con la población desmovilizada. Un cálculo razonable diría que es factible que la desmovilización de las Farc atraiga a la vida civil a un número superior a las 10.000 personas quienes, probablemente, entren a un proceso de reintegración (o de normalización y participación política) que no será rural. En ese sentido, habrá que pensar en las maneras como los desmovilizados se pueden vincular a la dinámica de la vida rural y urbana. Así, habría que pensar en cómo la Alcaldía diseña un programa que responda, por mínimo, a tres grandes ejes: a) la seguridad, no solo para quienes dejan las armas sino, sobre todo, previendo un aumento de las problemáticas que afectan la seguridad ciudadana; b) la reconciliación y la convivencia pacífica entre comunidades receptoras y población desmovilizada es clave, como ha mostrado Prieto (2012), el factor local en estos procesos es fundamental para un adecuado desarrollo de los procesos de DDR, los cuales no están exentos de tensiones; y c) el desarrollo de los desmovilizados (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, 2007, pp. 7-8)

En ese sentido, tampoco hay que dejar perder del todo la institucionalidad y las propuestas que, en su momento, ejecutó la Secretaría de Gobierno Distrital para la atención a la población desmovilizada. Tampoco hay que perder de vista la labor de la Agencia Colombiana para la Reintegración, que en la actualidad le apuesta a fortalecer la regionalización para la implementación del proceso y a la búsqueda de nuevas formas de reintegrar, haciendo uso de nuevas tecnologías para la inclusión social y fortaleciendo la apropiación de la PRSE (Agencia Colombiana para la Reintegración, 2015).

## **¿Qué tan viable será la armonización de la agenda nacional con la de los nuevos gobiernos departamentales y municipales?**

Como se mencionaba en la sección anterior, el período de implementación de los acuerdos de paz estará signado por el énfasis en el aspecto territorial. En tal vía, se podría esperar que sea integral la armonización entre las agendas nacional, departamental y municipal. Por lo menos en la mente de quienes formulan la estrategia nacional de implementación

de los acuerdos no hay lugar a la existencia de intereses diferentes a una óptima (y urgente) sinergia territorial, pues “en general toda Colombia hace parte del posconflicto. Hay algunos municipios donde los programas son más intensos que otros, pero no hay ningún municipio que esté excluido” (*El País*, 2016).

Ahora bien, como es evidente y nuevamente ha sido reconocido por el Ministerio del Posconflicto, existen territorios que deben ser priorizados sobre otros en virtud de sus condiciones de seguridad, vulnerabilidad, efectos del conflicto armado sobre la población y ausencia estatal, en los cuales se pueda ejecutar el “Programa de Respuesta Rápida<sup>8</sup>”. Ello daría cabida a suponer un ejercicio que será liderado por el nivel nacional. No obstante, se requiere pensar en si el tema de implementación de acuerdos y construcción de paz territorial aparece con la misma relevancia para los nuevos gobiernos, que pudieran estar más preocupados en temas de desarrollo o adaptación a los efectos del cambio climático en el territorio.

En ese sentido, uno de los temas que es pertinente cuestionar es el eje Nación-territorio como centro de la articulación de las políticas públicas por medio de las cuales se diseñarán los diferentes componentes de los acuerdos de desarrollo agrario, participación política y demás. Este tema debe ser abordado con claridad, toda vez que uno de los factores que señalan el camino hacia una mala implementación es la debilidad (Arnault, n.d., p. 4) que exista en una de las partes al momento de plantear las reformas.

Este último es fundamental porque remite directamente a las capacidades institucionales con las que cuenta cada municipio. Como han mostrado García y Espinosa (2011), existe un desfase crónico entre institucionalidad y geografía, que plantea el cumplimiento de una doble labor: por un lado, terminar el proceso de construcción estatal en el territorio; y por otro lado, avanzar en el desarrollo de políticas públicas que precisen de una fuerte institucionalidad (la existente y la que puede surgir de

---

<sup>8</sup> El Plan de Respuesta Rápida así formulado es similar a los Programas de Respuesta Rápida (PRR), una estrategia que venía siendo desarrollada por la Unidad Administrativa para la Consolidación Territorial, enmarcada en la Política Nacional de Consolidación y Reconstrucción Territorial, cuyos objetivos son: “crear las capacidades necesarias que permitan institucionalizar el territorio, fortalecer la participación ciudadana y el buen gobierno local, y fomentar la integración regional” (Unidad Administrativa para la Consolidación Territorial, 2015). Cabe anotar que esta unidad ha sido recientemente absorbida por el Departamento de Prosperidad Social, según ordenó el Decreto 2559 de 2015.

los acuerdos, pensamos, a manera de ejemplo en la puesta en práctica de la Comisión de la Verdad y la manera en que las víctimas acceden a la misma sin riesgos de seguridad).

Un ejemplo de ello es la noción de “infraestructuras de paz”<sup>9</sup> presente en las bases del Plan Nacional de Desarrollo que asume, no sin reservas, la existencia de un acumulado de instituciones, reglas y procedimientos que pueden servir para la implementación de los acuerdos de paz, pero no revisa los problemas y retos de la descentralización en el país<sup>10</sup>, (por ejemplo, la captura del Estado desde sectores de la ilegalidad) o los debates en torno al ordenamiento territorial.

Un segundo punto es el de los tiempos. En los meses que transcurren, los gobiernos locales están diseñando sus planes de desarrollo, que, en teoría, responderán a las visiones políticas que cada ganador tiene de su territorio. Vale preguntarse, en este diseño, ¿cabe allí el tema de la paz territorial?, ¿están siendo analizados los diferentes acuerdos para sugerir las formas en que se prepara la institucionalidad local para la paz?

Estas preguntas tienen gran importancia porque el acuerdo general de La Habana sostiene que se deberán diseñar mecanismos de implementación y verificación, “dándole especial importancia a las regiones” (Gobierno nacional de Colombia y Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, Farc-EP, 2012, p. 4) y son discusiones que hasta el momento que se escribe este texto permanecen incipientes.

Un tercer punto es lo concerniente a la voluntad política que tendrán los gobernantes locales y departamentales en asumir los acuerdos derivados del proceso de paz como parte de su proyecto político de gobierno, en contextos de clientelismo, corrupción y demás instituciones informales que rodean la ejecución de políticas públicas. Así pues, hay que tener en

---

9 Algunas de ellas derivadas de la Ley de Justicia y Paz, de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, y otras provenientes de iniciativas de la sociedad civil como los Programas Regionales de Desarrollo y Paz, que permiten avanzar en la construcción de entornos favorables a la paz en dos aspectos fundamentales” (Departamento Nacional de Planeación, 2014, p. 5).

<sup>10</sup> Palou señala, por ejemplo, para el sector rural: “Los acuerdos de la Habana son ambiciosos en la aspiración de transformar el sector rural y dar solución al problema de los cultivos ilícitos. Pero para nadie es un secreto que las instituciones rurales son de las más pobres e ineficientes del Estado colombiano. Estas instituciones no solo están siendo reformadas (según dispuso el Plan de Desarrollo 2014-2018) sino que los acuerdos crean otras varias entidades que deben empezar desde cero o a partir de antecedentes nefastos. Y en todo caso la deuda social del Estado con la población rural gravitará como una guillotina sobre el proceso de implementación de los acuerdos” (Palou, 2015).

cuenta cuáles son las restricciones políticas que enfrenta, desde el nivel nacional, el proyecto de paz del Gobierno. Máxime cuando parece que el propósito de alcanzar la paz por medio de la negociación actual aparentemente es una política de un gobierno particular y no el propósito de la sociedad. De hecho, en las discusiones planteadas sobre el plebiscito, uno de los puntos en contra de este mecanismo de refrendación es que sea asimilado como un juicio a la gestión del presidente Santos.

Por lo tanto, el llamado que podría hacerse es a promover una institucionalización de los acuerdos de paz (Hartzell y Hoddie, 2007), lo que se puede lograr por medio del fortalecimiento de la institucionalidad estatal producto de la negociación. No obstante, este proceso se ve afectado por aquellos sectores políticos que no sientan que sus intereses se vean representados o que resulten afectados por la negociación. Insistimos en que estas discusiones deben abrirse; por ejemplo, hay que discutir con los gobernantes locales y las comunidades las condiciones de funcionamiento y garantías democráticas y de derechos humanos allí donde se puedan crear las zonas de concentración de la guerrilla, o las circunscripciones especiales de paz. Hasta el momento no sabemos cuáles serán, pero cabe preguntarse por los criterios que se usarán para su elección: ¿son aquellos en donde las Farc ejercen control?, ¿son zonas de disputa territorial?, ¿municipios de consolidación?

Otra de las preguntas que surge respecto a la viabilidad de las agendas está relacionada con las hojas de ruta de implementación de los acuerdos. Si la implementación viene ligada a la refrendación de los acuerdos (sea mediante la comisión legislativa, o el plebiscito) y aún no se sabe el camino de la misma, ¿con qué insumos cuentan los gobiernos para diseñar sus planes de desarrollo? De nuevo, aquí los mencionados planes pueden no incluir el tema de paz porque están urgidos de resolver problemas de desarrollo regional.

Un cuarto punto está relacionado con que la viabilidad de la armonización de las agendas pasa por la necesaria democratización de los acuerdos de paz. En ese sentido, se debería propiciar una efectiva campaña de comunicación y pedagogía que sirva para que la discusión de los acuerdos se haga masiva o, por lo menos, más fácil de entender para quienes no cuentan con las herramientas necesarias para capturar la complejidad de algunas discusiones y ciertos efectos producto de la negociación. Ello no se puede lograr sin una descentralización de las dis-



usiones: un problema de la sinergia de las agendas está relacionado con que el Gobierno nacional no ha logrado “subir” en la discusión al país y, necesariamente, se deben discutir estos temas en los territorios que han sido más afectados por el conflicto. Para esto el componente regional es clave, especialmente en los territorios más afectados.

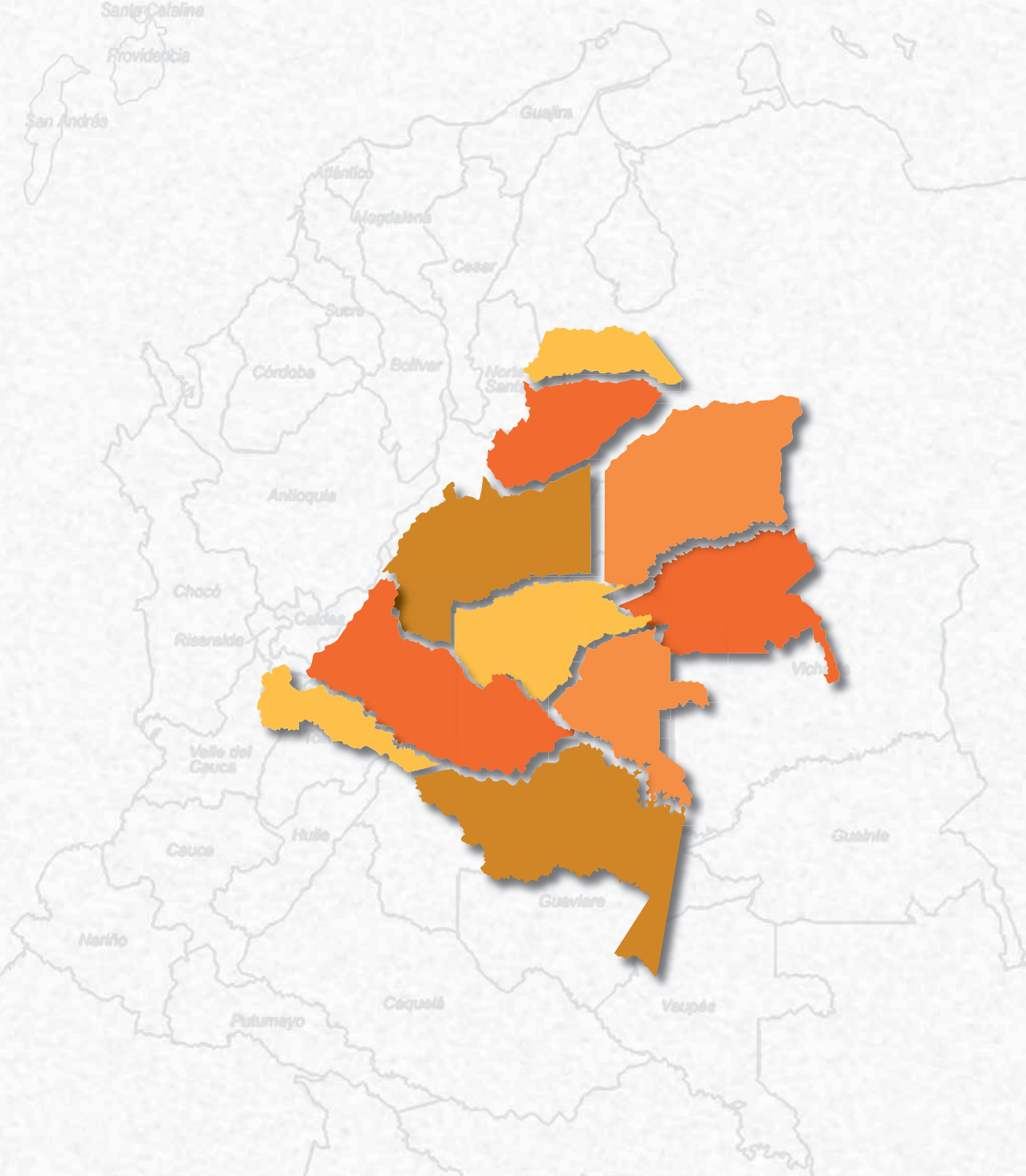
Finalmente, otro punto es promover la participación de la ciudadanía. Sin embargo, aquí es relevante la opinión de Sergio Guarín que plantea que “si no se toman medidas concretas y eficaces para impedir la dispersión de escenarios y la reproducción de las prácticas corruptas, si no se brindan incentivos poderosos, si no se garantiza el cumplimiento de los pactos, la esperada fase de “implementación de los acuerdos de paz” producirá tan solo una enorme frustración” (Guarín, 2016).

## Referencias

- Agencia Colombiana para la Reintegración. (Noviembre de 2015). *Plan Estratégico 2015-2018*. Bogotá: Agencia Colombiana para la Reintegración.
- Alcaldía Mayor de Bogotá. (2011). *Decreto 462 de 2011. Por el cual se ordena la implementación del Programa de Prevención, Asistencia, Atención, Protección y Reparación Integral a las Víctimas, en cumplimiento de lo estipulado por el artículo 174 de la Ley 1448 de 2011, y se dictan otras disposiciones*.
- Alcaldía Mayor de Bogotá. (2012). *Decreto 059 de 2012. Por medio del cual se modifica parcialmente la estructura organizacional de la Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C., y se asignan unas funciones*.
- Arnault, J. (n.d.). *Good agreement? Bad agreement? an implementation perspective*. Princeton University.
- Barrero, F. (2015). *Participación electoral en Bogotá, 1998–2014*. Bogotá: Registraduría Nacional del Estado Civil, Centro de Estudios en Democracia y Asuntos Electorales, CEDAE.
- Chesterman, S. (2007). Ownership in Theory and in Practice: Transfer of Authority in UN Statebuilding Operations. *Journal of Intervention and Statebuilding*, 1(1), 3-26.
- Departamento Nacional de Planeación. (2014). *Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.
- El Espectador. (5 de octubre de 2015). Los candidatos en Bogotá y el posconflicto. *El Espectador*. Bogotá. Recuperado desde: <http://www.elespectador.com/noticias/judicial/los-candidatos-y-el-posconflicto-articulo-590891>.
- El País. (16 de enero de 2016). “Toda Colombia hace parte del posconflicto”: Rafael Pardo. *El País*. Recuperado desde: <http://www.elpais.com.co/elpais/colombia/proceso-paz/noticias/toda-colombia-hace-parte-posconflicto-rafael-pardo>.
- El Tiempo. (26 de marzo de 2015). Bogotá, poco preparada para el posconflicto. *El Tiempo*. Recuperado desde: <http://www.eltiempo.com/bogota/bogota-debe-prepararse-para-el-posconflicto/15464475>.

- García Sánchez, M., Rodríguez Raga, J. C., Selligson, M. y Zechmeister, E. (2015). *Cultura política de la democracia en Colombia, 2014. Dilemas de la democracia y desconfianza institucional en el marco del proceso de paz*. Bogotá: Observatorio de la Democracia Universidad de los Andes y Vanderbilt University.
- García Villegas, M. y Espinosa. (2011). Estado, municipio y geografía. En M. García Villegas, M. García Sánchez, J. C. Rodríguez Raga y J. Revelo (Eds.), *Los estados del país. Instituciones municipales y realidades locales* (pp. 52-104). Bogotá: Dejusticia.
- Gobierno Nacional de Colombia y Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, Farc-EP. (2012). *Acuerdo general para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*. Recuperado desde: <https://www.mesadeconversaciones.com.co/sites/default/files/AcuerdoGeneralTerminacionConflicto.pdf>.
- Guarín, S. (25 de enero de 2016). La paz territorial y sus dilemas: la participación ciudadana. *Razón Pública*. Recuperado desde: <http://www.razonpublica.com/index.php/conflicto-drogas-y-paz-temas-30/9174-la-paz-territorial-y-sus-dilemas-la-participación-ciudadana.html>.
- Guarín, S. (Octubre de 2015). *Propuestas para la Bogotá del postconflicto*. Recuperado desde: <http://lasillallena.lasillavacia.com/la-silla-de-la-paz/propuestas-para-la-bogot-del-postconflicto>.
- Hartzell, C. y Hoddie, M. (2007). *Crafting Peace: Power-Sharing Institutions and the Negotiated Settlement of Civil Wars*. Pennsylvania: The Pennsylvania State University Press.
- Palou, J. C. (21 de diciembre de 2015). La implementación de la paz: más difícil que el acuerdo. *Razón Pública*. Recuperado desde: <http://razonpublica.com/index.php/conflicto-drogas-y-paz-temas-30/9116-la-implementación-de-la-paz-más-difícil-que-el-acuerdo>.
- Prendergast, J. y Plumb, E. (2002). Building Local Capacity: From implementation to peacebuilding. En S. Stedman, D. Rothchild y E. Cousens (Eds.), *Ending Civil Wars. The implementation of peace agreements* (pp. 327-353). Boulder London: Lynne Rienner Publishers.

- Prieto, J. D. (2012). Together after War While the War Goes On: Victims, Ex-Combatants and Communities in Three Colombian Cities. *The International Journal of Transitional Justice*, 6, 525-546.
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. (2007). *Hechos del callejón*. Naciones Unidas.
- Rettberg, A. y Quiroga, D. (2016). *Más allá de la firma: las elecciones legislativas (2014) y locales (2015) y el futuro de la implementación de la paz en Colombia (Beyond the Signature: Local and Congressional Elections and the Future of Peace Implementation in Colombia)* (SSRN Scholarly Paper No. ID 2718732). Rochester, NY: Social Science Research Network. Recuperado desde: <http://papers.ssrn.com/abstract=2718732>.
- Sevillano, Ó. (17 de noviembre de 2015). *Bogotá no es ajena al posconflicto*. Recuperado desde: <http://www.pares.com.co/paz-y-posconflicto/bogota-no-es-ajena-al-posconflicto/>.
- Stedman, S. (2002). Introducción. En S. Stedman, D. Rothchild y E. Cousens (Eds.), *Ending Civil Wars*. The implementation of peace agreements (pp. 1-43). Boulder London: Lynne Rienner Publishers.
- Unidad Administrativa para la Consolidación Territorial. (Febrero de 2015). *Programa de Respuesta Rápida. Departamento para la Prosperidad Social*. Recuperado desde: [http://www consolidacion.gov.co/themes/danland/descargas/PRR/MI\\_GPP\\_01\\_Manual\\_Tecnico\\_PRR.pdf](http://www consolidacion.gov.co/themes/danland/descargas/PRR/MI_GPP_01_Manual_Tecnico_PRR.pdf).



**Elecciones 2015 en Amazonía y Orinoquía, o de cuando los partidos dejaron de ser lo que eran antes**



# Elecciones 2015 en Amazonía y Orinoquía, o de cuando los partidos dejaron de ser lo que eran antes<sup>1</sup>

Julián Andrés Caicedo Ortiz<sup>2</sup>

Lina María Burbano Quiñones<sup>3</sup>

Yira Yessenia Serna Arboleda<sup>4</sup>

---

## A manera de introducción

Las elecciones de 2015 en Colombia significaron muchos cambios o variables externas que parecen ser epicentro de una transformación y recomposición de las distintas fuerzas políticas en función de los procesos de adaptación a las nuevas reglas del sistema. Podemos mencionar, en primer lugar, que se evidencia una transformación en la

.....  
<sup>1</sup> En la estructuración del presente documento participaron Sofía Gómez Cabrera, Sofhi Andrea Colorado Ramírez, Geraldine Gutiérrez López, Anyi Jimena Camayo Sánchez y Sergio Alejandro Velásquez Sabogal, estudiantes del programa de Ciencia Política de la Universidad del Cauca, integrantes del semillero de investigación AGORA, Investigación política.

<sup>2</sup> Doctor y Maestro en Estudios Latinoamericanos de la UNAM, politólogo de la Universidad del Cauca. Actualmente es profesor de planta del departamento de Ciencia Política de la Universidad del Cauca y dirige el Grupo de Investigación Actores, Procesos e Instituciones Políticas, GIAPRIP, de la misma institución. Sus temas de investigación se centran en partidos políticos, procesos electorales, transformación del Estado en América Latina, metodología de la investigación y epistemología de la ciencia política. Correo electrónico: julianca@unicauca.edu.co. CV y producción en: researchgate.net y academia.edu.

<sup>3</sup> Politóloga de la Universidad del Cauca. Actualmente es consultora de la empresa Politeia Consultoría y Marketing Político, e integrante del Grupo de Investigación Actores, Procesos e Instituciones Políticas, GIAPRIP, de la Universidad del Cauca. Correo electrónico: linaburbano@unicauca.edu.co.

<sup>4</sup> Politóloga de la Universidad del Cauca. Actualmente es coordinadora de la empresa Politeia Consultoría y Marketing Político, e integrante del Grupo de Investigación Actores, Procesos e Instituciones Políticas, GIAPRIP, de la Universidad del Cauca. Correo electrónico: yira@unicauca.edu.co.

estructura social que potencia nuevos y refinados sistemas clientelares caracterizados por la combinación efectiva de vínculos emocionales (posicionamientos ideológicos) e instrumentales (recursos materiales). La abstención evidencia la existencia de un “voto duro” reducido en los partidos, que ya no parece ser suficiente para ganar elecciones y surge en la escena política una tensión permanente por los espacios de poder entre fuerzas tradicionales y sectores alternativos.

El segundo cambio es de tipo tecnológico y consiste en una reestructuración de las comunicaciones. Los medios de comunicación se han convertido en una correa de transmisión entre los partidos y sus electores. Los funcionarios y militantes aún son funcionales para la organización, pero su papel se ha visto reducido por la consolidación de la política de medios. Como es obvio, también se modifica el peso relativo de los medios de comunicación y la organización partidaria en los procesos de socialización política, y los medios digitales, fuera de toda norma, son un complemento de estrategias de persuasión efectiva, pero carente en muchas ocasiones de veracidad y fundamentos.

Estos factores han contribuido a erosionar las subculturas políticas tradicionales del sistema colombiano, que hacían posible la fuerte implantación organizativa de los partidos tradicionales o unipersonales. Nuestro supuesto para este documento, en clave descriptiva, versa sobre la transformación de los contextos en la región de la Orinoquía y la fuerte orientación oficialista en la Amazonía, que desplaza a las fuerzas políticas alternativas que lograron espacios significativos en 2011. Como elemento común, está claro que la aparición de coaliciones y el desplazamiento de movimientos políticos, como el miraismo, han generado una desinstitucionalización e inestabilidad del electorado que incluso puede afectar posibles condiciones de competitividad. Además, es evidente que existe un profundo interrogante sobre el posicionamiento político de los actores, principalmente en Casanare, Caquetá y Amazonas con posicionamientos reales y simbólicos en los territorios, ante un posible escenario de posacuerdos y posconflicto.

La personalización de la política, a través de la nueva forma de coaliciones, aumenta la independencia del elector respecto al partido; crece el peso político de los grupos de interés y la tendencia a la “incorporación” de nuevas fuerzas políticas a la dinámica del Estado, aunque con excesiva volatilidad. Podemos plantear, entonces, que la época de



los partidos fuertes está llegando a su fin y que estamos ante una segunda ola de maquinarias político electorales que se dinamizan a través de coaliciones como en Meta, Putumayo, Arauca y Guainía, (destacando los dos primeros casos con amplias victorias de las candidatas participantes). Con estas nuevas reglas de juego, los partidos simplemente dejaron de ser lo que eran.

## Una lectura subregional

### Meta: fortalecimiento de coaliciones y de la representación de la mujer

#### Contexto y participación político electoral

Para el caso de Meta, en medio de una fuerte disputa electoral entre una coalición de partidos integrada por el Partido Liberal y la Alianza Verde, por una parte, y el Centro Democrático, por otra, se llevaron a cabo las elecciones locales. La hasta ahora hegemonía del oficialista Partido de la U se tambaleaba en medio de la posibilidad de que la región tuviera una gobernadora en el próximo cuatrienio.

Marcela Amaya, con una votación de 124.081, ganó la Gobernación de Meta avalada por una coalición entre el Partido Verde y el Partido Liberal, a su contendor Hernán Alexis Gómez, quien obtuvo una votación de 113.217 representando al Partido Centro Democrático, casi 11 mil votos de diferencia, un 2,61% (ver Tabla 1), lo que mantuvo hasta último momento el grado de incertidumbre, incluso porque desde los medios de la capital, como *El Tiempo*, se hacían constantes menciones al hecho de que los candidatos a la Gobernación y posteriores gobernantes habían estado ligados a las altas esferas del poder nacional, no siendo el caso de Amaya, que a pesar de la militancia liberal, se promovió recogiendo el sentir de sectores sociales que buscaban una nueva línea de gobierno con un enfoque diferencial.

Tabla 1. Votación Gobernación de Meta, 2011 y 2015

Elecciones 2011				Elecciones 2015			
Candidatos	Votos	%	Partidos	Candidatos	Votos	%	Partidos
Alan Jara (ganador)	150.114	41,92	Vamos Pa'lante	Marcela Amaya (ganadora)	124.081	29,80%	P. Liberal y P. Verde
Wilmar Orlando Barbosa	132.480	37,00	P. de la U	Hernán Alexis Gómez Niño	113.217	27,19%	Centro Democrático
Hernán Gómez Niño	61.582	17,20	P. Verde	Luis Carlos Efraín Torres Rueda	87.209	20,94%	P. de la U
				Darío Vásquez Sánchez	69.079	16,59%	Cambio Radical
				Carlos Eduardo Cano Hernández	5.748	1,38%	Polo

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

Amaya participó de los comicios articulando su campaña con la nueva figura de la coalición, siendo particular la “alianza” entre dos fuerzas políticas que hasta ese entonces en la región se manifestaban equidistantes en temas económicos y ambientales. Sin embargo, la dinámica del poder y la configuración del sistema político y electoral colombiano implican una apuesta fuerte al proceso de armonización de los actores políticos y a que los gobiernos se constituyan, en un conjunto de fuerzas políticas que buscan acuerdos y acercamientos programáticos y no solamente sobre participación burocrática.

La orientación de género en esta campaña es un hecho sustantivo, porque es la primera vez que una candidata mujer (por decreto presidencial ya hubo una gobernadora en el periodo 1983-1984) llega al primer cargo del departamento, sentando un precedente y generando un incentivo para la mayor participación femenina en el poder de la región, además porque en su programa de gobierno y en sus acciones políticas de los primeros días ya posesionada, ha sido claro y evidente el interés de la Gobernadora por fomentar políticas públicas para la mujer y la equidad de género.

En las alcaldías, los resultados electorales presentan una ambivalencia. Por una parte, son marcadas las diferencias electorales y las preferencias, donde en sintonía con el departamento, el Partido Liberal se constituye en la principal fuerza política por el número de alcaldías ganadas (ver Tabla 2), desplazando al Partido de la U que vio disminuido su caudal electoral a una sola. Por otra parte, en lo que respecta a participación femenina, solo una mujer ganó una alcaldía de 29 posibles y lo hizo en nombre del Partido Centro Democrático. El grado de incertidumbre fue bajo en la mayoría de los municipios, como es el caso de El Castillo, donde Eliécer Urrea, candidato por el Partido Liberal, ganó a su opositora Laura Gilma Moreno, del Partido Verde, con una diferencia de 34,57% de la votación, pero en otros, como los casos de Puerto Gaitán y Puerto Lleras, la diferencia solo fue del 3% de la votación, y mención especial merece el municipio de Mesetas, donde la Alcaldía se definió con una diferencia de ocho votos.

Podemos observar claramente que en estas elecciones la concentración del poder pasa al Partido Liberal, debido a que el Partido Social de Unidad Nacional luego de tener más de 14 alcaldías pasa a tener solo una. El liberalismo obtiene la mayoría de alcaldías y así se posiciona de nuevo en la región, ya que en las anteriores elecciones solo había alcanzado tres alcaldías y en esta ocasión obtuvo ocho. El Partido Conservador también se vuelve a posicionar con cinco alcaldías, aunque dos por coalición, al igual que Cambio Radical que de seis alcaldías ganadas, tres fueron por coalición. Por último podemos observar cómo el Centro Democrático, a pesar de ser un partido nuevo en estas elecciones, logra cinco alcaldías, una de estas por coalición. Y llama la atención el caso del Partido Verde, que a pesar de ser coalición ganadora en la Gobernación, solo obtiene una alcaldía, resultado de las disputas internas de las estructuras locales con las nacionales que imposibilitan candidaturas fuertes o simplemente no se presentan en los procesos y dejan en libertad a los militantes y simpatizantes.

Tabla 2. Alcaldías ganadas por partido en Meta, 2011 y 2015

Municipios	Elecciones 2011		Elecciones 2015	
	Partidos	Votos	Partidos	Votos
Uribe	AICO	767	Partido Liberal	1.313
Barranca de Upía	Partido de la U	1.491	Partido Liberal	1.920
Cabuyaro	PIN (alcaldesa)	1.161	Partido Liberal	1.294
Puerto Lleras	Partido Liberal (alcaldesa)	1.128	Partido Liberal	1.030
El Castillo	Partido de la U	1.071	Partido Liberal	2.359
Lejanías	PIN	2.065	Partido Liberal	1.249
Mapiripán	Partido de la U	868	Partido Liberal	896
San Carlos de Guaroa	Partido de la U	2.115	Partido Liberal	2.441
Cubarral	ASI	2.032	Centro Democrático (alcaldesa)	1.757
El Calvario	Partido de la U	591	Centro Democrático	836
Puerto López	Partido de la U	4.920	Centro Democrático	7.417
San Juan de Arama	Cambio Radical	1.314	Centro Democrático	1.309
El Dorado	Partido de la U	926	Partido Conservador	1.321
La Macarena	Partido Liberal	2.208	Partido Conservador	1.672
Restrepo	Cambio Radical	3.264	Partido Conservador	4.586
Fuente de Oro	Cambio Radical	3.018	Cambio Radical	3.281
Granada	PIN	7.023	Cambio Radical	9.216
San Martín	ASI	5.216	Cambio Radical	4.106
Vista Hermosa	Partido de la U	3.075	MAIS	3.694
Puerto Gaitán	Partido de la U	3.277	MAIS	5.483
Cumaral	MIO	5.879	MAIS	3.416
Mesetas	Cambio Radical	1.771	ASI	1.618
Puerto Concordia	Cambio Radical	1.793	ASI	1.499
San Juanito	Partido de la U	508	Partido de la U	514
Acacias	Partido de la U	9.290	Partido Verde	8.843
Villavicencio	Partido de la U	59.286	Coalición Unidos Podemos y Cambio Radical	102.825
Puerto Rico	Partido Liberal	1.421	Coalición Cambio Radical y ASI	3.011
Castilla La Nueva	Partido de la U	3.776	Coalición Partido Conservador y Cambio Radical	4.202
Guamal	Partido de la U	3.927	Coalición Partido Conservador y Centro Democrático	2.256

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

Como mencionábamos, el número de alcaldesas disminuyó a una sola en los 29 municipios, a pesar de que en 2011 se dieron dos ganadoras, lo cual da a entender que todavía faltan esfuerzos para que las mujeres adquieran poder en los espacios locales, aunque en términos de formación y liderazgo se presentó un incremento significativo, ya que hubo una participación de 16 candidatas en relación con las 13 candidaturas femeninas del proceso anterior.

Por último, como en la Tabla 2 se puede observar, 25 de los 29 alcaldes elegidos se presentan con el aval de un partido y los cuatro restantes por coalición, incluida la Gobernadora. La inscripción por firmas no funcionó en estas elecciones a diferencia de 2011, pues los candidatos optaron por el mecanismo de coalición.

### **Cambios y continuidades en las dinámicas políticas de Meta**

A nivel de la Gobernación, destaca dentro de los cambios que se presentaron de una elección a otra, el paso de un gobernador avalado por firmas a una gobernadora que gana por coalición de partidos (Liberal y Verde), lo cual demuestra que tal vez la decisión de los votantes se ve más medida por los candidatos en sí y no tanto por la preferencia o el predominio de un partido, en contraposición con las dinámicas que se mantienen en los municipios, donde es clara la apuesta a una línea política partidista que no sale del espectro genérico del liberalismo, replanteado en muchas de las fuerzas políticas hoy existentes que han dado origen en años recientes a otros partidos y movimientos políticos.

Es claro que el cambio más significativo del poder local se da en la concentración por parte del Partido Liberal, debido a que en 2011, 14 alcaldías de 29 en total fueron alcanzadas por el Partido de la U, pero en estas elecciones el liberalismo logra mayor número de alcaldías con ocho ganadas, lo que muestra una baja sensible en la concentración del poder por parte del oficialismo nacional que puede tener una explicación en las posiciones del Gobierno sobre temas estratégicos para la región, e incluso la naturaleza y el cauce mismos del proceso de paz.

Este hecho se puede contrastar con la participación del nuevo partido Centro Democrático que logra posicionarse como la segunda fuerza en la región con cinco alcaldías, una de ellas por coalición con el Partido Conservador, que alcanza el poder en cinco alcaldías, dos por coalición

(con Centro Democrático y Cambio Radical), lo cual es un cambio significativo porque en 2011 no consigue alcaldías. Por último, podemos resaltar que, si bien no fueron ni la mitad de alcaldías conseguidas, las coaliciones entre partidos funcionaron en cuatro municipios. En este sentido, a nivel local una continuidad del sistema es la posición de Cambio Radical en la región, ya que logra alzarse con el poder en cinco municipios, aunque en dos por coalición, mismo número de las elecciones anteriores, pero solo repite en uno de ellos, Fuente de Oro.

Finalmente, existe una evidente transformación de las dinámicas de poder en la región con un cambio importante en el sistema de partidos. En primer lugar, en 2011 con un gobernador avalado por firmas y con un partido mayoritario en las alcaldías, la U, se lograron acuerdos sustantivos entre el orden local y el departamental. Sin embargo, en esta ocasión el Partido Liberal y su actual gobernadora cuentan una mayoría significativa de alcaldías que permitirá construir un proyecto político regional con acuerdos y rutas de acción estratégicas para el departamento. Además, es significativo que solo en tres alcaldías se mantiene el partido ganador de 2011: San Juanito con el Partido de la U, Fuente de Oro con Cambio Radical y Puerto Lleras con el Partido Liberal; en los demás se aprecia una alternancia de fuerza política nominal.

## **Casanare: la línea radical de derecha y la “oposición” desde lo local**

### **Contexto y participación político electoral**

En un hecho claro y contundente, Casanare tuvo un giro hacia el uribismo predecible por las condiciones socioeconómicas de la región. La victoria que el Centro Democrático obtuvo en la Gobernación del departamento, con un apoyo significativo de figuras importantes del denominado “clan de la casita”<sup>5</sup>, quienes manejan el poder casanareño y han posicionado dirigentes en el Congreso, la Gobernación de 2011 con

---

<sup>5</sup> El clan de “la Casita” fue conocido popularmente con este nombre desde el año de 2010, cuando sus representantes consiguieron aval del hoy extinto movimiento político AFROVIDES. Para esas elecciones, el símbolo con el que se identificaba la colectividad era una casa, de allí que fueran señalados como el “Clan de la Casita”, que hace referencia al grupo político que ha mantenido su poder intacto durante la última década, liderados por el ex Representante a la Cámara, José Rodolfo Pérez.

Nelson Mariño, quien fuera destituido por parte de la Procuraduría en 2013, y algunas alcaldías. Empero, llama la atención que dicho apoyo mayoritario hacia la Gobernación no se refleja con los alcaldes elegidos pues en ningún municipio obtuvo la victoria.

La Gobernación del departamento quedó en manos de Josué Alirio Barrera Rodríguez del Partido Centro Democrático, con 85.500 votos que representaron el 46,1% de la votación, sobre el candidato Héctor Julio Ramos Prieto de la coalición Cambio Radical y Opción Ciudadana, con 52.947 votos que representaron el 28,59% (ver Tabla 3). Dicha victoria era esperada en función de los resultados de las elecciones de Congreso y presidenciales, pues el Centro Democrático había obtenido sendas victorias que lo catapultaban como la principal fuerza política de la región. Sin embargo, el impacto electoral no caló en los electores para las locales pues este partido no obtuvo alcaldías.

Tabla 3. Votación Gobernación de Casanare, 2011 y 2015

Elecciones 2011				Elecciones 2015			
Candidatos	Votos	%	Partidos	Candidatos	Votos	%	Partidos
Nelson Ricardo Marino V. (ganador)	54.890	35,69%	Movimiento político AFROVIDES	Josué Alirio Barrera Rodríguez (ganador)	85.500	46,17%	Partido Centro Democrático
Jorge Eliécer Prieto R.	25.214	16,39%	Partido Verde	Héctor Julio Ramos Prieto	52.947	28,59%	Partido Cambio Radical y Opción Ciudadana
José Alirio Guzmán G.	24.227	15,75%	Partido Cambio Radical	Lilian Fernanda Salcedo Restrepo	39.925	21,56%	Partido Liberal Colombiano y Partido Alianza Verde
Efrén Antonio Hernández D.	23.342	15,18%	Partido de Integración Nacional	Joel Olmos Cordero	1.570	0,84%	Movimiento Autoridades Indígenas de Colombia

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

Por otra parte, el mapa político es interesante porque Cambio Radical, rival directo en la elección departamental, se posicionó en los munici-

prios con seis alcaldías (ver Tabla 4), lo que plantea la necesidad de hacer negociaciones políticas conducentes a posibles coaliciones entre el Gobernador y los alcaldes de esta colectividad. El Partido Liberal se alzó con cuatro alcaldías, el Partido de la U con tres, Opción Ciudadana con tres, y los verdes, los conservadores y el Movimiento Social La Bendición con una cada cual.

Puede observarse que ninguna fuerza política ganó a través de coalición, lo que permite hablar de una filiación partidista unidireccional que no asimila la articulación programática y los acuerdos extrapartidistas. Espacios de representación alternativos no son significativos y la participación de las mujeres se incrementa pero la representatividad disminuye, al obtener solo dos alcaldías de las tres logradas en 2011.

Tabla 4. Alcaldías ganadas por partido en Casanare, 2011 y 2015

Municipios	Elecciones 2011		Elecciones 2015	
	Partidos	Votos	Partidos	Votos
Sabanalarga	Cambio Radical	890	Cambio Radical	1.297
Tauramena	Partido de la U	2.999	Cambio Radical	5.463
Chameza	Liberal	745	Cambio Radical	773
Maní	AFROVIDES (alcaldesa)	3.197	Cambio Radical	3.413
Nunchía	PIN (alcaldesa)	3.360	Cambio Radical	2.479
Trinidad	Liberal	4.557	Cambio Radical	2.537
Monterey	Alianza Verde	1.674	Liberal	2.033
San Luis de Palenque	Liberal	1.718	Liberal	2.415
La Salina	AFROVIDES	417	Liberal	517
Hato de Corozal	AFROVIDES	1.444	Liberal	2.177
Aguazul	AFROVIDES	9.865	Partido de la U	7.463
Támara	AFROVIDES	1.233	Partido de la U	1.033
Paz de Ariporo	Liberal	3.790	Partido de la U	4.203
Villa Nueva	Liberal	3.721	Opción Ciudadana (alcaldesa)	4.041
Orocué	AFROVIDES	3.360	Opción Ciudadana	3.891
Pore	Verde (alcaldesa)	1.112	Opción Ciudadana	930
Recetor	AFROVIDES	634	Alianza Verde (alcaldesa)	631
Sácama	Liberal	450	Conservador Colombiano	668
Yopal	Liberal	30.362	Movimiento Social La Bendición	24.515

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



## Cambios y continuidades en las dinámicas políticas de Casanare

En el año 2011, el poder político en el departamento lo obtuvo el Movimiento Político AFROVIDES, así como en las elecciones atípicas de 2013, después de que la Procuraduría destituyera al gobernador Nelson Mariño. En ese momento, Marco Tulio Ruiz Riaño, por el Movimiento Político AFROVIDES, fue elegido como el nuevo gobernador de Casanare y en 2015 el cargo quedó en poder del Centro Democrático. Estos resultados son muy peculiares como tendencia ya que AFROVIDES hoy se encuentra en disputa con el CNE por su personería jurídica y ha sido protagonista de escándalos por ser una “famiempresa de avales”; los dos hechos en relación con el congresista Jahir Acuña recalaron en el uribismo y posicionaron al departamento con una línea de centro derecha.

Asimismo, cuatro años atrás no se presentaron candidatas para la Gobernación y en cuanto a las alcaldías, en 13 de 19 municipios sí las hubo y ganaron en tres, lo que evidencia una abrumadora diferencia frente a 16 alcaldías restantes ganadas por varones. En 2015 se incrementa la participación de la mujer, tanto en Gobernación como en alcaldías; en estas últimas en tres municipios más, pero el número de elegidas disminuye de tres a dos, lo cual demuestra que si bien la participación se incrementa, la representatividad es considerablemente baja.

Por otra parte, el mapa político se reconfigura localmente en función de los cambios y procesos de alternancia de las alcaldías. El Partido Liberal con siete alcaldías en 2011 reduce su caudal político a cuatro en 2015, AFROVIDES pierde seis, que no recaen en el Centro Democrático, principal y potencial heredero del proceso, pero sí en Cambio Radical que pasa de dos a seis, PIN ahora Opción Ciudadana de una a tres, la U de una a tres, verdes de dos a una. Así es claro un escenario de alta volatilidad en función de los espacios dejados por AFROVIDES.

## Arauca: entre coaliciones y crisis del oficialismo partidista

### Contexto y participación político electoral

La diferencia de votos entre el candidato ganador Ricardo Alvarado Bestene con 46.429 bajo su eslogan *Humanizando el Desarrollo*, que representó el 48,33% de la votación, frente a Hernando Pozo Parales con

32.809 votos que son el 34,15%, evidencia que el grado de incertidumbre electoral fue bajo en virtud de que la distancia entre los contendores fue significativa, con un porcentaje superior al 10%, es decir, 14,21%.

Al igual que en Meta, el poder político departamental quedó en manos de una coalición de cinco partidos: Conservador, de la U, Cambio Radical, ASI y Alianza Verde. Sin embargo, las coaliciones no terminaron ahí, a nivel local se presentaron seis coaliciones para las alcaldías y lograron la victoria en dos de siete municipios, pero en ninguna se repite la coalición que ganó la Gobernación.

Tabla 5. Votación Gobernación de Arauca, 2011 y 2015

Elecciones 2011				Elecciones 2015			
Candidatos	Votos	%	Partidos	Candidatos	Votos	%	Partidos
José Facundo Castillo Cisneros	35.506	44,48	Partido de la U	Ricardo Alvarado Bestene	46.429	48,33%	Coalición (Conservador, de la U, Cambio Radical, ASI y Alianza Verde )
Carlos Eduardo Pinilla	23.392	29,30	Cambio Radical	Hernando Posso Parales	32.809	34,15%	Liberal
Helmer José Muñoz	8.768	10,98	Alianza Ciudadana	Carmen Sirenia Saray Tovar	9.551	9,94%	Centro Democrático
Juan Manuel Mogollón	8.352	10,46	Liberal	Édgar Fernando Guzmán Robles	4.013	4,17%	Opción Ciudadana

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

De los siete municipios del departamento, el Partido Liberal se hace al poder en dos, las otras alcaldías se distribuyen entre Cambio Radical, Centro Democrático, Polo Democrático, coalición ASI, Cambio Radical y Alianza Verde, y coalición Alianza Verde, Conservador y U, con una alcaldía cada uno.

Tabla 6. Alcaldías ganadas por partido en Arauca, 2011 y 2015

Municipios	Elecciones 2011		Elecciones 2015	
	Partidos	Votos	Partidos	Votos
<b>Cravo Norte</b>	Cambio Radical	712	Liberal Colombiano	902
<b>Tame</b>	MIO	4.737	Liberal Colombiano	6.372
<b>Fortul</b>	Polo Democrático Alternativo	2.101	Polo Democrático Alternativo	3.350
<b>Arauca</b>	Partido de la U	12.828	Cambio Radical	16.262
<b>Saravena</b>	Partido de la U	5.421	Centro Democrático	6.145
<b>Arauquita</b>	Polo Democrático Alternativo	3.878	Coalición partidos Alianza Verde, Conservador y de la U	9.391
<b>Puerto Rondón</b>	ASI	714	Coalición Así Ganamos Todos (ASI, Verde y Cambio Radical) (alcaldesa)	1.081

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

## Cambios y continuidades en las dinámicas políticas de Arauca

En las elecciones departamentales de Arauca en el año 2011, el Partido Social de Unidad Nacional fue el vencedor, obtuvo la Gobernación y dos alcaldías de siete posibles. Para 2015, el Partido de la U participó en coalición con los partidos Conservador, Cambio Radical, ASI y Alianza Verde, y liderando dicha coalición mantiene su influencia en la región, a pesar de que a nivel local no logró ninguna de las alcaldías en juego.

Para las elecciones de 2011 no hubo participación de candidatas para la Gobernación y a nivel de alcaldías solo en tres municipios se registró participación de estas, pero sin ninguna victoria o hecho significativo. En 2015 el Centro Democrático postuló como candidata a la Gobernación a Carmen Saray Tovar y logró poco menos del 10% de la votación. A nivel de alcaldías, en un solo municipio, Puerto Rondón, se presentó una candidata por la coalición Así Ganamos Todos, conformada por los partidos ASI, Verde y Cambio Radical, y ella se alzó con la victoria electoral. En general, la participación y representación femeninas mejoraron en 2015 respecto a 2011, pero sigue siendo inequitativa la distribución del poder entre varones y mujeres en el departamento.

En 2011 el Polo Democrático Alternativo y el Partido de la U se hacen a dos alcaldías cada uno, las demás se distribuyen entre ASI, CR y MIO. Para 2015 la U no logró victorias, salvo en la coalición en el municipio de Arauquita. En suma, la distribución partidista da cuenta de: el Polo pierde una alcaldía y mantiene la de El Fortul; el Partido Liberal gana dos; Cambio Radical mantiene una, aunque en otro municipio, Arauca; el Centro Democrático logró una; ASI logró dos alcaldías mediante la figura de coaliciones, en una con el Partido Verde (Arauquita) y otra con el Partido Conservador (Puerto Rondón).

## **Amazonas: un cambio radical hacia el Centro Democrático**

### **Contexto y participación político electoral**

Manuel Antonio Carebilla ganó ampliamente la Gobernación del departamento, representando al Partido Cambio Radical, con un 34,96% de los votos (ver Tabla 7), en medio de un escenario condicionado porque el Partido Liberal y Alianza Verde decidieron competir en coalición. La línea oficialista del Partido Verde optó por no apoyar una candidatura de manera directa y esto generó una ruptura interna. Llama la atención que algunos sectores del Verde deciden apoyar a Cambio Radical y la candidatura de Carebilla y que los más de 8.000 votos que lograron en 2011 verdes y liberales serían anecdóticos, porque tan solo llegarían a poco más de 5.300 ya en figura de coalición.

A nivel local en los dos municipios del departamento, llama la atención que Cambio Radical y el Partido Conservador, que lograron las alcaldías de Leticia y Puerto Nariño en 2011, vieron sus aspiraciones relegadas por el Centro Democrático que mayoritariamente se hace a las dos alcaldías en 2015 con sendas victorias, que demuestran una reafirmación del pensamiento de dicho partido en la región y al igual que Casanare en la Orinoquía, plantean grandes signos de interrogación sobre el futuro de los procesos de refrendación de los acuerdos de paz y las condiciones de los posacuerdos y el posconflicto.

Tabla 7. Votación Gobernación de Amazonas, 2011 y 2015

Elecciones 2011				Elecciones 2015			
Candidatos	Votos	%	Partidos	Candidatos	Votos	%	Partidos
Carlos Arturo Rodríguez Celis (ganador)	7.696	33,75	Partido Verde	Manuel Antonio Carebilla Cuéllar (ganador)	8.615	34,96	Partido Cambio Radical
Rafael Elizalde Gómez	6.453	28,39	Partido Cambio Radical	Harold Augusto Valencia Infante	6.149	24,95	Partido Alianza Social Independiente
Guillermo Marín Torres	4.678	20,51	Movimiento de Inclusión y Oportunidades	Jhon Carlos Palomares Babilonia	5.386	21,85	Partido Liberal Colombiano y Partido Alianza Verde
Celso Pineda Bernal	1.814	7,95	Movimiento Político AFROVIDES	Jhon Alex Benjumea Moreno	1.335	5,41	Partido Conservador Colombiano
Humberto Rodríguez	705	3,09	Partido de Integración Nacional	Hernán Emilio Zambrano Pantoja	1.179	4,78	Partido Opción Ciudadana
Hernando Emilio Zambrano Pantoja	469	2,05	Partido Liberal Colombiano	Celso Pineda Bernal	499	2,02	Movimiento Autoridades Indígenas de Colombia
Jorge Romny Morán Teteve	209	0,92	Movimiento de Autoridades Indígenas	Levy Andoke Andoke	482	1,95	Movimiento Alternativo Indígena y Social, MAIS
Douglas Nevardo Botía Guerra	194	0,85	Partido Social de Unidad Nacional	Casimiro Cabrera Rodríguez	144	0,58	Partido Polo Democrático Alternativo

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

Con una victoria clara en la Gobernación de 2015, Cambio Radical no avaló ninguna candidatura a alcaldía. En esta ocasión el Centro Democrático participó en la arena electoral y logró una victoria contundente. La Alianza Verde que jugó su carta a la Gobernación con el Partido Liberal, para la Alcaldía de Leticia decidió hacer una coalición con el Partido de la U, sin mayor trascendencia electoral. En cuanto a la participación de mujeres, tanto Leticia como Puerto Nariño no tuvieron en 2011 candidatas, pero en 2015 Jhichel Benjumea Acosta participó en representación de AICO por la Alcaldía de Leticia, aunque no logró un posicionamiento y obtuvo tan solo el 4,5% de la votación (ver Tabla 8).

Tabla 8. Alcaldías ganadas por partido en Amazonas, 2011 y 2015

Municipios	2011		2015	
	Partidos	Votos	Partidos	Votos
Leticia	Partido Cambio Radical	4.510	Centro Democrático	6.437
Puerto Nariño	Partido Conservador	1.712	Centro Democrático	1.319

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

## Cambios y continuidades en las dinámicas políticas de Amazonas

El sistema de coalición no permea en las prácticas políticas de Amazonas porque las candidaturas no son vinculantes en términos programáticos entre las distintas fuerzas políticas. Existe un desplazamiento del poder local y departamental. Cambio Radical logró la Gobernación, pero perdió las alcaldías de Leticia y Puerto Nariño. El Centro Democrático, a pesar de su peso electoral en el departamento, no logró presencia activa en la elección para la Gobernación, pero sí obtuvo una victoria contundente en las alcaldías. Los nuevos partidos que lograron la victoria, han sido claros al manifestar su posición crítica frente al proceso de paz. El gran derrotado es la Alianza Verde que no posicionó actores relevantes en Gobernación, porque perdió su capital electoral y su posición de poder.

## Putumayo: ¿la mujer en tiempo de renovación?

### Contexto y participación político electoral

Sorrel Parisa Aroca obtiene el 45,09% de la votación en nombre de una coalición de partidos integrada por Alianza Verde, la U y Cambio Radical. Este hecho marca dos líneas políticas en el departamento. En primer lugar, una mujer llega a la Gobernación logrando acuerdos programáticos entre partidos. En segundo lugar, a pesar de la coyuntura antes mencionada, la abstención electoral es marcada y el bajo interés de la población se manifiesta en el número de votos para la ganadora, que es similar en 2011 y 2015. El partido ganador en 2011 fue el Conservador, que en las elecciones de 2015 disminuye su caudal electoral en más de 20 mil votos que le significan no poder mantenerse en el poder (ver Tabla 9).

Tabla 9. Votación Gobernación de Putumayo, 2011 y 2015

Elecciones 2011				Elecciones 2015			
Candidatos	Votos	%	Partidos	Candidatos	Votos	%	Partidos
Jimmy Harold Díaz Burbano	53.822	53,25	Partido Conservador Colombiano	Sorrel Parisa Aroca Rodríguez (ganadora)	53.292	45,09	Partido de la U y Cambio Radical
Iván Gerardo Guerrero Guevara	33.656	33,30	Partido Liberal Colombiano	Jorge Eliécer Coral Rivas	32.831	27,77	Partido Conservador Colombiano
Carlos Olmedo Jiménez Toro	4.342	4,29	Partido Polo Democrático Alternativo	Reinaldo Velásquez Ramírez	28.364	23,99	Partido Liberal Colombiano y Opción Ciudadana
Franco Armando Guerrero Albán	3.351	3,31	Movimiento de Inclusión y Oportunidades	Fabio Arturo Paz Ortiz	486	0,41	Movimiento Autoridades Indígenas de Colombia
Jorge Arley Bravo Rodríguez	2.486	2,45	Partido Alianza Social Independiente				

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

A nivel local en los 13 municipios del departamento hay una conjunción de partidos tradicionales y alternativos en disputa por el poder. De la distribución del poder en las alcaldías en 2011 (cinco victorias conservadoras, tres liberales, dos de AICO, una verde, una de AFROVIDES y una de ASI) solo quedan las anécdotas. La recomposición del sistema de partidos local se evidencia por el hecho de que el Partido Conservador pasa de tener cinco alcaldías a tener cero. Los resultados de 2015 en cuanto a alcaldías obtenidas son: Liberal, seis; Verde, tres; de la U, dos; MAIS, una; en la capital ganó la coalición Tiempo de Renovación integrada por los partidos Cambio Radical, Verde y de la U (ver Tabla 10).

En cuanto a la participación de las mujeres, a pesar de tener Gobernadora, no se dio victoria alguna en los municipios. Se observa que el número de candidatas en 2011, que fue 11, se reduce a 10 en 2015. Los espacios de participación femenina no son efectivos, pero llama la atención que el Partido Liberal es el que más le apuesta al tema de participación de género en la región.

Tabla 10. Alcaldías ganadas por partido en Putumayo, 2011 y 2015

Municipios	Elecciones 2011		Elecciones 2015	
	Partidos	Votos	Partidos	Votos
Mocoa	Partido Conservador Colombiano	8.011	Tiempo de Renovación	11.769
Colón	Partido Liberal Colombiano	1.732	Partido Liberal Colombiano	1.560
Orito	Partido Liberal Colombiano	6.418	Partido de la U	4.665
Puerto Asís	Partido Conservador Colombiano	9.455	Partido Liberal Colombiano	8.552
Puerto Caicedo	Partido Verde	1.664	Partido Liberal Colombiano	3.373
Puerto Guzmán	Movimiento Político AFROVIDES	3.266	Partido Alianza Verde	2.477
Puerto Leguízamo	Movimiento Autoridades Indígenas de Colombia	2.379	Movimiento Alternativo Indígena y Social, MAIS	2.041
San Francisco	Partido Conservador Colombiano	1.402	Partido Liberal Colombiano	1.882
San Miguel	Partido Alianza Social Independiente	2.855	Partido Alianza Verde	3.767
Santiago	Partido Conservador Colombiano	964	Partido de la U	2.383
Sibundoy	Partido Liberal Colombiano	2.865	Partido Liberal Colombiano	2.731
Valle del Guamuez	Movimiento Autoridades Indígenas de Colombia	5.253	Partido Alianza Verde	4.905
Villagarzón	Partido Conservador Colombiano	4.704	Partido Liberal Colombiano	4.360

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

## Cambios y continuidades en las dinámicas políticas de Putumayo

Se observa una recomposición del sistema de partidos a nivel departamental y local. El empoderamiento de las mujeres se materializa en la Gobernación por medio de una coalición programática que logra desplazar del poder a los partidos Conservador y Liberal, fuerzas tradicionales en el departamento que en 2011 obtuvieron las principales votaciones. La redistribución del capital electoral refleja una fluctuación del mismo entre los partidos participantes sin la intervención de nuevas fuerzas políticas.

En el escenario local, la redistribución es absoluta. El Partido Conservador no ganó en los escenarios de poder. El Liberal se posicionó



localmente con seis, tres alcaldías más en relación con 2011. El Verde aumentó su caudal de una a tres alcaldías. Las coaliciones no fueron protagonistas en este espacio local a pesar de la victoria significativa de la coalición en Mocoa con la participación del Verde, la U y Cambio Radical. Frente a 2011 se evidencia que no hay una continuidad de los partidos. A diferencia de Amazonas y Casanare, no se registra participación o activismo del Centro Democrático.

## Caquetá: la lógica tradicionalista por el poder local

### Contexto y participación político electoral

En las elecciones para gobernador, de la victoria contundente del Movimiento Mira con poco más de 55 mil votos en 2011, se pasó a un triunfo del Partido Liberal con algo más de 42 mil electores en 2015. El escenario electoral muestra una recomposición de las fuerzas tradicionales e incluso la victoria del liberal Álvaro Pacheco Álvarez se produce con una votación similar a la de Harry González García en 2011, lo que refiere una estabilidad del capital electoral de dicho partido en el departamento. No ocurre lo mismo con el Partido Conservador que en 2011 se fragmenta en beneficio del Mira, pero en 2015 se recompone y logra articular a los sectores miraístas. Llama la atención que en 2011 participaran dos candidatas a la Gobernación avaladas por los partidos ASI y Conservador, mientras que en 2015 no hay candidata alguna inscrita en las elecciones (ver Tabla 11).

Tabla 11. Votación Gobernación de Caquetá, 2011 y 2015

Elecciones 2011				Elecciones 2015			
Candidatos	Votos	%	Partidos	Candidatos	Votos	%	Partidos
Víctor Isidro Ramírez Loaiza	55.084	45,81	Movimiento Mira	Álvaro Pacheco Álvarez (ganador)	42.056	29,39	Partido Liberal Colombiano
Harry Giobanny González García	40.312	33,52	Partido Liberal Colombiano	Arnulfo Gasca Trujillo	37.257	26,04	Partido Conservador Colombiano
Nelcy Almario Rojas	8.584	7,13	Partido Conservador	Luis Antonio Ruiz Cicery	36.715	25,66	Partido Alianza Verde
María Elena Aparicio García	5.278	4,38	Partido Alianza Social Independiente	Luis Antonio Serrano Morales	18.590	12,99	Partido de la U

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

A nivel local existe una recomposición de los partidos similar a la departamental. El Conservador logró espacios importantes desde lo local con seis alcaldías de 16 posibles. En 2011 el poder estaba en manos del liberalismo con cuatro alcaldías, pero en 2015 paso a manos del conservatismo que se adueñó de seis (dos en coaliciones). Los nuevos partidos figuran tenuemente, aunque se posicionan en espacios de toma de decisiones y control político. El Centro Democrático logró una importante victoria política al obtener la Alcaldía de San Vicente del Caguán, lo que puede ser un indicativo de las discusiones y los debates que generarán las acciones del posconflicto en el departamento. Asimismo Cambio Radical logra tres victorias y así se convierte en la segunda fuerza política a nivel local (ver Tabla 12).

Tabla 12. Alcaldías ganadas por partido en Caquetá, 2011 y 2015

Municipios	Elecciones 2011		Elecciones 2015	
	Partidos	Votos	Partidos	Votos
Florencia	Partido Social de Unidad Nacional	21.053	Partido Centro Democrático	21.955
Albania	Partido Social de Unidad Nacional	1.302	Partido Conservador Colombiano	1.278
Belén de los Andaquíes	Partido Verde	1.784	Partido Conservador Colombiano	1.937
Cartagena del Chairá	Partido Conservador Colombiano	2.456	Partido Alianza Social Independiente	2.625
Curillo	Partido Alianza Social Independiente	875	Partido de la U	1.673
El Doncello	Partido Liberal Colombiano	2.936	Partido Cambio Radical	3.872
El Paujil	Movimiento Mira	2.349	Partido Cambio Radical	2.624
La Montañita	Polo Democrático Alternativo	2.027	Coalición partidos Conservador y Liberal	2.794
Milán	Partido Conservador Colombiano	1.646	Partido Liberal Colombiano	2.577
Morelia	Partido Social de Unidad Nacional	858	Por el Cambio	1.422
Puerto Rico	Partido Liberal Colombiano	2.799	Coalición partidos Cambio Radical y Alianza Verde	3.023
San José del Fragua	Regístrate al Cambio	1.960	Partido Cambio Radical	2.677
San Vicente del Caguán	Polo Democrático Alternativo	5.915	Partido Centro Democrático	5.731
Solano	Partido Alianza Social Independiente	1.545	Movimiento Alternativo Indígena y Social, MAIS	2.000
Solita	Partido Liberal Colombiano	1.190	Partido Conservador Colombiano	1.420
Valparaíso	Partido Liberal Colombiano	1.296	Partido Conservador Colombiano	1.952

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

## **Cambios y continuidades en las dinámicas políticas de Caquetá**

En el departamento existe una fuerte tendencia hacia el bipartidismo tradicional. El sistema de partidos se proyecta estable y renuente a la significación política de los nuevos partidos. A pesar de dicha tendencia, podemos identificar un escenario próspero para Cambio Radical, cuya posibilidad de participación victoriosa en las elecciones presidenciales de 2018 se ve reflejada en el crecimiento sistemático del poder local. Ocurre lo mismo, departamentalmente, con el Centro Democrático ya que en San Vicente del Caguán logró una victoria simbólica e importante, pensando en los posibles acuerdos de La Habana y su posterior refrendación, por el significado político que tiene el municipio, que fue zona de despeje en los diálogos de paz durante el gobierno del presidente Pastrana.

La participación política de los partidos tradicionales es estable pese a las diferentes coaliciones que se consolidan. En este mismo sentido la participación de las mujeres se reduce, pasando de dos candidatas a la Gobernación en 2011 a ninguna en 2015, y de 10 candidatas para las 16 alcaldías a ocho en 2015. Así, se pasó de tres ganadoras (Florencia, Solita y Valparaíso) a dos (en Milán y El Doncello).

## **Guainía: la unidad regional al poder**

### **Contexto y participación político electoral**

La coalición de partidos Unidad Regional Guainía, integrada por el Liberal, Cambio Radical y Verde, logró alzarse con la victoria en la Gobernación con Javier Eliécer Zapata que obtuvo 37,72% de la votación, sobre Horacio Medina de ASI. El escenario político llevó a las principales fuerzas (Partido Liberal y Cambio Radical) a establecer una coalición programática para hacer frente al Centro Democrático y a las colectividades políticas alternativas con vínculos sociales marcados, como ASI, AICO y MAIS, que han ganado espacios de acción política en el departamento (ver Tabla 13).

Tabla 13. Votación Gobernación de Guainía, 2011 y 2015

Elecciones 2011				Elecciones 2015			
Candidatos	Votos	%	Partidos	Candidatos	Votos	%	Partidos
Óscar Armando Rodríguez Sánchez	4.610	39,13	Partido Liberal Colombiano	Javier Eliécer Zapata Parrado (ganador)	5.421	37,72	Coalición de partidos Liberal, Cambio Radical y Alianza Verde
Tocayo Carrizosa Falla	3.246	27,55	Partido Social de Unidad Nacional	Alipio Horacio Medina	4.354	30,3	Partido Alianza Social Independiente
David Torcuato	895	7,59	Partido Alianza Social Independiente	Anatolio Hernández Lozano	3.874	26,96	Coalición de partidos Conservador y Centro Democrático
				Luis Antonio Rodríguez López	352	2,44	Movimiento de Autoridades Indígenas de Colombia
				Boris Rafael Martínez Hernández	148	1,02	Movimiento Alternativo Indígena y Social, MAIS
				Gustavo González	66	0,45	Partido Opción Ciudadana

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

A nivel local, en Inírida el Partido Liberal desplaza a Cambio Radical que participa con la única candidata en el departamento, Claudia Jimena Arango (ver Tabla 14). Por la naturaleza geográfica del departamento, no es posible observar o evidenciar cambios sustantivos en la dinámica electoral más allá del moderado porcentaje de abstención que no supera el 35%.

Tabla 14. Alcaldía ganadora por partido en Guainía, 2011 y 2015

Municipio	Elecciones 2011		Elecciones 2015	
	Partido	Votos	Partido	Votos
Inírida	Partido Cambio Radical	3.318	Partido Liberal Colombiano	4.683

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

## Guaviare: el camino hacia el oficialismo

### Contexto y participación político electoral

Las elecciones de 2015 evidenciaron un proceso transicional de las fuerzas políticas alternativas de la región. En 2011 la victoria de la Gobernación fue para ASI y en 2015 para AICO, que superó por más de tres mil votos los resultados del anterior ganador (ver Tabla 15). La participación de dos coaliciones fuertes, Partido de la U y Cambio Radical con 25% y Partido Liberal más ASI con 16%, planteó un escenario electoral competido. La tendencia regional hacia modelos alternativos de gobierno se mantuvo y se reafirmó con una votación categórica en favor de AICO.

Tabla 15. Votación Gobernación de Guaviare, 2011 y 2015

Elecciones 2011				Elecciones 2015			
Candidatos	Votos	%	Partidos	Candidatos	Votos	%	Partidos
José Octaviano Rivera Moncada	9.777	35	Partido Alianza Social Independiente	Nebio de Jesús Echeverry Cadavid (ganador)	12.840	38,68	Movimiento Autoridades Indígenas de Colombia
Alexander García Rodríguez	8.834	31,63	Partido Social de Unidad Nacional	Yeyson Efraín Pineda Alfonso	8.531	25,7	Coalición Partido de la U y Cambio Radical
José Alberto Pérez Restrepo	7.561	27,07	Partido Conservador Colombiano	Santos María Suárez Melo	5.432	16,36	Coalición Partido Liberal y Alianza Social Independiente
Luis Jesús Córdoba Rincón	778	2,78	Partido Liberal Colombiano	Constantino Rodríguez Calvo	4.645	13,99	Coalición Partido Conservador y Centro Democrático
Johnn Estrada Monroy	176	0,63	Partido Cambio Radical	Flor Piedad Cortés Cristancho	702	2,11	Movimiento Alternativo Indígena y Social, MAIS
Jairo Alberto Leyton Vargas	149	0,53	Movimiento Político AFROVIDES	Andrés Fabián Amaya	270	0,81	Partido Alianza Verde

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

A nivel local existe una estabilidad de los partidos tradicionales. El Partido Liberal mantiene una participación mayoritaria con dos alcaldías, una de ellas en coalición con ASI. Las dos restantes quedaron en manos del Partido de la U (ver Tabla 16).

Tabla 16. Alcaldías ganadas por partido en Guaviare, 2011 y 2015

Municipios	Elecciones 2011		Elecciones 2015	
	Partidos	Votos	Partidos	Votos
San José de Guaviare	Partido Verde	4.800	Coalición Partido Liberal Colombiano y Alianza Social Independiente	7.244
Calamar	Partido Conservador Colombiano	1.187	Partido de la U	1.437
El Retorno	Partido de la U	3.862	Partido de la U	3.680
Miraflores	Partido Liberal Colombiano	938	Partido Liberal Colombiano	639

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

## Cambios y continuidades en las dinámicas políticas de Guaviare

Se puede evidenciar que el escenario departamental es de contrastes y existe un posicionamiento claro hacia los partidos alternativos. A nivel local los partidos tradicionales mantienen hegemonía y cristalizan alternancias en el poder. Por otra parte, la participación de las mujeres a nivel regional no es significativa. En 2011 no hubo candidatas a la Gobernación, en 2015 hubo una candidata por el Partido MAIS que obtuvo 2,11% de votación y a nivel municipal participaron dos mujeres en 2011 y una en 2015 sin obtener victorias.

## Vaupés: ¿los movimientos alternativos como Cambio Radical?

### Contexto y participación político electoral

En el departamento de Vaupés, a diferencia de Guaviare, se evidencia en 2015 una tendencia de gobierno alternativo a oficialismo nacional. En 2011 AICO, con Roberto Jaramillo García, que obtuvo poco más del 60% de la votación, se alzó con la Gobernación. Para 2015, Jesús María Vásquez obtuvo poco menos del 60% representando a Cambio Radical,

imponiéndose a la coalición integrada por el Partido Liberal y ASI. Es importante mencionar que la disputa electoral se dio entre cuatro fuerzas políticas en 2011 y en 2015 formalmente entre dos, aunque una de ellas en coalición (ver Tabla 17).

Tabla 17. Votación Gobernación de Vaupés, 2011 y 2015

Elecciones 2011				Elecciones 2015			
Candidatos	Votos	%	Partidos	Candidatos	Votos	%	Partidos
Roberto Jaramillo García (ganador)	6.364	61,44	Movimiento Autoridades Indígenas de Colombia	Jesús María Vásquez Caicedo (ganador)	7.129	59,72	Partido Cambio Radical
Henry Fernando Correal Herrera	3.053	29,47	Partido Cambio Radical	Henry Fernando Correal Herrera	4.671	39,13	Coalición Partido Liberal y Alianza Social Independiente
Rayol Sarmiento Pineros	714	6,89	Partido Liberal Colombiano				
Leonel Ricardo Martínez Lezama	124	1,19	Partido Social de Unidad Nacional				

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

A nivel local se refleja la misma inclinación política del departamento, porque se obtienen tres alcaldías en representación directa del oficialismo nacional, dos para Cambio Radical y una para el Partido de la U. Es importante mencionar que los movimientos o partidos políticos alternativos (MAIS, ASI y Verde) solo participaron en Carurú sin obtener la victoria (ver Tabla 18).

Tabla 18. Alcaldías ganadas por partido en Vaupés, 2011 y 2015

Municipios	Elecciones 2011		Elecciones 2015	
	Partidos	Votos	Partidos	Votos
Carurú	Movimiento de Inclusión y Oportunidades	322	Partido Cambio Radical	501
Mitú	Partido de Integración Nacional	2223	Partido Cambio Radical	4122
Tairaia	Partido Cambio Radical	426	Partido de la U	487

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

## Cambios y continuidades en las dinámicas políticas de Vaupés

Se puede observar un desplazamiento de las fuerzas políticas alternativas, quienes pierden su capital electoral a manos del oficialismo nacional representado por Cambio Radical y la U. No existe un activismo político de centro derecha por parte de Centro Democrático, que participa únicamente en Mitú, donde ocupa el último lugar. En cuanto a la participación de mujeres, en 2011 se presentaron tres candidatas para igual número de municipios, pero sin victorias. En 2015, hay tres candidatas pero solo en dos municipios (Carurú con dos y Taraira con uno) destacándose la victoria de Doris Villegas en Taraira.

## El papel de los militantes versus el papel de los ciudadanos

Los partidos políticos en los nuevos escenarios institucionales han tenido que enfrentarse a un conjunto adicional de desafíos en aras de mantener competitividad y estabilidad, del sistema político en general y de partidos en lo particular. Consideramos que tanto la hipótesis de la estabilidad política como la de crisis de representación no implican procesos causales: *la estabilidad deviene en participación electoral* (Geddes, 1996, pp. 14-52; Cox, 1997, pp. 2-12; Boix, 1999, pp. 609-624; Benoit, 2004, pp. 363-389; Colomer, 2004, pp. 167-183; Buquet, 2007, pp. 35-49, y 2012, pp. 14-16) porque los sistemas deben orientarse hacia procesos de consolidación democrática con garantías sociales amplias, no solamente tratando de incentivar la participación electoral. Por tanto, en una interpretación sobre la democracia colombiana en un escenario electoral de posacuerdos y posconflicto, no es totalmente correcto concluir que los sistemas políticos, de partidos o de representación, son estables o que están en crisis.

La lectura debe ser complementaria buscando principios de relación, explicación e interpretación, contrario a la conclusión de Buquet (2012, p. 24): “si un sistema de partidos institucionalizado es un sistema en equilibrio, las elecciones deberían ofrecer relativamente baja volatilidad y, al mismo tiempo, estabilidad en el número de partidos”. Con esto referiremos que la estabilidad, entendida como las pautas de competición entre partidos que muestran regularidad (Prezeworski, 1975, pp. 49-67),



es el escenario de los sistemas de partidos, y que la crisis de representación, en términos institucionales, como “el arraigo de un partido en la sociedad, en sus redes y organizaciones” (Mainwaring y Torcal, 2005, p. 146), es la relación con el ciudadano y la sociedad.

Ahondando en esto, y tomando como referente la propuesta de Mainwaring y Torcal (2004), podemos encontrar sistemas de partidos: 1) *institucionalizados* o 2) *fluidos o débilmente institucionalizados*. En este sentido, los referidos autores señalan que la institucionalización de los sistemas de partidos implica el análisis de cuatro dimensiones: *estabilidad*, siguiendo a Przeworski (1975), refiere a que las pautas de competición entre partidos manifiestan regularidad; *eslabonamiento y representación*, en términos de Lawson (1982) y Sudarsky (1992), donde el primero hace referencia a las formas de conexión entre sociedad, Estado y régimen, y la segunda se asume como el proceso relacional entre partidos y sociedad, a la identificación y la regularidad del vínculo, en términos electorales. “El fuerte arraigo de un partido en la sociedad y en sus redes y organizaciones ayuda a proporcionar regularidad en la competitividad electoral que la institucionalización conlleva” (Mainwaring y Torcal, 2004, p. 146). El índice de volatilidad permite identificar el grado de afianzamiento del partido en la sociedad. Partidos con débil afianzamiento presentan una volatilidad electoral alta y a la inversa.

La *legitimidad* refiere al reconocimiento de la necesidad del partido en la vida democrática, a pesar del sentido crítico que se expresa en términos electorales con apoyo o rechazo a los mismos. Sin embargo, no se cuestiona el hecho de que los partidos jueguen un papel básico en el funcionamiento de sus democracias, como se presenta en las democracias industrializadas a decir de Torcal, Gunther y Montero (2002). Es decir, como señala Stokes (1999, p. 245), los partidos son “una parte inevitable de la democracia”, aunque la implementación de una democracia procedimental desde nuevos marcos institucionales ha dibujado nuevos escenarios que no se pueden analizar si no se parte del “gran escepticismo hacia los partidos como organizaciones de representación social” (Martínez, 2009, p. 139), en gran medida por lo que se ha dado en llamar crisis de legitimidad o credibilidad (desafección).

Finalmente, la *independencia decisional* hace referencia a que las organizaciones partidistas no están subordinadas a los intereses de unos cuantos líderes (Mainwaring y Torcal, 2004, p. 146). La institucionalización

de un partido político está limitada en cuanto es instrumento personal de un líder o un pequeño círculo de influencia (Janda, 1980). Cuando este fenómeno ocurre en los partidos que electoralmente tienen más éxito, el nivel de institucionalización del sistema es menor.

En este sentido proponemos una lectura inicial sobre el proceso de estabilidad tomando como referencia el índice de *volatilidad*, o la fluctuación de las preferencias electorales de los votantes desde un partido hacia otro (o hacia la abstención y/o el voto en blanco), y la participación y representación, cuantitativamente desde la *abstención*. El fenómeno de aumento de la volatilidad, con bruscos cambios en el alineamiento de los electores que afectan la estabilidad de los sistemas de partidos, es objeto de interés generalizado.

Naturalmente el proceso de estabilidad no ocurre de la misma forma y en el mismo grado en todos los escenarios, depende de las características de cada sistema político y aun de cada sociedad. Existe un consenso generalizado sobre la idea de que la inestabilidad derivada de altos grados de volatilidad significa cambios radicales en el apoyo electoral a uno u otro partido, lo que hace imprevisible la continuidad de las políticas gubernamentales y dificulta la administración del Estado.

Se entiende por volatilidad electoral el desplazamiento del voto entre los diferentes partidos, en dos elecciones sucesivas. Expresado como porcentaje, el índice de volatilidad mide la diferencia neta entre las proporciones de votos obtenidos por los principales partidos en esas dos consultas electorales (Bartolini y Mair, 1990, p. 20). Se utiliza el índice de volatilidad electoral de Pedersen, que es el resultado de combinar el cambio neto en el porcentaje de escaños (o votos) que cada partido gane o pierda entre una elección y otra y luego se divide esa cifra por dos.

Es decir, el índice de volatilidad electoral, tal como se lo ha definido, mide los valores netos del cambio en las proporciones de votos obtenidos por los partidos. En tal sentido, refleja la volatilidad total dentro del sistema. De esta forma, el índice de volatilidad oscilará entre un mínimo de 0 y un máximo de 100, considerándose un sistema muy estable cuando los valores de volatilidad giran en torno a 10, y extremadamente volátil si los valores de volatilidad son superiores a 50 (Mainwaring y Torcal, 2005).

Un análisis más detallado del concepto de volatilidad permite distinguir la volatilidad total,  $V_t$ , cambios netos en las proporciones de votos

entre dos elecciones, de la volatilidad entre bloques, Vb, es decir, los cambios de voto que traspasan divisiones de clase o de ideología y que se producen entre los dos grupos de partidos que resultan de un clivaje (*cleavage*), entendiendo por tal la “línea(s) de conflicto existente(s) en el sistema social que influye(n) en el comportamiento electoral y en el sistema de partidos” (Fernández, 1989, p. 119).

En la región Amazonía y Orinoquía es importante advertir que los procesos electorales de 2015 evidenciaron cambios en el respaldo ciudadano que incluso han generado desplazamientos y sustituciones de partidos políticos de una elección a otra. Es más, algunas agrupaciones desaparecen por completo de la escena política. En esta fase es posible encontrar mayores niveles de volatilidad que han alterado significativamente la correlación de fuerzas en las instancias de representación política.

Tabla 19. Volatilidad regional

Departamentos	Vt (Gobernación)	Vt (Alcaldías)	Vt
<b>Región Orinoquía</b>			
Arauca	5,3	7,1	Alta
Casanare	7,8	7,3	Alta
Meta	6,5	7,4	Alta
<b>Región Amazonía</b>			
Amazonas	7,3	7,8	Alta
Putumayo	6,4	5,4	Moderada
Caquetá	7,9	7,2	Alta
Guainía	3,1	5,2	Moderada
Guaviare	2,2	4,3	Baja
Vaupés	6,8	4,9	Moderada
<b>Escala 0-10 / Baja-Alta</b>			

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

Teniendo en cuenta los resultados de la región y tomando como referencia que en las elecciones de 2015 se da la apertura a una reforma política que permite la inscripción de partidos y movimientos en una sola filiación política y con movimientos significativos de ciudadanos, con un único candidato, es decir, un sistema de coalición, y que esto generó que en muchos escenarios de la región las alianzas entre fuerzas

políticas fueran la constante, además de que aparecieron nuevos movimientos y desaparecieron otros en función de las coyunturas electorales, la volatilidad total refleja que la región constituye un sistema subnacional fragmentado o fluido por la alta volatilidad y, por ende, inestable (ver Tabla 19). Se observa que en la región de Orinoquía, en ninguno de los tres departamentos se perfila la construcción de un sistema institucionalizado, con capacidad de durabilidad en el tiempo y autonomía, y que goce de legitimidad y reconocimiento por parte de la población. Hay un notorio grado de inestabilidad en las preferencias del electorado. Es importante recordar que una de las causas puede estar asociada a la aceptación de las reglas del juego democrático, que en la región parecen estar en un proceso de asimilación y adaptación.

En la región de Amazonía, el comportamiento no es distinto. La aparición de coaliciones volatiliza el sistema, pero también la naturaleza de las mismas. Por ejemplo, el caso del Movimiento Mira en Caquetá, que al no participar de la contienda permitió una recomposición del Partido Conservador. Probablemente el caso de mayor estabilidad del electorado partidista liberal está en dicho departamento, porque el ganador obtuvo en porcentajes electorales la misma votación de 2011, lo cual demuestra, al menos en los agregados, una conducta y una dinámica estables. Pero paradójicamente es el departamento con mayor volatilidad en función de la no participación del movimiento que logró en 2011 la victoria con una votación muy importante en la región. La aparición y el posicionamiento de nuevas fuerzas políticas es el caso de Amazonía con el Centro Democrático que se apropia de los dos municipios con victorias contundentes. Similar sucede en Vaupés, que gira de forma predecible hacia el oficialismo nacional porque incluso sus tres municipios quedaron en manos de Cambio Radical, con dos alcaldías, y el Partido de la U con una; ello sumado a un gobernador avalado por Cambio Radical.

## La participación política como fundamento de la democracia

La participación política es fundamental para que la democracia tenga reconocimiento. Esa acción voluntaria de elegir define el futuro del Estado, en cualquier sociedad democrática. Por esto los votos, en especial aquellos en blanco, son importantes, ya que pueden evidenciar situa-

ciones de inconformismo con los candidatos o las instituciones. Es una forma de participación que implica una decisión y una posición política.

En los procesos electorales de 2011 y 2015, en Casanare (ver Tabla 20), al observar el número de personas que votaron en blanco y que no marcaron los tarjetones en la elección a la Gobernación, podemos evidenciar que en el período 2015 hay menos en comparación a 2011.

Tabla 20. Descriptores de participación

Departamentos	Años	Votos en blanco	%	Votos no marcados	%	% abstención
<b>Región Orinoquía</b>						
Meta	2011	13.849	3,86	12.930	3,42	33,62
	2015	16.967	3,83	15.450	3,49	32,96
Casanare	2011	6.145	3,99	5.990	3,67	23,78
	2015	5.228	2,69	5.738	2,96	24,89
Arauca	2011	3.795	4,75	5.895	6,73	41,92
	2015	3.253	3,18	4.169	4,07	40,92
<b>Región Amazonía</b>						
Amazonas	2011	582	2,4	791	3,27	37,32
	2015	850	3,22	1.177	4,46	4,39
Putumayo	2011	3.412	3,1	7.940	7,1	39,97
	2015	3.217	2,54	6.719	5,31	39,39
Caquetá	2011	10.983	7,9	14.502	10,5	42,2
	2015	8.434	5,36	11.160	7,09	43,45
Guainía	2011	232	1,86	451	3,63	38,5
	2015	154	1,02	457	3,03	37,30
Guaviare	2011	652	2,20	1.000	3,37	41,28
	2015	771	2,20	1.137	3,24	38,10
Vaupés	2011	103	0,95	276	2,5	40,10
	2015	136	1,10	279	2,25	39,65

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

El porcentaje de abstención en 2011 es de 23,78% y en 2015 se mantiene estable en 24,8%. La reducción en el voto en blanco muestra una certeza electoral y una férrea decisión del electorado. De tal manera que el posicionamiento del partido ganador, en este caso Centro Democrático, refleja un posicionamiento ideológico y político categórico en la región.

Una variable interviniente sobre la abstención está asociada con el grado de desconocimiento de los candidatos, por parte de los votantes, sobre sus propuestas y su historial político, o filiación partidista o inclinación ideológica. Es decir, hablamos simplemente de no tener definido por quién votar. Ese hipotético desconocimiento parece acentuarse en 2011 y disminuye considerablemente durante 2015 en función de la votación y los votos válidos. Podemos decir que probablemente los habitantes de Casanare se preocuparon más por conocer a los candidatos y sus propuestas; así hubo un número de votantes más alto, menor número de votos en blanco y de tarjetas no marcadas.

La participación política de Casanare en 2011 se vio afectada por un problema con los tarjetones electorales en Yopal, por lo tanto, en ese municipio se dio un proceso atípico, al igual que en 2013 con la elección atípica de gobernador, toda vez que quedó en firme la destitución de ese mandatario por parte de la Procuraduría General de la Nación.

En el caso de Arauca podemos observar que en las elecciones de 2015 disminuyeron tanto el voto en blanco como las tarjetas no marcadas. Esto nos permite deducir que los electores están más vinculados con el hecho de hacer efectivo su derecho al voto, pues quizá ya saben cómo votar o antes de votar ya se han tomado el trabajo de investigar las propuestas de los candidatos, el enfoque de los partidos o movimientos y también han definido sus intereses.

Los votos en blanco y los no marcados disminuyen en relación con 2011, se identifica en la decisión política una resistencia hacia el Partido de la U, que pierde la Gobernación y algunas alcaldías. Es claro que podemos catalogar estas elecciones como convencionales y normales, y la abstención que en el 2011 fue de 23,7% se mantiene estable con un 24,8%, toma fuerza significativa la apuesta a las coaliciones en la Gobernación y en alcaldías.

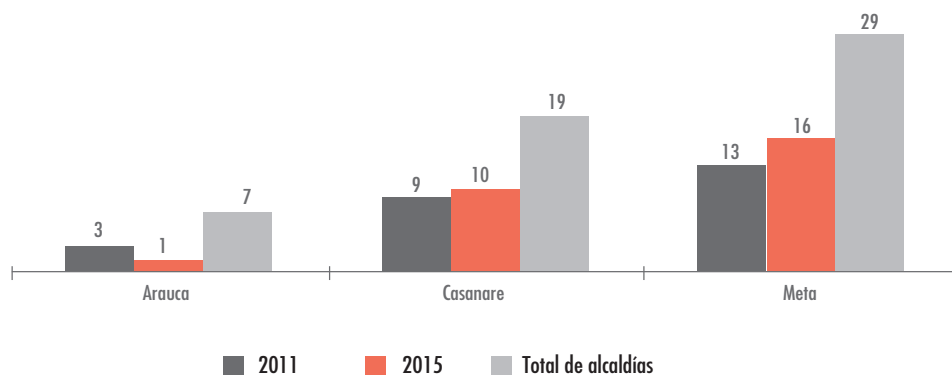
En Meta existe una estabilidad de votos en blanco y no marcados que puede aludir a que las personas siguen desconociendo el mecanismo o que se encuentran inconformes con las coaliciones y/o con las propuestas de los candidatos.

La variación de abstención de una elección a otra en los tres departamentos de la Orinoquía es relativamente baja, tomando como referencia el porcentaje nacional que es superior al 45%. Hablamos de una estabilidad del electorado, aunque no así de sus preferencias. Arauca presenta un alto nivel de abstención, a pesar de las apuestas por coaliciones que permiten hablar de consensos y acuerdos programáticos extrapartidistas y que su división política es reducida, al estar integrado por siete municipios, situación que permite que se dé una mayor adecuación y vinculación político electoral con el territorio.

Salvo en el caso de Caquetá, en la región Amazonía vemos una conducta electoral estable. Sin embargo, tema en el que hemos insistido, las nuevas reglas del juego del sistema no hacen posible que los actores políticos institucionales se posicionen en el imaginario colectivo y materialicen un capital electoral que se vuelve difuso. La región es de contrastes porque mientras, por ejemplo, Guaviare mantiene una apuesta a las fuerzas alternativas (AICO, ASI, MAIS) a nivel de Gobernación, a nivel local la apuesta es al oficialismo nacional. El voto en blanco, salvo en Caquetá, es el hecho más representativo principalmente porque el porcentaje de abstención es superior al 40% (ver Tabla 20). Recordemos que es el departamento donde el Centro Democrático logró dos alcaldías, una de ellas San Vicente del Caguán que era un territorio gobernado en el cuatrienio anterior por el Polo Democrático Alternativo.

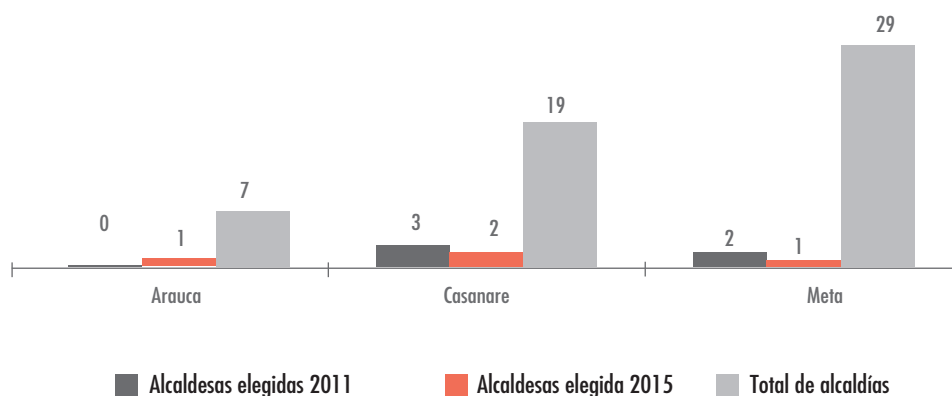
Por otra parte, la participación de las mujeres en las elecciones de 2015, como se puede observar en la Gráfica 1, aumenta progresivamente en los departamentos de Meta y Casanare. Caso contrario en Arauca, donde disminuye la participación de la mujer a solo un municipio. En general, y a pesar de que en Meta asume una mujer la Gobernación, falta incentivar la participación en los procesos locales y generar dinámicas de construcción de liderazgos regionales que permitan un empoderamiento sustantivo de las mujeres en los cargos de elección popular.

Gráfica 1. Municipios de Orinoquía donde hubo candidatas para las alcaldías, 2011 y 2015



En este sentido, el número de alcaldías ganadas por mujeres disminuye en los departamentos de Meta y Casanare, a pesar de que en el primero la candidata asume como Gobernadora, mientras que en Arauca, en un solo municipio hay presencia de candidata y logra alzarse con la victoria (ver Gráfica 2).

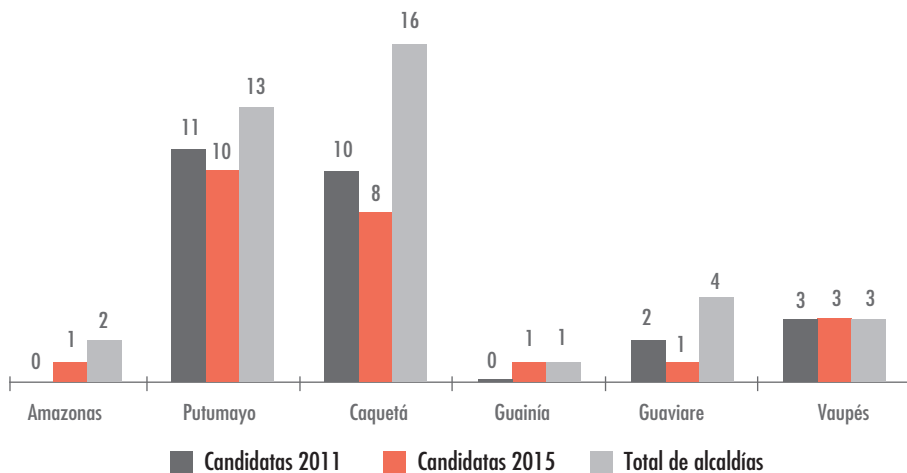
Gráfica 2. Alcaldías de Orinoquía ganadas por mujeres, 2011 y 2015



La región de la Amazonía, a pesar de estar compuesta por seis departamentos, cuenta solamente con una gobernadora elegida para 2015; como hecho significativo se evidencia que la proporción de mujeres en 2011 es estable frente a la de 2015, pasando de 26 candidatas a 24 (ver Gráfica 3).

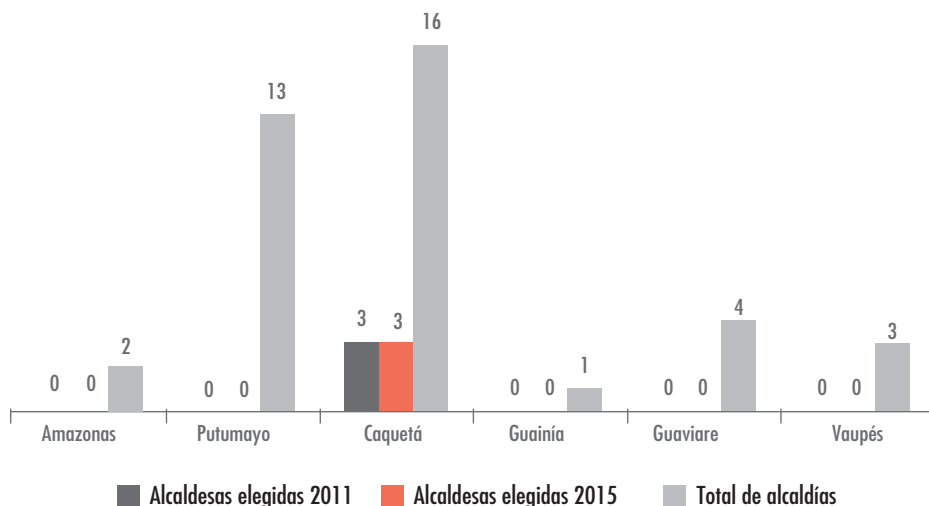


Gráfica 3. Municipios de Amazonía donde hubo candidatas para las alcaldías, 2011 y 2015



El número de mujeres elegidas en la región es de cuatro, una gobernadora y tres alcaldesas. El departamento de Caquetá muestra una constante entre 2011 y 2015 con el mismo número de alcaldesas elegidas. Sin embargo, las candidatas elegidas que participaron en 2011 lo hicieron por el Partido Liberal (2) y el Partido de la U (1). En 2015 fueron dos para Cambio Radical y una para el Partido Liberal. Esto evidencia que hay una estabilidad en el porcentaje de participación de la mujer, pero no así en la continuidad de los espacios políticos.

Gráfica 4. Alcaldías de Amazonía ganadas por mujeres, 2011 y 2015



En este sentido, es claro que la participación de las mujeres en las regiones de la Amazonía y la Orinoquía es débil. Por lo tanto, es necesario el fortalecimiento de los procesos de participación local y regional que permitan el empoderamiento real de las mujeres como sujetas de cambio político en un contexto de posconflicto donde la paz será el resultado de una construcción colectiva, que garantice equidad e igualdad de oportunidades.

## Posicionamiento político y distribución del poder

Meta es uno de los departamentos donde posiblemente se concentrará el posacuerdo, debido a la presencia histórica de la guerrilla de las FARC, las acciones armadas, los índices de desarrollo y pobreza y las necesidades humanitarias. Sin embargo, el reto no es sencillo, ya que se visualizan más trabas que soluciones para implementar los acuerdos, debido a que es un departamento con una tendencia a favorecer el discurso del uribismo, pues vivió un impacto positivo con la denominada política de Seguridad Democrática en una región azotada por la guerrilla y que ha sufrido las consecuencias directas del conflicto armado.

Las elecciones de 2015 fueron una disputa electoral, pero también una apuesta a los caminos en un escenario de paz y refrendación. La lucha del Partido Liberal y el Centro Democrático con la victoria del primero y más con una mujer a la cabeza posiciona un discurso, pero los votos uribistas hablan de resistencia. Por eso el mapa político del departamento define dichas posiciones, los 121.886 votos de la actual Gobernadora, en disputa contra los 113.217 del Centro Democrático. El Liberal se posiciona como el primer partido con mayoría de votos, siendo ésta la fuerza que ejerce el poder local. El departamento cuenta con 29 municipios, de los cuales ocho eligieron alcaldes liberales, cuatro eligieron Centro Democrático, otros cuatro Cambio Radical, tres al Partido Conservador, por otro lado tres eligieron al Partido MAIS, dos al partido ASI, uno apoyó a Alianza Verde, uno votó por el Partido de la U y tres obtuvieron la curul por coalición.

De esta manera se hace evidente que en Meta se concentra la gran mayoría de partidos políticos que apoyan los acuerdos de paz entre el Gobierno y las FARC, aunque preocupa y debe ocupar al oficialista Partido de la U, la pérdida de poder político local, y los espacios que suma el

Centro Democrático, tienen una lectura en términos de apoyo o rechazo a las decisiones del gobierno del presidente Santos. Discursivamente los partidos de la región están claros en las apuestas del proceso, desde la implementación y el apoyo a temas afines a un eventual posconflicto, con la elegida gobernadora y la línea de Unidad Nacional, hasta el Centro Democrático, con su planteamiento de no refrendación e impunidad.

Es preciso afirmar que los partidos políticos en Meta se encuentran divididos frente al proceso de paz. Pero la visión crítica del Partido Centro Democrático tiene eco en el departamento y en la región, principalmente su planteamiento sobre los costos jurídicos y políticos que tendrá que pagar el país en el corto plazo.

Esta situación es muy clara en el caso de **Casanare**, que es uno de los departamentos donde cobra más relevancia el discurso del uribismo, debido a que el Centro Democrático ganó la gobernación con Josué Alirio Barrera, destacando que durante su campaña enfatizó que gobernaría bajo los principios del partido: la seguridad democrática, el desarrollo económico y la confianza inversionista, para regresarle a la región la tranquilidad que, a su juicio, fue usurpada por la guerrilla.

Mucha de su línea discursiva de campaña fue radical hacia el proceso de paz. La victoria, como era de esperarse en función de los resultados de las parlamentarias y presidenciales, fue abrumadora para el partido. Sin embargo, llama la atención la falta de cohesión con las rutas electorales locales, ya que ante una victoria departamental se antepone la “derrota” en los 19 municipios que integran el departamento, los cuales quedan gobernados mayoritariamente por partidos políticos a favor de la Unidad Nacional. Tenemos seis alcaldías en manos del Partido Cambio Radical, cuatro del Partido Liberal, tres apoyando al Partido de la U, tres con Opción Ciudadana, una a favor de Alianza Verde, una por el Partido Conservador y una para el Movimiento Social la Bendición.

Al margen de este episodio se analiza que el uribismo es el vocero del Centro Democrático y que en un eventual proceso de paz seguirán surgiendo trabas y críticas al respecto, lo cual dificulta que a nivel territorial se configure un espacio propicio para que los hombres y mujeres que busquen reinsertión en las zonas donde operaban los grupos guerrilleros, cuenten con las condiciones de retorno y adaptación al territorio.

Todo esto lleva a plantear que el departamento, en cuanto a poder político, presenta una dualidad pronunciada en la aceptación de estos acuerdos, lo que le convierte en un territorio que no se cierra a la paz, pero tampoco el trabajo que se lleve a cabo será tan fácil. Para ello en cierta medida se necesita del apoyo y respaldo del único gobernador elegido del territorio nacional por el Centro Democrático, que en oposición puede aportar a que el proceso de refrendación y posacuerdo transite por un camino de consensos y revisiones que lo enriquezcan y permitan la construcción social de la paz.

Por ahora, la configuración del nuevo mapa político deja más inquietudes que respuestas entre las comunidades. Aunque las discrepancias frente al proceso de paz son saludables desde el punto de vista democrático, es fundamental que los nuevos mandatarios asuman una posición proactiva una vez se firme el acuerdo final.

En contraposición, Arauca no ha sentido con tanta fuerza electoral la oposición hacia un probable escenario de posacuerdo y posconflicto. Es un departamento que le apuesta a la paz, dado el triunfo en las pasadas elecciones de partidos políticos que apoyan los acuerdos, desde la Gobernación con Ricardo Alvarado, a nombre del movimiento Humanizando el Desarrollo, con el apoyo de los partidos de la U, Conservador, Cambio Radical, Alianza Verde y la Alianza Social Independiente (ASI).

Su apuesta a la configuración de territorios de paz, quedó prevista desde la propuesta de plan de gobierno, donde señalan claramente la necesidad de que el departamento abra una ventana para que desde los territorios se propicien condiciones que permitan consolidar dicho proceso. En ese sentido, han insistido en que se deben permitir mayores oportunidades de bienestar a sus habitantes, mediante un incremento de la inversión pública y privada para esta zona azotada por el conflicto armado.

Por ser un departamento pequeño, la relación entre Gobernación y alcaldías fue armoniosa. Las alcaldías municipales quedaron conformadas en su mayoría dos por el Partido Liberal, dos para los partidos de coalición, una para el Polo Democrático, una Cambio Radical y una para el Partido Centro Democrático. Lo cual indica que gran parte de los municipios apoyan la implementación de los acuerdos de La Habana y su implementación y que se garantizaran acciones positivas de armonización con las decisiones del Gobierno central.

En la Amazonía, la estabilidad del electorado no es simétrica con la división y concentración del poder. Es clara la tendencia hacia el oficialismo en representación de tres fuerzas políticas que adelantan significativamente a las demás: Cambio Radical, Liberal y en menor medida la U. La simetría se debe a que podemos encontrar en la mayoría de los casos una “incoherencia electoral” entre los procesos electorales de Gobernación y alcaldías. En el caso de Amazonas llama la atención que gana la Gobernación CR, pero las alcaldías son controladas electoralmente por el Centro Democrático, partido que no compite por la Gobernación, aunque la votación obtenida a nivel local es significativa.

En Putumayo la U y CR en coalición logran la victoria en la Gobernación, mientras que a nivel local hay un desplome del Conservador en favor del Liberal con seis alcaldías. Las tres alcaldías del Verde parecen neutralizar la aplanadora de la Unidad Nacional que suma con la U dos alcaldías más. El departamento con una fuerte tendencia hacia el oficialismo y el Centro Democrático desdibujado de dicho escenario.

En Caquetá, la Gobernación queda en manos del Liberal, pero hay una orientación hacia la línea de oposición dura del gobierno, porque el Conservador y Centro Democrático dan sendos golpes de autoridad al ganar la capital con una votación significativa, y por hacerse con San Vicente del Caguán, bastión político y del imaginario de la región, incluso por la significación que puede llegar a tener ante los inminentes acuerdos de paz.

En Guainía, la coalición se alza con la victoria en la Gobernación, manteniendo la línea de 2011, pero con el apoyo de Cambio Radical y Verde. A nivel local la hegemonía del Partido Liberal se manifiesta con la victoria de Inírida. El departamento se muestra de fuerte tendencia liberal en la ruta del oficialismo, con quien “comparte” el poder. Como hecho curioso, los candidatos en disputa por la Alcaldía estaban avalados por los partidos de la coalición ganadora en la Gobernación, por lo tanto, no hubo posibilidad de doble militancia del candidato a la Gobernación.

Guaviare es el único lugar de la región que mantiene su orientación alternativa con la victoria de AICO en la Gobernación, pero a nivel local la “aplanadora” no permite la consolidación de dicha orientación, porque la U y Liberal se posicionan como las hegemónicas, a pesar de estar en coalición ganadora con ASI en San José del Guaviare.

En el caso de Vaupés, nuevamente Cambio Radical se alza con el poder a nivel regional y local. Gobernador y dos alcaldías son un gran botín para el partido que logra desplazar a las fuerzas alternativas de la región, incluso la U se alza con la victoria de la tercera alcaldía, dejando todo en manos del oficialismo nacional que, salvo las pequeñas intervenciones del Centro Democrático, no tendrá ningún problema en la implementación de toda la política de paz, siempre y cuando sea una línea oficial.

## Consideraciones finales

Los análisis sobre las tendencias electorales en la región **Orinoquía** y **Amazonía**, evidencian la necesidad de fortalecer una ruta democrática integral en la cotidianidad de los sujetos, generando espacios de deliberación y construcción institucional organizacional o participativa. En un escenario de posconflicto, los actores en choque y distanciamiento ideológico que hay en la región parecen no garantizar una agenda de paz integral y participativa. Por eso es necesaria la deliberación como construcción democrática. En este sentido, hacemos referencia a los procesos de concertación y construcción de territorios de paz ciudadanos, que bajo el auspicio de los gobiernos territoriales logren vincular a sectores amplios de la sociedad, para que sean estos los encargados de la resolución de conflictos y diferencias étnicas, territoriales y socioeconómicas. Electoralmente, fuera de los sistemas clientelares informales que imperan políticamente en la región, como en el caso de Casanare, debe trabajarse en una agenda participativa con ciudadanos y organizaciones sociales en tanto que se generan condiciones de construcción social de una paz duradera.

Tenemos, por una parte en la Orinoquía, un escenario de poca y en ocasiones nula aceptación del oficialismo en la región puede ser una alerta temprana de la necesidad de iniciar con una pedagogía para la paz, que potencie la territorialidad y las condiciones socioeconómicas en los años venideros. La inestabilidad electoral puede ser un reflejo de una ciudadanía más proactiva y crítica de los procesos.

En contraste, toda una región como la Amazonía hace una apuesta fuerte hacia el oficialismo, incluso las cuatro gobernaciones con participación significativa de CR, son prueba de que en dicha región sí hay una

apuesta fuerte a los temas institucionales que se asocian con los diálogos y los posibles escenarios de posconflicto.

Sin embargo, el Gobierno colombiano tiene una tarea sustantiva en las regiones y no da espera la intervención sistemática en los procesos de sensibilización social para que la sociedad esté preparada para la construcción social de una paz tan anhelada por muchos, pero criticada por pocos. El hecho de la victoria de Centro Democrático en San Vicente del Caguán no puede ser un hecho menor en la construcción simbólica del proceso de paz.

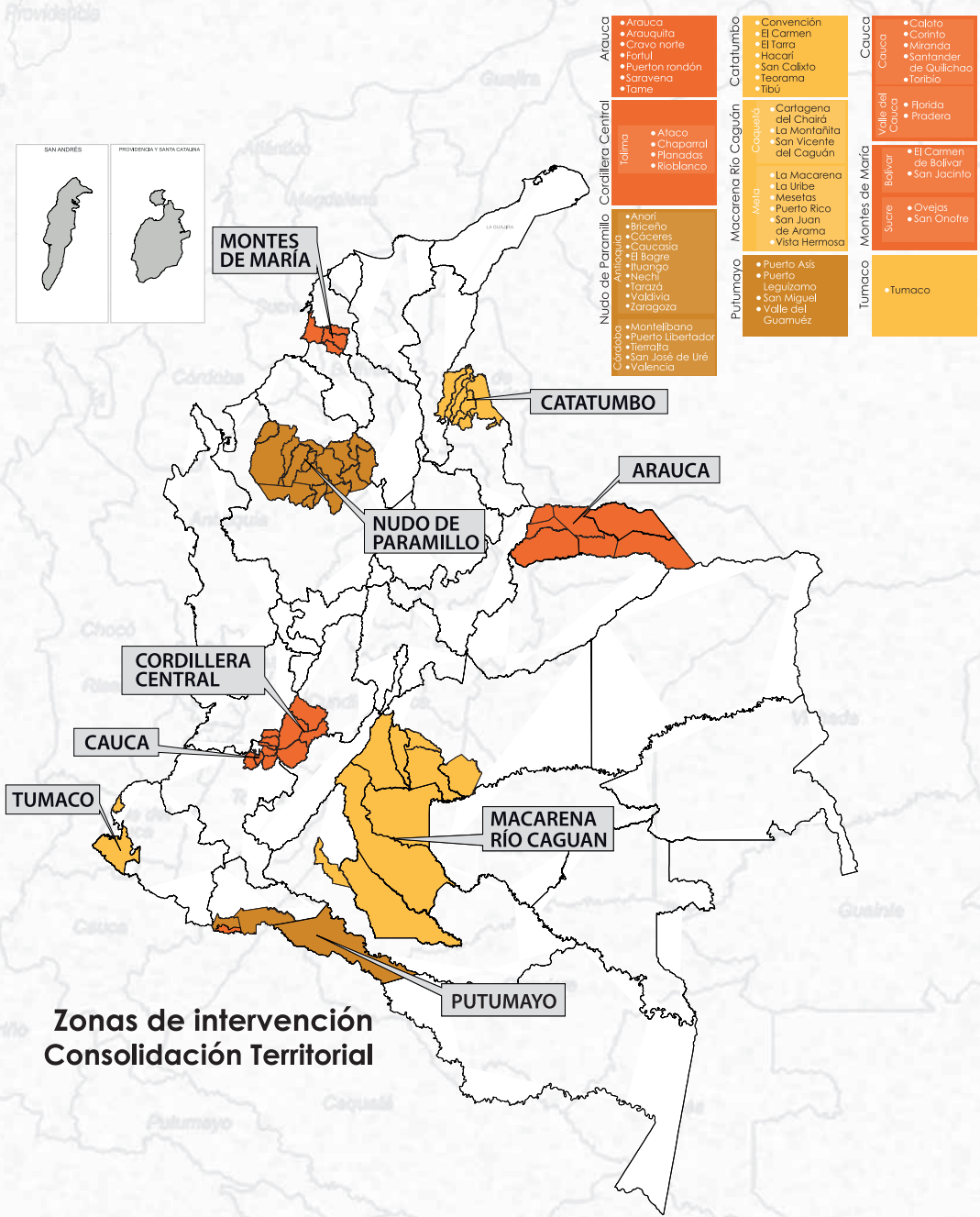
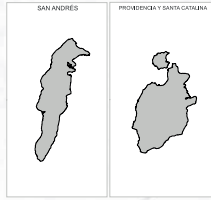
## Referencias

- Aibar, J. (2007). “La miopía del procedimentalismo y la presentación populista del daño”. En J. Aibar (coord.), *Vox populi. Populismo y democracia en América Latina* (pp. 19-53), México: FLACSO.
- Alcántara M. (2001). Los partidos políticos en América Latina: la fachada y las ruinas. *Fractal*, 22 (6), 107-132.
- Alcántara, M. y Freidenberg, F. (2001). Los partidos políticos en América Latina. *América Latina Hoy*, 27, 17-35.
- Anduiza, E. y Bosch, A. (2004). *Comportamiento político y electoral*. Barcelona: Ariel.
- Apter, D. (2001). Política comparada: lo viejo y lo nuevo. En R. Goodin, y H. D. Klingemann (eds.), *Nuevo manual de ciencia política. Tomo I*. (pp. 535-571). Madrid: Itsmo.
- Aquino, J. (2004). Partidos políticos y elecciones primarias: construyendo la democracia interna. *Ciencia y Sociedad*, XXIX (3), 405-425.
- Caicedo, J. y Cuéllar, J. (2014). *El neocesarismo democrático en Colombia. Algunos apuntes sobre el uribismo y las causas perdidas*. Ibagué: Universidad del Tolima.
- Collier, D. y Levitsky S. (2000). *Democracia “con adjetivos”: innovaciones conceptuales en estudios comparativos*. Chicago Working Papers.
- Duque Daza, J. (2007). Los partidos políticos contemporáneos. ¿Crisis, adaptación o transformaciones? *Revista Folios*, 11-20.
- Gerring, J. (2004). What is a case study and what is it good for? *American Political Science Review*, 98 (2), 341-354.
- Katz, R. y Mair P. (1995). Changing models of party organization of party democracy: the emergence of the cartel party. *Party Politics*, 1 (1), 5-28.
- Mainwaring, S. y Torcal, M. (2005). La institucionalización de los sistemas y la teoría del sistema partidista después de la tercera ola democratizadora. *América Latina Hoy*, 41, 141-173.
- Manin, B. (1998). *Los principios del gobierno representativo*. Madrid: Alianza Editorial.



- Maravall, J. (2003). *El control de los políticos*. Madrid: Taurus.
- Pedersen, M. (1979). The dynamics of European party systems: changing patterns of electoral volatility. *European Journal of Political Research*, 7 (1), 1-26.
- Registraduría Nacional del Estado Civil. (2016). *Escrutinio elecciones 2015*. Recuperado desde: [http://elecciones.registraduria.gov.co/esc\\_elec\\_2015/](http://elecciones.registraduria.gov.co/esc_elec_2015/).
- Registraduría Nacional del Estado Civil. (2016). *Histórico de elecciones 2011*. Recuperado desde: <http://w3.registraduria.gov.co/escrutinio/inicio>.
- Ware, A. (1996). *Partidos políticos y sistemas de partidos*. Madrid: Istmo.
- Zurbriggen, C. (2006). El institucionalismo centrado en los actores: una perspectiva analítica en el estudio de las políticas públicas. *Revista de Ciencia Política*, 26 (1), 67-83.





**Zonas de intervención Consolidación Territorial**

**Elecciones 2015 y posconflicto: posibilidades y retos de la implementación de los acuerdos de paz en los municipios del Programa de Consolidación Territorial**



# Elecciones 2015 y posconflicto: posibilidades y retos de la implementación de los acuerdos de paz en los municipios del Programa de Consolidación Territorial

Juan Federico Pino<sup>1</sup>

---

A lo largo de la historia, la democracia representativa se ha desarrollado articuladamente a la extensión y fortaleza de la institucionalidad estatal en el territorio nacional, ya que esta es garante de los derechos de los ciudadanos y el respeto por las instituciones democráticas. No obstante, como lo ha señalado Daniel Pécaut:

*Colombia es uno de los pocos países de América Latina que pudo conservar un régimen democrático en la segunda mitad del siglo XX. Y es también el país en que la violencia está más explícitamente presente, tanto en las relaciones sociales como políticas.* (Pécaut, 2001, 26)

En este contexto hay regiones y municipios del país que se han caracterizado por sus altos niveles de violencia y la presencia de actores armados que han desafiado el monopolio de la coerción del Estado y han puesto en duda la legitimidad del sistema democrático, a pesar de

---

<sup>1</sup> Polítólogo de la Universidad Javeriana, magíster en Ciencia Política en la Universidad de Los Andes y actualmente adelanta sus estudios doctorales en esta universidad como becario Colciencias. Se desempeña como profesor de cátedra en la Universidad de los Andes y la Universidad del Rosario. Entre sus intereses de investigación están las instituciones políticas, la democracia subnacional y la incidencia de la violencia en la política local. Actualmente es parte del Grupo de Investigación de Elecciones y Partidos Políticos de la Universidad de Los Andes. Email: [jf.pino31@uniandes.edu.co](mailto:jf.pino31@uniandes.edu.co) y producción académica en <https://uniandes.academia.edu/JuanPinoUribe>.

las elecciones periódicas que se han venido realizando desde el regreso a la democracia en los años sesenta.

El Estado ha presentado dificultades para incorporar estos territorios a los circuitos económicos y sociales del país, pues como lo expone Duncan (2004), ese es un proceso costoso en el que la inversión económica y militar desfasa las capacidades estatales y los intereses de las élites políticas nacionales para realizar las acciones de integración territorial. Además, en algunos casos también se presenta resistencia por parte de los pobladores y las élites locales, lo que dificulta más esta tarea (González, Bolívar y Vázquez, 2003). Esta situación ha incidido en que a pesar de los múltiples intentos de integración, todavía el Estado no ejerza un control territorial total y por ello en ciertas poblaciones es percibido como otro actor del conflicto, más que como el garante de los derechos de los ciudadanos y el detentador legítimo del monopolio de la fuerza en el territorio nacional (García, 2007; Orjuela, 2005).

En la segunda mitad del siglo XX, desde el Frente Nacional, el Estado colombiano ha realizado distintos esfuerzos de política territorial para consolidar su dominio sobre estos territorios por medio del fortalecimiento de su presencia militar e intentando mejorar la presencia de las instituciones estatales donde su legitimidad, así como su dominio político y militar, eran más débiles (Chernick, 1996, p. 2; Restrepo, 2004, p. 88). Entre estos intentos se pueden identificar las políticas del presidente Alberto Lleras de focalización de la inversión pública en regiones, el programa de Desarrollo Rural Integrado adelantado por López Michelsen (1974-1978) para fortalecer la presencia del Estado en zonas de frontera y, en el marco de los procesos de paz de los ochenta con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) y el movimiento 19 de abril (M19), el Plan Nacional de Rehabilitación (PNR) del presidente Belisario Betancur (1982-1986), el cual priorizó municipios por sus niveles de violencia política y/o presencia guerrillera. A pesar del cambio de énfasis que experimentó durante los periodos presidenciales de Virgilio Barco (1986-1990) y César Gaviria (1990-1994), estos gobiernos siguieron utilizando el criterio de focalización geográfica de recursos y acción interinstitucional como una forma de ampliar y fortalecer el control estatal de estas regiones periféricas.

Esas iniciativas son los antecedentes directos del Plan Nacional de Consolidación que fue implementado, en el marco de la Seguridad

Democrática, por el presidente Álvaro Uribe Vélez en sus primeros años de gobierno (2003-2004) (Romero, 2014). El objetivo principal de este plan era integrar económica y socialmente al control estatal, territorios que registraban una alta presencia y actividad de grupos armados ilegales y un déficit de servicios públicos prestados por el Estado. El Centro de Coordinación de Acción Integral emprendió la conformación de un equipo interinstitucional integrado por distintas entidades públicas, para fortalecer la legitimidad y gobernabilidad del Estado en estas regiones que presentaban, y en algunos casos todavía presentan, altos niveles de cultivos ilícitos y violencia (Posso, 2012). En 2011, el gobierno del presidente Juan Manuel Santos designó a la Unidad Especial para la Consolidación Territorial (UAECT) como la encargada de coordinar y articular los esfuerzos de distintas organizaciones del Estado para intervenir estos municipios (Quintero, 2015)<sup>2</sup>.

Actualmente, el Programa de Consolidación Territorial trabaja en 141 municipios, de los cuales 83 son de esfuerzo gradual básico y 58 de esfuerzo integral. Los municipios en consolidación de esfuerzo integral, como lo expone el Programa Nacional de Consolidación:

*[S]on territorios de gran valor ambiental y estratégico, con un alto potencial de desarrollo social y económico, ubicados en zonas que han tenido la presencia histórica de actores armados, especialmente las guerrillas, de los cultivos ilícitos, y la débil presencia institucional. Un millón y medio de colombianos habitan en estos territorios. (Consolidación Territorial, 2015)*

Estos 58 municipios están distribuidos en 13 departamentos del país, donde se ubican en nueve regiones: el nudo de Paramillo (Antioquia y Córdoba), montes de María (Bolívar y Sucre), Macarena-Caguán (Cauca y Meta), Cauca (Cauca y Valle del Cauca), Tumaco (Nariño), Catatumbo (Norte de Santander), cordillera Central (Tolima), Arauca (Arauca) y Putumayo (Putumayo) (el listado de los 58 municipios se puede consultar en la Tabla 1). Algunas de estas regiones se han caracterizado por ser áreas de influencia y retaguardias estratégicas históricas de las guerrillas de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) y del Ejército de Liberación Nacional (ELN) (Palou y Arias, 2011).

---

<sup>2</sup>Posteriormente Unidad Administrativa para la Consolidación Territorial, UAECT.

Tabla 1. Zonas de intervención del Programa de Consolidación Territorial

Región	Departamento	Número de municipios	Nombres de los municipios	
Nudo de Paramillo	Antioquia	10	Anorí	Ituango
			Briceño	Nechí
			Cáceres	Tarazá
			Caucasia	Valdivia
	Córdoba	5	El Bagre	Zaragoza
			Montelíbano	Tierralta
			Puerto Libertador	Valencia
		San José de Uré		
Montes de María	Bolívar	2	El Carmen de Bolívar	San Jacinto
	Sucre	2	Ovejas	San Onofre
Macarena-Caguán	Caquetá	3	Cartagena del Chairá	San Vicente del Caguán
			Montañita	
	Meta	6	Mesetas	Puerto Rico
			La Macarena	San Juan de Arama
			Uribe	Vistahermosa
Cauca	Cauca	5	Caloto	Santander de Quilichao
			Corinto	Toribío
			Miranda	
	Valle del Cauca	2	Florida	Pradera
Tumaco	Nariño	1	San Andrés de Tumaco	
Catatumbo	Norte de Santander	7	Convención	San Calixto
			El Carmen	Teorama
			El Tarra	Tibú
			Hacarí	
Cordillera Central	Tolima	4	Ataco	Planadas
			Chaparral	Rioblanco



Región	Departamento	Número de municipios	Nombres de los municipios	
Arauca	Arauca	7	Arauca	Puerto Rondón
			Arauquita	Saravena
			Cravo Norte	Tame
			Fortul	
Putumayo	Putumayo	4	Puerto Asís	San Miguel
			Leguízamo	Valle del Guamuez
	<b>Total</b>	<b>58</b>		

En el actual contexto de negociaciones del Estado colombiano con las FARC, en los próximos años estos municipios se convertirán en uno de los escenarios más importantes de implementación de los acuerdos realizados en La Habana. No obstante que se han realizado distintos estudios para evaluar los resultados del Plan Nacional de Consolidación Territorial (Palou y Arias, 2011; Romero, 2014; Quintero, 2015), estos se han centrado sobre todo en el avance socio-económico, en el análisis de esta política y en diagnósticos de la mejora o el deterioro de las condiciones de seguridad y el dominio estatal en esas unidades subnacionales. Así las cosas, este capítulo tiene dos objetivos. En primer lugar, caracterizar la política democrática y la configuración del poder local de los municipios en consolidación territorial, identificando las principales fuerzas políticas en alcaldías y concejos en las elecciones de 2011 y los cambios que este panorama político tuvo en 2015. En segundo lugar, analizar cómo esta configuración política incide en el respaldo o la oposición de los mandatarios locales en la implementación de los acuerdos de paz producto de las negociaciones del presidente Juan Manuel Santos y las FARC.

En la primera sección del capítulo se realiza un análisis de los comportamientos atípicos por bajo nivel de tarjetones no marcados y altos niveles de votos nulos para identificar los municipios del programa de consolidación territorial que estuvieron en distintos niveles de riesgo electoral en las cuatro últimas elecciones a concejos, alcaldías, gobernaciones y asambleas. La segunda sección caracteriza el proceso electoral, identificando los niveles de abstención, si las elecciones en estos municipios fueron competitivas, cuáles fueron las organizaciones partidistas que compitieron en 2015, la composición de género en las alcaldías y la

estabilidad de las fuerzas políticas en los concejos. Finalmente, con base en la anterior información, se analiza cómo la configuración del poder local puede incidir en la implementación de los acuerdos de La Habana en estos municipios y si esto permitirá una articulación de la agenda nacional con las agendas políticas que tengan los mandatarios a nivel subnacional, específicamente en el nivel municipal.

## Riesgos electorales por tarjetones no marcados y votos nulos en los municipios de consolidación territorial

Los procesos electorales en Colombia siempre han presentado variaciones significativas, mientras que en algunas regiones y municipios hay respeto por las normas democráticas, en otras, factores como la violencia política y los fraudes electorales impiden que los ciudadanos ejerzan sus derechos democráticos a elegir y ser elegidos (Misión de Observación Electoral, 2015; Pino, 2013). En esta sección se analizan los riesgos por fraude electoral que enfrentaron los municipios en consolidación territorial, comparando las cuatro últimas elecciones a cargos uninominales y plurinominales locales y regionales, específicamente 2003, 2007, 2011 y 2015.

Para aproximarse a los niveles de riesgo de fraude se utilizaron dos indicadores con los cuales la Misión de Observación Electoral (MOE)<sup>3</sup>, ha realizado el seguimiento a la transparencia y calidad de las elecciones locales, regionales y nacionales en todo el país (Misión de Observación Electoral, 2015). Específicamente los tarjetones no marcados y los votos nulos. Como lo exponen Botero, Ortega y Pino (2015, p. 81):

*[L]os niveles muy bajos de tarjetones no marcados pueden ser el resultado de la alteración de los tarjetones electorales para aumentar los niveles de votación de algún candidato. Asimismo, los niveles altos de votos nulos pueden indicar manipulaciones orientadas a disminuir los niveles de votación de ciertos candidatos.*

La MOE se ha encargado en las últimas cinco elecciones de realizar un seguimiento de la política local, regional y nacional, centrándose

<sup>3</sup>Una organización no gubernamental (ONG) colombiana especializada en temas electorales y democracia.

principalmente en la faceta electoral. Con este objetivo, en los últimos años, esta ONG ha construido una metodología de medición de diversos riesgos electorales con la asesoría y colaboración de distintas universidades del país, como la Universidad de los Andes y la Universidad del Rosario. Esta organización ha utilizado una metodología estadística para identificar de forma agregada cuáles regiones están más propensas a sufrir diversos tipos de fraude electoral que son frecuentes en un marco donde la institucionalidad estatal ha sido débil. Esta permite identificar niveles atípicamente bajos o altos de votos nulos y tarjetones no marcados, al comparar el comportamiento de cada municipio del país, incluyendo los de consolidación territorial, con el promedio nacional.

Con base en lo anterior se analizan, en primera instancia, los niveles de riesgo por tarjetones no marcados en las elecciones locales y regionales, así como en los periodos especificados. A continuación se hace lo mismo con los riesgos de fraude electoral por niveles altos de votos nulos y, para finalizar, se estudia globalmente el riesgo de los comicios en los municipios de consolidación territorial en las elecciones locales, específicamente las de 2015.

### **Riesgos por niveles atípicos en tarjetones no marcados y votos nulos**

Los riesgos por niveles atípicamente bajos de tarjetones no marcados en las elecciones a alcaldías de 2003 afectan a 15 municipios que se encuentran en niveles de riesgo bajo. Estos se concentraban en el Catatumbo con el 57% de los municipios (4) que integran esta región y en la región de Macarena-Caguán con el 55% de sus municipios (5). En el 2007 solo dos municipios, Puerto Rico (Meta) y Cravo Norte (Arauca), presentaron niveles bajos de riesgos. En 2011 ningún municipio presentó este tipo de riesgo, mientras que en 2015 se volvieron a presentar 15 municipios en riesgo por bajos niveles de TNM. En este año en las elecciones para concejos no se presentó ningún nivel de riesgo.

En las elecciones departamentales de 2003 para gobernador, 10 municipios presentaron niveles de riesgo bajo de TNM, entre estos cuatro pertenecen a la región del Cauca y otros cuatro a la región de Macarena-Caguán. En 2007 se registraron seis municipios en riesgo, tres localizados

en la región de Macarena-Caguán. En las elecciones de 2011 se contaron ocho municipios en riesgo bajo por TNM, igual que en 2015.

Respecto a las elecciones para asambleas departamentales, en las de 2003, San Jacinto (Bolívar) registró riesgo medio por bajo nivel de TNM y ocho municipios se ubicaron en nivel de riesgo bajo, los cuales se encontraron en la región de Macarena-Caguán y en Arauca. Durante las elecciones de 2007, el número de municipios baja a siete y estos se vuelven a concentrar en las mismas regiones que en 2003. En 2011 se presentaron 10 municipios con niveles de riesgo bajo, de los cuales seis están en Arauca, igual que en 2015.

Los riesgos por niveles altos de votos nulos, a diferencia de los TNM, se presentaron en todas las elecciones analizadas. En las de alcaldías de 2003 se registraron en total 10 municipios en riesgo. De ellos, siete se ubicaron en un nivel bajo, mientras que uno presentó un nivel de riesgo medio (Zaragoza, Antioquia) y dos, un riesgo alto (San José de Uré, Córdoba, y Tarazá, Antioquia, en la región del nudo de Paramillo). En las elecciones de 2007 los municipios en riesgo aumentaron a 17, de los cuales 10 estaban en riesgo, en bajo cuatro en medio Cartagena del Chairá (Macarena-Caguán), Convención (Catatumbo), El Tarra (Catatumbo) y San Onofre (montes de María). Y los tres municipios que presentaron niveles altos de riesgo están en la región del nudo de Paramillo: El Bagre e Ituango, en Antioquia, y San José de Uré, en Córdoba.

En 2011, 15 municipios presentaron riesgo por niveles atípicos de votos nulos; de estos, 10 se ubicaron en riesgo bajo, tres en riesgo medio (Cáceres, El Bagre y Zaragoza, en el nudo de Paramillo, Antioquia) y dos en riesgo alto (Ituango, Antioquia, y Rioblanco, Tolima). En 2015 se registraron 18 municipios en riesgo, de los cuales 13 presentaban un nivel bajo de riesgo, cuatro (El Bagre y Zaragoza en Antioquia y San José de Uré en Córdoba) registraron riesgo medio, mientras que solo un municipio, Ituango (Antioquia) presentó un nivel de riesgo alto.

En las elecciones de 2007 a los concejos, se registraron 20 municipios en riesgo, de los cuales 10 presentaban un nivel bajo de riesgo por alto nivel de votos nulos, ocho se ubicaron en un nivel de riesgo medio y dos (San José de Uré, nudo de Paramillo, Córdoba, y El Tarra, Catatumbo, Norte de Santander). En las elecciones de 2011 se registraron 18 municipios en riesgo, de los cuales 10 presentaban riesgo bajo, cinco

estuvieron en riesgo medio y tres, Tarazá, Valdivia (nudo de Paramillo, Antioquia) y Cartagena del Chairá (Macarena-Caguán, Caquetá) se ubicaron en un nivel de fraude alto por votos nulos. En las elecciones de 2015 la MOE proyectó 20 municipios en riesgo, de los cuales 15 estuvieron en nivel medio de riesgo y cinco en un nivel bajo; cuatro de estos se concentran en el nudo de Paramillo.

En las elecciones para gobernador se registraron 11 municipios en riesgo, de los cuales cinco se encontraban en riesgo bajo, cuatro en medio y dos, Tierralta (nudo de Paramillo, Córdoba) y El Carmen (Catatumbo, Norte de Santander), en alto. En 2007 ocho municipios estaban en distintos niveles de riesgo: cinco presentaban riesgo bajo, uno estaba en riesgo medio y tres, Ituango (nudo de Paramillo, Antioquia), Tierralta (nudo de Paramillo, Córdoba) y Cravo Norte (Arauca), estaban en un nivel de riesgo alto. En 2011 solo se registraron cuatro municipios en un nivel de riesgo bajo, mientras que en 2015 la MOE proyectó que siete municipios estaban en riesgo bajo y uno en riesgo medio.

En las elecciones de 2003 para asambleas departamentales se registraron nueve municipios en riesgo, de los cuales seis se encontraban en riesgo bajo, dos en medio y uno, Tierralta (nudo de Paramillo, Córdoba), en alto. En las de 2007 se encontraron en riesgo bajo siete municipios; en medio, cuatro; y uno, Tierralta, en nivel de riesgo alto. Para las de 2011, cinco municipios se clasificaron en un nivel de riesgo bajo y tres en medio. Finalmente, en 2015, la MOE proyectó que 11 municipios estaban en riesgo medio, mientras que había uno en riesgo bajo por niveles altos de votos nulos.

Una vez descritos los riesgos por fraude electoral por tarjetones no marcados y votos nulos, se observa que estos afectan de forma diferenciada a las varias regiones de consolidación territorial. Respecto al riesgo por tarjetones no marcados, las regiones de Macarena-Caguán y Arauca registran un mayor número de municipios en riesgo. En las elecciones a alcaldías son más recurrentes los riesgos por bajo nivel de TNM que en las elecciones departamentales. El comportamiento de este indicador en las elecciones estudiadas muestra que la mayoría de los 58 municipios no estuvieron en riesgo por fraude electoral. En este sentido, a pesar de la debilidad institucional, no hay indicios de que las autoridades locales manipulen los tarjetones a favor de ciertos candidatos.

El riesgo por altos niveles de votos nulos afecta a un mayor número de municipios, especialmente en la región del Nudo de Paramillo, la cual registra municipios en riesgo en todos los tipos de elecciones analizadas, por lo que es necesario hacer un seguimiento a los municipios que registran riesgo medio y alto en distintas elecciones, como Ituango y Zaragoza (Antioquia). Además, los riesgos por altos niveles de votos nulos afectan a un mayor número de municipios en las elecciones locales que en las regionales, especialmente en las elecciones a concejos. Aunque no necesariamente este comportamiento puede estar asociado al fraude electoral, sino también a la complejidad del tarjetón electoral en este tipo de elecciones, es necesario hacer un seguimiento a las elecciones de cuerpos colegiados.

El análisis del comportamiento de los tarjetones no marcados y de los votos nulos muestra que, aunque algunas regiones pueden ser más proclives al riesgo de fraude electoral, no hay evidencia de que al menos en estas modalidades sea frecuente en las regiones analizadas. Sin embargo, ello no descarta otro tipo de manipulaciones electorales que no son capturadas con estos indicadores. En ninguna de las elecciones analizadas los municipios en riesgo superan el 15% del total de los 58 municipios, por lo que no necesariamente la debilidad institucional de estas regiones hace más proclive a estos municipios a fraudes por TNM o votos nulos en sus comicios.

## Caracterización del proceso electoral en los municipios de consolidación territorial

### Participación y competencia en elecciones a alcaldías y composición política de los concejos elegidos en 2015

La identificación y el análisis de las características del proceso electoral permiten aproximarse a la forma en que se desarrollaron los comicios de 2015, por lo cual en esta sección se estudia la abstención que se presentó en los municipios de consolidación territorial, se describen los niveles de competencia política y de cambio o estabilidad de la composición partidaria de los concejos municipales y, finalmente, la distribución por género de las alcaldías municipales.

La primera faceta de los comicios analizada en este acápite es la participación y la abstención ciudadanas, comparando su comportamiento en las elecciones de 2011 y 2015. Como se observa en la Tabla 2, la media<sup>4</sup> de abstención en las elecciones de 2011 de los 58 municipios que son parte del Programa de Consolidación Territorial se ubicó en 41,18% con una desviación estándar<sup>5</sup> de 7,78, lo que indica que se presentó una gran variabilidad en el nivel abstención en los municipios observados. Esto se comprueba en la medida en que el menor nivel de abstención observado es de 26,01% y el mayor se ubica en 63,36%. En general los resultados se acercan al promedio nacional que en estas elecciones para alcaldías se ubicó en el 42,7%, por lo cual no se registra un comportamiento inusual en la forma como los colombianos votaron para escoger a sus autoridades locales en los municipios del programa de consolidación territorial (El Tiempo, 2015).

Tabla 2. Nivel de abstención elecciones a Alcaldía, 2011-2015

Años	Media	Desviación estándar	Mínimo	Máximo
2011	41,18	7,78	26,01	63,36
2015	38,06	8,78	23,01	64,03

En las elecciones de 2015 la media se situó en 38,06%, por lo que la abstención se redujo en tres puntos porcentuales y los ciudadanos de estos municipios mostraron una mayor participación electoral (Tabla 2). Asimismo, la abstención en los municipios de consolidación territorial fue menor que la nacional, ya que esta en 2015 fue del 40,69% (El Tiempo, 2015). La desviación estándar de 8,78 expone que la variación de la abstención en estos municipios aumentó y se presentaron municipios con altos y bajos niveles de abstención.

Una vez descrita la información anterior, se analizaron los municipios que presentaron niveles bajos de abstención. Aunque la mayoría de personas y de medios de comunicación asocian los bajos niveles de

<sup>4</sup> La media es una medida de tendencia central que permite identificar dónde se tienden a ubicar la mayoría de los datos de una muestra o una población, por lo cual en este caso permite identificar los niveles de abstención, competencia o número efectivo más frecuente en los 58 municipios de consolidación territorial

<sup>5</sup> La desviación estándar (o desviación típica) es una medida de dispersión que indica cuánto se alejan los valores respecto a la media, por lo cual entre más alta sea la desviación se puede encontrar mayor variación en los niveles de abstención y competencia de los municipios analizados.

abstención con mayores niveles de democracia, esta relación no siempre es tan clara. En algunos contextos, niveles muy bajos de abstención en los comicios no necesariamente pueden reflejar mayor democracia, sino manipulaciones ilegales al proceso electoral, como lo plantea Díaz Santana (2002). En 2011 se identificaron cuatro municipios con niveles de abstención inferiores a 30%, Ovejas (Sucre), San José de Uré (Córdoba), Miranda (Cauca) y San Jacinto (Bolívar). En 2015 se identificaron cuatro municipios, dos en Norte de Santander, Teorama y El Tarra, y Ovejas y San Jacinto. Esta última es una coincidencia que puede reflejar dos cosas. Primero, que la ciudadanía de estos dos municipios es muy participativa; o segundo, que pueden existir presiones legales o ilegales para que los ciudadanos se movilizan en gran número en la jornada electoral.

La segunda faceta que se observó en los comicios para alcaldías de 2011 y 2015 fue la competencia electoral. La investigación académica en ciencia política ha propuesto diversos indicadores para medir competencia política (Cleary, 2003), entre los cuales se escogió el margen de victoria. Este consiste en ver qué tan competitivo es un municipio de acuerdo a la distancia del candidato ganador (I. M. de Hoyos, 2003), respecto al segundo candidato en competencia, por lo cual entre menor sea el margen de victoria, mayor será el nivel de competencia en las elecciones y entre mayor sea este, las elecciones serán menos competitivas<sup>6</sup>. Según Sartori, no hay un número exacto para precisar cuándo una elección es competitiva, por lo cual en este capítulo “se [califica] una elección como competitiva cuando dos o más partidos consiguen resultados aproximados y ganan por escasos márgenes” (Sartori, 1976, p. 260, citado por Reynoso, 2011, p. 8).

Tabla 3. Nivel de competencia en elecciones a Alcaldía, 2015

Años	Media	Desviación estándar	Mínimo	Máximo
2011	17,69	13,96	0,377	58,53
2015	11,5	10,02	0,17	40,5

En la Tabla 3 se observa la forma en la cual se comportó el indicador de margen de victoria en las elecciones de 2011 y 2015. En las primeras,

<sup>6</sup> El margen de victoria se obtiene no restando el número de votos del candidato ganador con el segundo que obtuvo la mayor votación, sino los porcentajes de cada uno.



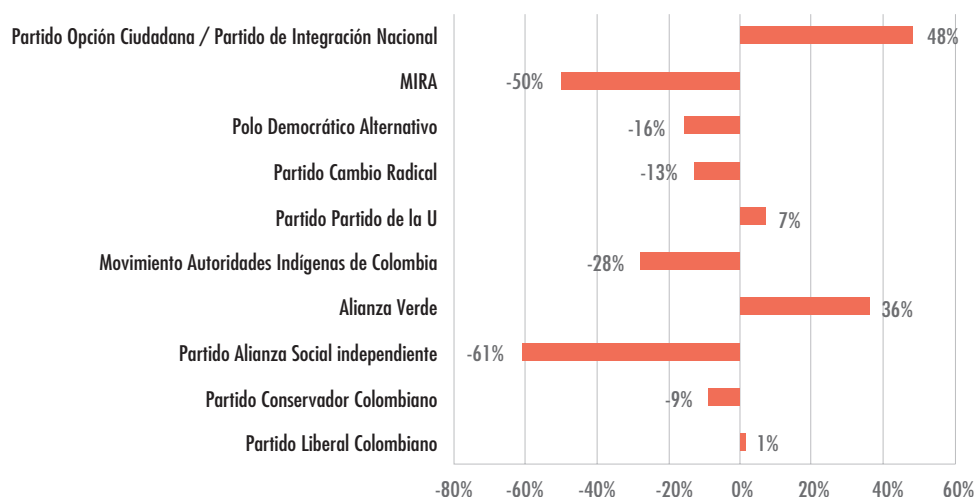
la media de los municipios se ubica en 17,69%, lo que permite ver que en la mayoría de los 58 municipios las elecciones fueron competitivas; la desviación estándar es de 13,96, por lo cual hay una dispersión muy grande que indica que hubo municipios muy competitivos y otros donde el alcalde consiguió una victoria significativa sobre su rival, como indica el mínimo de 0,337 y el máximo de 58,53 en el margen de victoria. Para 2015, se observa que en promedio las elecciones en los municipios de consolidación territorial se hicieron más competitivas, ya que la media se ubicó en 11,5%, lo cual es una disminución de dos puntos porcentuales respecto a 2011. La desviación estándar también se reduce, no obstante la variabilidad en la competencia continua siendo grande, como también se puede apreciar entre el valor mínimo situado en 0,17% y el valor máximo en 40,5% en el margen de victoria.

Una vez establecido el comportamiento de la competencia, se identificaron los municipios menos competitivos del Programa de Consolidación Territorial, ya que si bien una baja competencia no es necesariamente una situación negativa, puede significar falta de oportunidades para que los partidos que están por fuera del poder puedan acceder a él democráticamente. Con este fin se definieron como elecciones poco competitivas aquellas donde el ganador obtenía una diferencia del 50% sobre su inmediato rival. En 2011 se identificaron dos municipios, Puerto Asís (Putumayo) e Ituango (Antioquia). Empero, en 2015 no se registró ningún municipio con bajo nivel de competencia. La comparación del margen de victoria como un indicador de la competencia política entre las dos elecciones muestra que en general las lizas electorales en los municipios de consolidación territorial son competitivas, por lo cual no se ven dinámicas de concentración de poder que se reflejen en la concentración de la votación por algún candidato.

En cuanto a la composición de género en los alcaldes de los municipios de consolidación territorial, en las elecciones de 2011 fueron elegidas dos alcaldesas, lo que representa el 1,16% del total de mujeres escogidas en la región. En 2015 fueron elegidas siete mujeres, lo que constituye el 4,06% y un aumento porcentual del 2,9% de alcaldesas en dichos municipios. Por consiguiente, aunque se presenta un aumento, el número de mujeres que acceden a las alcaldías continúa siendo minoritario si se compara con los hombres, quienes ocupan el 95,94% de las alcaldías actualmente.

Respecto a los partidos regionales, en 2011 solo el Alcalde de Tumaco (Nariño) fue escogido por un movimiento regional, mientras que en 2015 este número se eleva a cuatro. En la siguiente sección se abordará con más profundidad este tópico.

Gráfica 1. Cambio en la composición de los concejos municipales, 2011-2015



Finalmente, se analiza la forma como ha variado la composición de los concejos en los municipios de consolidación territorial. En primera instancia, se observa que hay una variación significativa de un periodo a otro en los partidos que eligieron concejales. En 2011 compitieron 12 partidos políticos para las elecciones a Concejo, mientras que este número aumentó a 13 en 2015. En general los partidos que permanecieron las dos elecciones disminuyeron sus votaciones, especialmente, como se observa en la Gráfica 1, el Partido Alianza Social Independiente, que perdió 61% de sus concejales, el MIRA con -50%, el Movimiento Autoridades Indígenas de Colombia que perdió 28%, el PDA con el -16%, el Partido Cambio Radical con -13% y el Partido Conservador con -8,86%. Por otro lado, el Partido Liberal presenta estabilidad respecto al número de concejales, ya que solo aumenta 1,36% de 2011 a 2015, mientras que el Partido Opción Ciudadana aumenta 48%, el Partido Alianza Verde 36% y el Partido de la U 7,6%. Aparte, en 2015 varios partidos nuevos o que recuperaron la personería jurídica ganaron concejales, como la Unión Patriótica con el 2% del total de los concejales y el MAIS con el 7%.

## Configuración política subnacional de los municipios de consolidación territorial

El Estado colombiano, en la década de los ochenta y a principios de los noventa, implementó reformas de descentralización que fortalecieron la autonomía administrativa, política y económica especialmente de los municipios, hecho que lo convirtió en uno de los estados unitarios más descentralizados de toda Latinoamérica (Arroyo, 2006; Falletti, 2006). Si bien en Colombia los niveles de autonomía de los gobiernos locales y regionales son menores que en estados federales, los alcaldes tienen un nivel alto de autonomía respecto al gobierno regional y nacional. Por ello, entender la forma en que está organizado el entramado del poder local con base en los partidos políticos que han ganado las administraciones, es relevante para analizar las acciones que los nuevos alcaldes asumirán respecto al cumplimiento de los acuerdos alcanzados en el proceso de paz de La Habana y su aplicación a nivel subnacional, debido a que ellos pueden interferir o catalizar la implementación de dichos acuerdos en los municipios del Programa de Consolidación Territorial.

Con base en este objetivo, se realiza una caracterización política de los municipios comparando, en una primera instancia, los partidos que ocuparon las alcaldías en las elecciones para el periodo 2011-2015 y los mandatarios recién elegidos. A continuación se analiza la postura de los nuevos alcaldes respecto a la armonización de la política local con la del Gobierno nacional en torno a la paz y al posconflicto. La posición de los alcaldes se infiere de la postura programática que haya adoptado su partido político a nivel nacional respecto a apoyar o no el proceso de paz, en la medida en que ellos, en teoría, deben respetar los lineamientos sobre política nacional que han adoptado públicamente sus colectividades. Acto seguido se identifican y analizan los casos donde ganaron candidatos cuyos partidos están en oposición abierta a las negociaciones de paz de La Habana. En la última parte de esta sección, se estudia la conformación política de los concejos municipales para ver si esta puede incidir en la implementación de los acuerdos de paz.

### Caracterización política de los alcaldes

En las elecciones locales de 2011, ocho partidos nacionales ganaron las distintas alcaldías en los municipios de consolidación territorial: el

Movimiento de Autoridades Indígenas de Colombia (AICO) con 6, el Movimiento de Inclusión y Oportunidades (AFROVIDES) con 3, el Partido Alianza Social Independiente con 9, el Partido Cambio Radical con 9, el Partido Conservador Colombiano con 6, el Partido Liberal Colombiano con 10, el Partido Social de Unidad Nacional (Partido de la U) con 10 y el Polo Democrático Alternativo (PDA) con 5. Como se puede observar en la Tabla 4, solo en el municipio de San Andrés de Tumaco, que pertenece a la región de Nariño, un partido regional ganó las elecciones, Unidad por Tumaco Progreso para Todos. Los partidos Liberal y de La U registraron el mayor número de alcaldías ganadas.

Tabla 4. Partidos que ganaron las alcaldías en 2011 en los municipios de consolidación territorial

Partidos 2011	Municipios
Movimiento Autoridades Indígenas de Colombia, AICO	6
Movimiento de Inclusión y Oportunidades, AFROVIDES	3
Partido Alianza Social Independiente	9
Partido Cambio Radical	9
Partido Conservador Colombiano	5
Partido Liberal Colombiano	10
Partido Social de Unidad Nacional, Partido de la U	10
Polo Democrático Alternativo	5
Unidad por Tumaco Progreso Para Todos	1
<b>Total</b>	<b>58</b>

Este panorama político cambia en las elecciones de 2015, cuando a pesar de que partidos o coaliciones afines al proceso de paz controlan la mayoría de alcaldías, se observa el crecimiento de los movimientos regionales y del Centro Democrático que ha reiterado su oposición a las conversaciones del Gobierno nacional con las FARC. Los resultados electorales de 2015 indican que 25 administraciones locales están gobernadas por partidos que pertenecen a la Unidad Nacional que respalda al presidente Juan Manuel Santos, por lo cual es razonable esperar que estos mandatarios apoyen la implementación de los acuerdos de paz de La Habana en sus respectivos territorios.

No obstante, en los últimos años dentro de la coalición partidaria de gobierno se han registrado en el nivel nacional una serie de críticas al proceso de paz por parte del Partido Conservador que controla tres

alcaldías (Valdivia, Antioquia; La Macarena, Meta; y Convención, Norte de Santander). Además, Cambio Radical, que ganó cuatro (Zaragoza, Antioquia; Montelíbano, Córdoba; Puerto Libertador, Córdoba; Arauca, Arauca), ha mostrado una postura ambigua respecto al proceso de paz. Por tal motivo, en estos siete municipios los alcaldes pueden tomar la decisión, dada la postura nacional de sus respectivos partidos, de no armonizar su agenda política con los contenidos de los acuerdos y las políticas para el posconflicto impulsadas por el Gobierno nacional.

En los 18 municipios restantes donde triunfó la coalición de gobierno, en cuatro ganó las elecciones el Partido de la U y en 14 el Partido Liberal, que así se perfila como la fuerza política con más alcaldías en los 58 municipios del Programa de Consolidación Territorial. El liberalismo manifestó en la Declaración de Girardot, realizada el 7 de noviembre de 2014, su apoyo al fin negociado del conflicto armado por medio de las negociaciones de La Habana (Partido Liberal Colombiano, 2014), mientras que el Partido de la U en los últimos años se ha convertido en uno de los principales promotores y defensores del proceso de paz en el Congreso de la República (Partido Social de Unidad Nacional, 2015). De tal manera, los mandatarios municipales que pertenecen a estas dos colectividades deberían apoyar el proceso de paz y armonizar sus políticas locales con la implementación de los acuerdos de paz que se firmen en La Habana.

La mayoría de los otros partidos que ganaron alcaldías, si bien no pertenecen a la coalición política del Gobierno nacional y en algunos casos se han opuesto al mismo, también han expresado públicamente su completo apoyo al proceso de paz, tema que se ha convertido en un punto de convergencia de estas fuerzas con el Gobierno, por lo cual se puede inferir que la postura de estos mandatarios será de colaboración a la política de paz de Santos. Al respecto, el PDA que en 2011 tenía cinco alcaldías en la región, en 2015 quedó con dos. También se observa, comparando las tablas 5 y 6, que aumentan el número de partidos nacionales que ganan alcaldías en los municipios de consolidación territorial, como el Movimiento Alternativo Indígena y Social (MAIS) con siete, el Partido Opción Ciudadana<sup>7</sup> con tres y la Alianza Verde con uno.

---

<sup>7</sup>Este es el antiguo Partido de Integración Nacional, por lo cual, si bien adoptó un nuevo nombre, es razonable que tenga la misma estructura política a nivel subnacional.

Tabla 5. Partidos que ganaron las alcaldías en 2011 discriminados por regiones de consolidación territorial

Partidos	Montes de María	Catatumbo	Nudo de Paramillo	Cordillera Central	Macarena-Caguán	Putumayo	Nariño	Cauca	Arauca	Total
Movimiento Autoridades Indígenas de Colombia, AICO	0	1	1	0	1	2	0	1	0	6
Movimiento de Inclusión y Oportunidades, AFROVIDES	0	0	1	1	0	0	0	0	1	3
Partido Alianza Social Independiente	0	2	3	0	0	1	0	2	1	9
Partido Cambio Radical	0	1	3	1	2	0	0	1	1	9
Partido Conservador Colombiano	1	1	1	0	1	1	0	0	0	5
Partido Liberal Colombiano	1	0	4	2	2	0	0	1	0	10
Partido Social de Unidad Nacional, Partido de la U	2	1	2	0	1	0	0	2	2	10
Polo Democrático Alternativo	0	1	0	0	2	0	0	0	2	5
Unidad por Tumaco Progreso Para Todos	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1
<b>Total</b>	<b>4</b>	<b>7</b>	<b>15</b>	<b>4</b>	<b>9</b>	<b>4</b>	<b>1</b>	<b>7</b>	<b>7</b>	<b>58</b>

Tabla 6. Partidos que ganaron las alcaldías en 2015 en los municipios de consolidación territorial

<b>Partidos</b>	<b>Municipios</b>
Así Ganamos Todos	1
Coalición programática y política partidos Alianza Verde, Conservador y de la U	1
Coalición partidos Conservador y Liberal	1
Juntos por Tierralta	1
Movimiento Alternativo Indígena y Social, MAIS	7
Coalición movimiento Autoridades Indígenas de Colombia, AICO, y Polo Democrático Alternativo	1
Coalición partidos Alianza Social Independiente, ASI, y Cambio Radical	1
Partido Alianza Social Independiente	5
Partido Alianza Verde	2
Coalición partidos Alianza Verde y Unión Patriótica	1
Partido Cambio Radical	4
Partido Centro Democrático	4
Partido Conservador Colombiano	3
Partido Liberal Colombiano	14
Partido Opción Ciudadana	3
Coalición partidos Opción Ciudadana y Social de Unidad Nacional, Partido de la U	1
Partido Social de Unidad Nacional, Partido de la U	4
Polo Democrático Alternativo	2
Siente a Quilichao Ama tu Tierra	1
Tumaco Nuestra Pasión	1
<b>Total</b>	<b>58</b>

Tabla 7. Partidos que ganaron las alcaldías en 2015 discriminados por regiones de consolidación territorial

Partidos	Montes de María	Catatumbo	Nudo de Paramillo	Cordillera Central	Macarena-Caguán	Putumayo	Nariño	Cauca	Arauca	Total
Así Ganamos Todos	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1
Coalición programática y política partidos Alianza Verde, Conservador y de la U	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1
Coalición partidos Conservador y Liberal	0	0	0	0	1	0	0	0	0	1
Juntos por Tierralta	0	0	1	0	0	0	0	0	0	1
Movimiento Alternativo Indígena y Social, MAIS	2	1	1	0	1	1	0	1	0	7
Coalición movimiento Autoridades Indígenas de Colombia, AICO, y Polo Democrático Alternativo	0	1	0	0	0	0	0	0	0	1
Coalición partidos Alianza Social Independiente, ASI, y Cambio Radical	0	0	0	0	1	0	0	0	0	1
Partido Alianza Social Independiente	0	1	0	1	2	0	0	1	0	5
Partido Alianza Verde	0	0	0	0	0	2	0	0	0	2



Partidos	Montes de María	Catatumbo	Nudo de Paramillo	Cordillera Central	Macarena-Caguán	Putumayo	Nariño	Cauca	Arauca	Total
Coalición partidos Alianza Verde y Unión Patriótica	0	1	0	0	0	0	0	0	0	1
Partido Cambio Radical	0	0	3	0	0	0	0	0	1	4
Partido Centro Democrático	0	0	0	0	2	0	0	1	1	4
Partido Conservador Colombiano	0	1	1	0	1	0	0	0	0	3
Partido Liberal Colombiano	2	1	4	1	1	1	0	2	2	14
Partido Opción Ciudadana	0	0	2	1	0	0	0	0	0	3
Coalición partidos Opción Ciudadana y Social de Unidad Nacional, Partido de la U	0	0	0	1	0	0	0	0	0	1
Partido Social de Unidad Nacional, Partido de la U	0	0	3	0	0	0	0	1	0	4
Polo Democrático Alternativo	0	1	0	0	0	0	0	0	1	2
Siente a Quilichao Ama tu Tierra	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1
Tumaco Nuestra Pasión	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1
<b>Total</b>	<b>4</b>	<b>7</b>	<b>15</b>	<b>4</b>	<b>9</b>	<b>4</b>	<b>1</b>	<b>7</b>	<b>7</b>	<b>58</b>

Un cambio significativo que se dio en el entramado político de estos municipios fue la aparición de coaliciones conformadas por distintos partidos y permitidas por la Ley estatutaria 1475 del 14 de julio de 2011 (capítulo II, “De las consultas como mecanismo de democracia interna”, artículo 5, Congreso de la República, 2011). Distintas coaliciones políticas compitieron en las elecciones de 2015 y ganaron alcaldías en seis municipios: Montañita (Caquetá), Puerto Rico (Meta), San Calixto y Teorama (Norte de Santander), Planadas (Tolima) y Arauquita (Arauca). Las coaliciones ganadoras van desde alianzas entre los partidos Liberal y Conservador, como es el caso de Montañita, hasta coaliciones conformadas por partidos de izquierda y centro izquierda, como en San Calixto, donde se aliaron el Partido Verde y la Unión Patriótica, y Teorama y con el AICO y el Polo Democrático Alternativo. Como se observa en la Tabla 6, las coaliciones ganadoras están conformadas por partidos de la Unidad Nacional, centro izquierda o izquierda, por consiguiente, en estos municipios se espera que la posición política de los nuevos mandatarios locales sea de colaboración respecto al proceso de paz, ya que todas estas colectividades se han comprometido a apoyarlo.

Otra característica relevante en el nuevo mapa electoral de los municipios en consolidación es que partidos regionales ganaron cuatro alcaldías: Siente a Quilichao, Ama a tu Tierra (Santander de Quilichao, Cauca), Juntos por Tierralta (Tierralta, Córdoba), Tumaco Nuestra Pasión (San Andrés de Tumaco, Nariño) y Así Ganamos Todos (Puerto Rondón, Arauca). En estos casos la estrategia analítica utilizada para inferir el posicionamiento de los mandatarios con base en la postura nacional no es útil por obvios motivos. Además, todos estos movimientos regionales solo tienen un periodo de existencia, por lo cual no se puede deducir la postura de los alcaldes en consonancia con el desempeño previo de estos movimientos. Lo anterior imposibilita inferir la posición de los mandatarios locales respecto al proceso de paz en los casos donde han ganado esos movimientos regionales. Por ese motivo, se realizó una aproximación a las redes virtuales de campaña y/o los programas de gobierno para inferir la postura de los mandatarios.

En lo que respecta al movimiento Siente a Quilichao, Ama a tu Tierra, el alcalde Álvaro Mendoza recibió el apoyo de partidos de la Unidad Nacional, AICO, MAIS y Opción Ciudadana, que apoyan al proceso de paz (Mendoza, 2015). En el caso del movimiento Juntos por Tierralta, el

plan de gobierno de Fabio Otero tiene una sección temática sobre posconflicto, propone políticas de restitución de víctimas y la generación de escenarios de paz (Otero, 2015). Sobre el movimiento Tumaco Nuestra Pasión, la alcaldesa Emilsen Angulo, si bien no tiene un eje sobre posconflicto en su programa de gobierno, recibió el apoyo de los partidos Liberal, Conservador y Verde (Angulo, 2015). Finalmente, el movimiento Así Ganamos Todos contó con el apoyo de la ASI (Noticias *La Voz del Cinaruco*, 2015). En este orden de ideas, los apoyos políticos que recibieron los movimientos regionales o los programas de gobierno que los alcaldes y alcaldesas presentaron en la liza electoral, parecen indicar que la posición de estos será de apoyo al proceso de paz y a los acuerdos de La Habana.

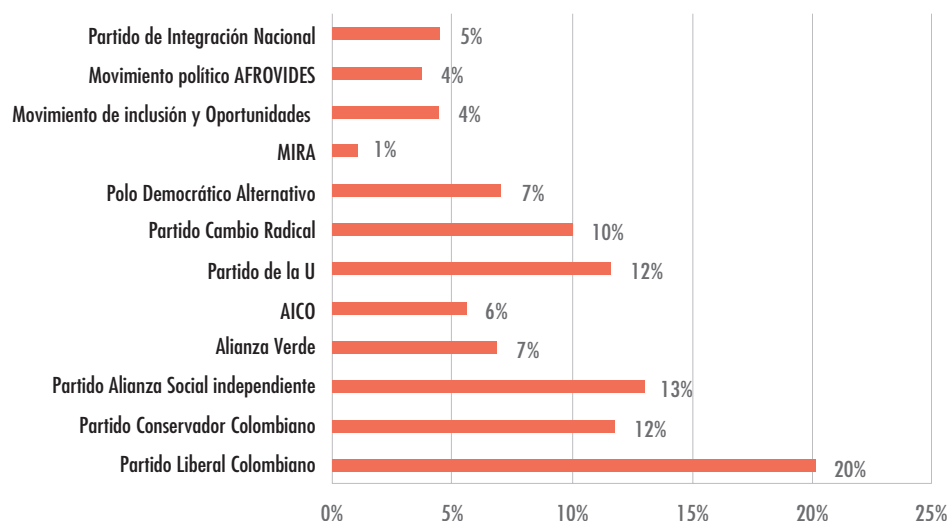
Finalmente, en 2015 el Centro Democrático, partido del expresidente Uribe, ganó cuatro alcaldías de los municipios en consolidación territorial: San Vicente del Caguán (Caquetá), Caloto (Cauca), San Juan de Arama (Meta) y Saravena (Arauca). En el primer municipio derrotó al PDA, en Caloto al Partido Alianza Social Independiente y en los otros dos a colectividades de la Unidad Nacional. Este partido en reiteradas ocasiones ha mostrado una postura crítica a las negociaciones en La Habana, mientras no se adopten medidas como la concentración de las FARC en determinados territorios y la exclusión de la vida política de los cabecillas que tengan delitos de lesa humanidad, al tiempo que plantea que las negociaciones ponen el riesgo la estabilidad del régimen democrático y el sistema económico en Colombia (Centro Democrático, 2015). La distancia existente entre la postura del Gobierno nacional y el Centro Democrático no se ha reducido en los últimos meses y años, por lo cual si este partido puede ejercer un control sobre sus cuadros locales, es probable que la posición de estos mandatarios sean críticos respecto al proceso de paz y se requiera que el Gobierno nacional realice un seguimiento a la forma en que estos municipios implementaran políticas para el posconflicto y en temas relacionados con los acuerdos de La Habana.

## **Conformación política de los concejos municipales**

Respecto a los cargos plurinominales, se observa que la distribución de concejales en los municipios del Programa de Consolidación Territorial en el periodo 2011-2015 se da entre doce partidos políticos. Esto

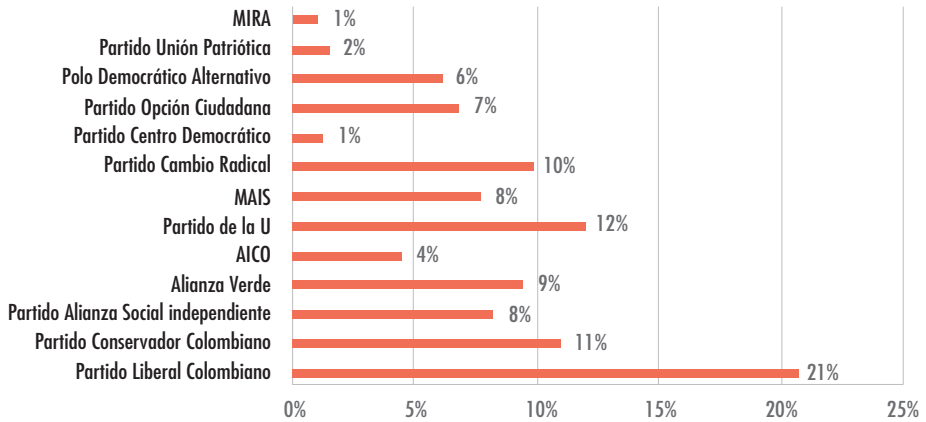
evidencia que la mayoría de concejos municipales están fragmentados entre distintas fuerzas políticas, como se verá más adelante cuando se muestre el promedio del Número Efectivo de Partidos (NEP) en estos concejos. Entre los partidos, el Liberal se constituye como la principal fuerza política con 20% de los concejales, seguido por la Alianza Social Independiente con 13%, el Partido Conservador con 12%, el Partido de la U con 12% y Cambio Radical con 10% (Gráfica 2). La fragmentación que se observa en los cuerpos colegiados indica que ningún alcalde local puede gobernar exclusivamente con su partido político, sino que necesita negociar con distintas fuerzas para conseguir la aprobación de sus proyectos de acuerdo y del plan de gobierno municipal.

Gráfica 2. Distribución concejales municipios en consolidación territorial, 2011-2015



En las elecciones de 2015 los concejales de los municipios de consolidación territorial se dividen entre trece fuerzas políticas (ver Gráfica 3). El Partido Liberal continúa siendo la organización política mayoritaria al aumentar en un punto porcentual sus concejales en estos municipios (21%), seguido por el Partido de la U (12%), el Partido Conservador (11%) y Cambio Radical (10%).

Gráfica 3. Distribución concejales municipios en consolidación territorial, 2016-2020



Si bien el número de partidos permite hacerse una idea del nivel de fragmentación de la política local, en varias ocasiones el número nominal de partidos oculta que ciertas colectividades pueden concentrar una gran cantidad de concejales en un solo municipio, por lo que habría municipios donde los alcaldes no necesitarían hacer coaliciones políticas para gobernar. Por este motivo, se utilizó el Número Efectivo de Partidos creado por Laakso y Taagepera (1979), un índice de fragmentación partidista que se calcula con base en la siguiente fórmula:

$$A) \quad NEP = \frac{1}{\sum_{i=1}^n S_i^2} \quad 8$$

$$B) \quad ID = \sqrt{\frac{1}{2} \sum_{i=1}^n (V_i - S_i)^2}$$

Esta fórmula permitió estimar el NEP en cada uno de los concejos de los municipios de consolidación territorial. A partir de esto se estimó la media del NEP de los 58 municipios. Los resultados muestran que

.....  
<sup>8</sup>En este capítulo se utilizó la fórmula A, donde  $S_i$  hace referencia al porcentaje de asientos (concejales) de cada partido. En síntesis, consiste en elevar al cuadrado el tamaño de las distintas bancadas que integran los concejos municipales (en un continuum de 0 a 1). Esta es una conversión no lineal de las bancadas de cada partido que da mayor peso a las colectividades con un mayor número de concejales, y menor peso a aquellas con más pocos concejales (Taagepera, 1999).

a pesar de que nominalmente existen doce partidos, la media se ubica en 5,23 con una desviación estándar de 1,43, un mínimo de 1,9 y un máximo de 7,76. Esta información indica que en promedio los concejos de estos municipios tienen cinco partidos efectivos, mientras que el municipio con menos partidos tiene un NEP de 1,9, por lo cual solo en un municipio del Programa de Consolidación Territorial el alcalde no tendría que negociar con otros partidos, siempre y cuando mantenga la unidad de su bancada partidista en el Concejo.

Tabla 8. Número efectivo de partidos concejos municipales, 2015

Media	Desviación estándar	Mínimo	Máximo
5,23	1,43	1,9	7,76

Esta información confirma que el espectro de fuerzas políticas al interior de los concejos consiste en un multipartidismo fragmentado, lo que puede dificultar la aprobación de políticas para implementar los contenidos de los acuerdos de paz a nivel municipal. No obstante, como lo plantea Sartori (1980), el criterio numérico no es el único factor que determina el funcionamiento y la eficiencia de un cuerpo colegiado para apoyar al Ejecutivo nacional o local y sus proyectos de acuerdo. También es necesario considerar la distancia ideológica entre los miembros del cuerpo colegiado y de estos con el gobernante.

En el caso concreto que compete a este capítulo, la polarización no se da en torno a la filiación partidista de los alcaldes o los concejales, sino respecto al apoyo nacional o la postura crítica de sus partidos al proceso de paz. En este orden de ideas, se pueden distinguir a dos tipos de concejales. Por un lado, aquellos cuyos partidos apoyan las negociaciones de paz en La Habana y que, por ende, estarían en la disposición de votar a favor las iniciativas de los alcaldes para implementar los contenidos de los futuros acuerdos de paz en concordancia con las políticas nacionales que impulse el gobierno del presidente Juan Manuel Santos desde el nivel nacional. Por el otro, aquellos que pertenecen a partidos políticos que se han declarado en oposición o han criticado las negociaciones de paz.

En este contexto, a pesar de la fragmentación partidista en los concejos de los municipios de consolidación territorial, los partidos de la coalición

de gobierno, las organizaciones políticas que no son parte de la misma y los partidos de centro izquierda e izquierda, los cuales a pesar de su oposición al Gobierno nacional se han comprometido a brindarle su respaldo político a lo que este acuerde con la guerrilla de las FARC, conforman mayorías en todos los concejos analizados. Como se observa en la Gráfica 3, del 100% de los concejales elegidos en los 58 municipios de consolidación regional, el Centro Democrático solo controla el 1% de los concejales de estos municipios. Ese 1% representa a nueve concejales que están ubicados en municipios diferentes, por lo cual en todos los casos conforman la oposición política a los acuerdos de paz. Aunque pueden existir situaciones donde estos concejales se puedan aliar con partidos afines por intereses ideológicos, políticos o pragmáticos para conformar mayorías, respecto al eje temático de las negociaciones de paz, en todos los municipios de la zona de reconciliación esta fuerza política es minoritaria.

Por lo anterior, pesar del alto fraccionamiento partidista en los concejos analizados, no hay una polarización política dentro de los mismos respecto al tema de la paz, sino una congruencia de propósito en la medida en que las directrices nacionales de casi todos los partidos concuerdan en respaldar los acuerdos de paz, si bien no se desconoce la creciente autonomía de las estructuras políticas regionales y locales identificada por la literatura (Gutiérrez, 2007) respecto a los direccionamientos políticos de las jefaturas partidistas nacionales. La efectividad o no del apoyo nacional de los partidos políticos a las negociaciones y la articulación de este respaldo en los distintos niveles territoriales de gobierno que integran el Estado colombiano, escapa a los alcances de este capítulo. No obstante, la conformación partidaria de los concejos permitiría inferir que los alcaldes que apoyan al proceso de paz que, como se demostró anteriormente, son la mayoría, no tendrán obstáculos dentro de sus cuerpos colegiados para dar viabilidad a acuerdos municipales que propendan por la implementación territorial de los acuerdos de paz a nivel local.

Ahora bien, hay cuatro municipios donde el Centro Democrático ganó las elecciones a alcaldías. Empero, el examen de la composición política de los concejos municipales permite observar que estos alcaldes no tienen una mayoría respecto al eje temático de la paz. Como se observa en la Tabla 9, el Centro Democrático en estos municipios solo consiguió

dos concejales, uno en San Juan de Arama (Meta) y otro en Saravena (Arauca), mientras que en los otros municipios donde este partido ganó alcaldías, paradójicamente, no tiene ninguna participación en los concejos. En cambio, a pesar de la fragmentación, los partidos que apoyan el proceso de paz en todos los municipios conforman mayorías.

Tabla 9. Concejos en municipios controlados por el Centro Democrático

Departamento	Municipio	Partido Liberal Colombiano	Partido Conservador Colombiano	Partido Alianza Social Independiente	Partido Alianza Verde
Caquetá	San Vicente del Caguán	4	0	0	3
Meta	San Juan de Arama	2	2	1	2
Cauca	Caloto	2	2	1	0
Arauca	Saravena	4	1	2	1

Departamento	Municipio	Movimiento Autoridades Indígenas de Colombia	MAIS	Partido Cambio Radical	Partido Centro Democrático	Partido Opción Ciudadana	Polo Democrático Alternativo
Caquetá	San Vicente del Caguán	0	0	1	0	1	4
Meta	San Juan de Arama	0	0	2	1	0	0
Cauca	Caloto	0	3	0	0	2	0
Arauca	Saravena	0	1	0	1	0	1

## Conclusiones prospectivas

La extensión territorial de la institucional estatal y democrática es uno de los mayores retos que ha tenido y actualmente tiene el Estado colombiano, especialmente de cara a un escenario futuro posconflicto. Los municipios priorizados por el Programa de Consolidación Territorial se han constituido en un símbolo de las limitaciones económicas, políticas y sociales de distintos gobiernos para integrar al país todo el territorio



nacional. Asimismo se han convertido en espacios donde se han enraizado distintas problemáticas de orden público y legitimidad estatal que han afectado social y económicamente su desarrollo. En este contexto, el fin negociado del conflicto armado colombiano constituye una coyuntura histórica importante para que dichos municipios dejen de ser el símbolo de la incapacidad estatal nacional de hacer presencia en zonas históricamente excluidas, a instituirse en un símbolo de la capacidad del Estado para integrar el territorio no solo militar, sino social, económica y, más importante aún, democráticamente.

A partir de los análisis de las distintas fases de los procesos democráticos en los 58 municipios de consolidación territorial, es necesario plantear una serie de recomendaciones y propuestas tanto para el Gobierno nacional, como para actores no gubernamentales que están trabajando el tema de posconflicto articuladamente a la política territorial y a las formas de desarrollo de la democracia subnacional. En primera instancia, se presentan recomendaciones de tipo técnico y político, que se centran en los defectos y calidad que evidencian los procesos electorales en estos municipios. Y, finalmente, se hacen recomendaciones concernientes a la interacción estratégica que el Gobierno nacional debería considerar para asegurar congruencia entre los distintos niveles subnacionales de gobierno respecto a la implementación de los acuerdos de paz.

En lo que atañe a las recomendaciones técnicas, se evidencia que la mayor parte de municipios no registran riesgo electoral por los niveles atípicos de votos nulos y TNM. No obstante, hay zonas donde estos son crónicos en las distintas elecciones y periodos estudiados. Estos casos requieren una atención cuidadosa de las entidades públicas y no gubernamentales que se encarguen del seguimiento a la calidad de las elecciones en estas regiones.

Ahora bien, la región que presentó distintos niveles de riesgo en relación a los TNM fue Macarena-Caguán. Allí, en las elecciones a alcaldías de 2003 y 2015, más de cinco de los nueve municipios que integran esta región estuvieron en riesgo. La situación en la región de Arauca es aún más preocupante y paradójicamente, a diferencia de las otras regiones estudiadas, los niveles de riesgo no se concentran en las elecciones locales, sino en las departamentales. A saber, en las elecciones de 2007 para gobernador, 29% de los municipios registraron niveles de riesgo por TNM; en 2011, 43% y en 2015 se registró el mismo número. Para elecciones de

asambleas, los municipios en riesgo aumentaron en 2003 y 2007, cuando se registraron 57% de ellos en riesgo; en 2011 y 2015, el 86% de los municipios registran riesgo de fraude electoral.

El riesgo por votos nulos, como se expuso anteriormente, afecta especialmente a la región del nudo de Paramillo en elecciones para cuerpos uninominales y plurinominales. No obstante, la afectación a nivel local es mayor que la regional, como se observa en las elecciones a concejos en los distintos periodos estudiados: en 2007, de los 15 municipios, el 60% estuvo en riesgo; en 2011, el 47%; y en 2015, el 53%. Entretanto, en elecciones para alcaldías, en 2007 se registró riesgo en 47% de los municipios; en 2011, 40%; y en 2011 y 2015, 47%. Estas cifras señalan que algunos municipios han experimentado en todas las elecciones un continuo riesgo por sus altos niveles de votos nulos.

Frente a este panorama, si bien el Estado tiene limitaciones presupuestales y operativas para hacerle seguimiento a todos los municipios en riesgo, puede utilizar estos indicadores por tipo de elección y por continuidad en el tiempo para realizar una priorización de los municipios que presentan altos niveles de riesgo repetidamente en varias elecciones. Esta veeduría debe ser parte del Programa de Consolidación Territorial, pues aunque los problemas no remiten necesariamente a fraudes electorales, sí pueden indicar otra clase de anomalías como falta de formación electoral de los ciudadanos. Específicamente desde este trabajo se recomienda que el Gobierno nacional priorice e investigue la idoneidad de los comicios en estas regiones, enfocándose en aquellos municipios con mayores niveles de riesgo. En este sentido, se puede seguir la forma de priorización utilizada en este capítulo, por lo que se deberían crear políticas de seguimiento y vigilancia electoral particularmente en las regiones del nudo del Paramillo, Arauca y Macarena-Caguán.

Las recomendaciones políticas hacen referencia a acciones que el Gobierno nacional puede adelantar para contribuir a la calidad de la democracia y del proceso electoral en estos municipios. La mayoría de municipios son competitivos y tienen representación de la mayor parte de fuerzas políticas. Las colectividades de izquierda, aunque son minorías, en los 58 municipios han conseguido ganar alcaldías en las elecciones de 2011 y 2015. Con referencia a la abstención electoral, es necesario que el Gobierno nacional estudie la situación de aquellos municipios que han tenido bajos niveles en distintas elecciones. Si bien esto no

necesariamente configura una situación anómala o mala per se, tasas de participación electoral superiores al 70% por más de dos periodos, en elecciones a cuerpos uninominales y en los mismos municipios, deben ser investigadas para descartar cualquier tipo de anomalía que pueda constreñir o incidir en las decisiones de voto de los ciudadanos de los municipios de consolidación territorial.

El tema de género se configura como uno de los más preocupantes respecto a la política local y la participación de las mujeres en los cargos uninominales. Aunque se registra un leve aumento de 2011 a 2015, esta sigue siendo marginal respecto a los hombres. En Colombia, actualmente, no existen por parte del Estado acciones afirmativas que busquen corregir la desigualdad política en el acceso a cargos uninominales de elección popular, como sí existen en el caso de los cargos plurinominales, por ejemplo, la Ley de Cuotas<sup>9</sup> para elecciones de cuerpos colegiados. A pesar de la inviabilidad de aplicar una medida similar a cargos uninominales, se propone elaborar un diagnóstico de las causas de esta asimetría entre mujeres y hombres para plantear políticas de largo plazo, en pro de una mayor equidad política entre unos y otras a nivel subnacional.

En segundo lugar, en estos municipios la coalición de la Unión Patriótica y la Alianza Verde consiguió ganar la Alcaldía de San Calixto, Norte de Santander. La UP en estos municipios también eligió a 11 concejales. Es prioritario que el Gobierno nacional proteja especialmente a los integrantes de este partido, más aún si una de las intenciones centrales del proceso de paz es que los actores armados, que han estado marginados de la institucionalidad estatal, entren a la legalidad con garantías plenas para hacer política. La violencia que se ejerció contra la UP, por parte de narcotraficantes paramilitares y sectores del Estado, hasta casi conseguir su desaparición (Dudley, 2004), es un siniestro precedente y una alarma que debe considerarse en el marco del futuro posconflicto. Una de las obligaciones del Gobierno nacional es evitar a toda consta una revictimización de esta organización y garantizar el derecho a la no repetición.

Finalmente, el análisis de la composición partidista en cargos uninominales y plurinominales expone un panorama favorable para el Gobierno nacional en el marco de las negociaciones con la guerrilla de las FARC.

---

<sup>9</sup>Según Ortega y Camargo (2015), la Ley de Cuotas no ha resultado tan efectiva ya que los partidos la cumplen, pero no se ha conseguido aumentar la representación de las mujeres en cargos de elección popular plurinominales.

En general, los resultados electorales siguen tendencias nacionales: las regiones del Programa de Consolidación Territorial presentan un poder subnacional en su esfera local fragmentado tanto en alcaldías como concejos, donde a pesar de que los partidos de la Unidad Nacional no controlen la mayoría de estos municipios, los otros partidos, coaliciones y movimientos regionales, han mostrado su apoyo en campaña y en la postura política nacional de sus partidos respecto al proceso de paz. En este sentido, incluso partidos como la Alianza Verde, el PDA, la Unión Patriótica y el MAIS, que han declarado explícitamente su oposición a la política económica, internacional y social del presidente Juan Manuel Santos, apoyan el eje específico de la paz.

La distribución del poder político se ve también reflejada en los concejos, donde la fuerza política de los partidos que apoyan el proceso de paz es superior al partido de oposición, incluso en los municipios donde este consiguió ganar las alcaldías. En este orden de ideas, los municipios tienen un contexto político-electoral favorable a la implementación de los acuerdos de paz. Por su parte, los alcaldes que pertenecen al Centro Democrático si bien pueden asumir una postura de oposición, están en minoría en sus respectivos concejos locales, por lo cual su capacidad de oponerse a la implementación de los acuerdos sería reducida.

En este nuevo contexto político-electoral se propone que el Gobierno nacional fortalezca formal e informalmente el apoyo de los partidos de la Unidad Nacional y de oposición al proceso de paz. En primer lugar, puede incidir en que los partidos realicen compromisos individuales explícitos, como la Declaración de Girardot firmada por el Partido Liberal, y convocar a coaliciones interpartidistas articuladas en torno al tema de la paz, independientemente de las diferencias en otros temas políticos. Mientras el Gobierno mantenga el actual apoyo partidario tendrá la capacidad de articular las políticas del posconflicto a nivel municipal sin encontrar resistencias por parte de los alcaldes, y más si fortalece este proceso por medio de la construcción de sinergias con las administraciones locales. Por último, aunque los alcaldes del Centro Democrático son minoría y no tienen bancadas mayoritarias en sus concejos, aislarlos políticamente y afectar su gobernabilidad puede constituir una vía de mayor polarización política local y nacional, al tiempo que dificultaría la capacidad de negociar con este partido. Por ello, se propone respetar la postura crítica de estos mandatarios hacia el proceso de paz y

crear puentes de diálogo que permitan negociar la implementación de los acuerdos de paz, así sea de forma diferenciada, pero ante todo sin transgredir los principios de autonomía local y regional de las alcaldías promulgados por las reformas de descentralización y la Constitución de 1991.

La consolidación de la institucionalidad estatal y democrática será la piedra angular de un posconflicto pacífico. Este proceso ofrece la oportunidad histórica de ir eliminando gradualmente los distintos tipos de violencia que han permeado las relaciones políticas y sociales en Colombia durante la mayor parte de su historia republicana (Pécaut, 2001), y que se han presentado con singular dureza y frecuencia en las regiones donde están ubicados los 58 municipios analizados en este capítulo. Pese a las dificultades evidenciadas, la configuración político-electoral de estos municipios puede permitir un trabajo articulado entre los distintos niveles de gobierno territorial en la implementación de las políticas que surjan de los acuerdos de La Habana, lo cual genera una ventana de oportunidad para superar la exclusión histórica de estas regiones y permitir que los colombianos que habitan en estos territorios puedan, después de tanto tiempo, ejercer el derecho de vivir sin miedo y en paz en su país.

## Referencias

- Angulo, E. (2015). *Emilsen alcaldesa: programa de gobierno*. Recuperado el 30 de enero de 2016 desde: <http://alcaldesaemilsen.blogspot.com.co/p/programa-de-gobierno.html>.
- Arroyo, J. (2006). La democracia municipal en la descentralización peruana 2001-2005: exceso o insuficiencia de la participación. *Reforma y Democracia*, 36. Recuperado desde: [http://www.forosalud.org.pe/Arroyo\\_Juan\\_Democracia\\_descentralizacion\\_Peru\\_2006.pdf](http://www.forosalud.org.pe/Arroyo_Juan_Democracia_descentralizacion_Peru_2006.pdf).
- Botero, F., Ortega, B. y Pino, J. F. (2015). Factores de riesgo por anomalías en votos blancos, nulos y tarjetas no marcadas: elecciones locales 2003, 2007 y 2011. *En Mapas y factores de riesgo electoral. Elecciones de autoridades locales*. Bogotá: Arte Litográfico Ltda.
- Centro Democrático. (Marzo de 2015). Comunicado: *Diálogos de paz sin afectar la institucionalidad democrática*. Recuperado desde: <http://www.eltiempo.com/contenido/politica/proceso-de-paz/ARCHIVO/ARCHIVO-15490235-0.pdf>.
- Chernick, M. (1996). Aprender del pasado: breve historia de los procesos de paz en Colombia (1982-1996). Conferencia dictada en *Seminario sobre procesos de negociación y paz*.
- Cleary, M. R. (2003). Competencia electoral, influencia ciudadana y desempeño del gobierno en los municipios mexicanos. *Política y Gobierno*, 10 (1), 183-217.
- Congreso de la República. (2011). *Ley 1475. Por la cual se adoptan reglas de organización y funcionamiento de los partidos y movimientos políticos, de los procesos electorales y se dictan otras disposiciones*.
- de Hoyos, I. M. (2003). Competencia y competitividad electoral en México, 1977-1999. *Política y Gobierno*, 10 (1), 139-182.
- Díaz Santana, H. (2002). El ejercicio de las instituciones electorales en la manipulación del voto en México. *Perfiles Latinoamericanos*, 20, 101-127.
- Dudley, S. (2004). *Walking ghosts : murder and guerrilla politics in Colombia*. Nueva York: Routledge.
- Duncan, G. (2004). Violencia y conflicto en Colombia como una disputa por el control del Estado en lo local. Bogotá: CEDE, Centro de

- Estudios sobre Desarrollo Económico. Recuperado desde: <http://economia.uniandes.edu.co/content/download/1981/11510/file/d2004-11.pdf>.
- El Tiempo. (26 de octubre de 2015). *En elecciones, abstención se redujo y voto en blanco siguió igual*. Recuperado el 6 de enero de 2016 desde: <http://www.registraduria.gov.co/Las-elecciones-de-Autoridades,3603.html>.
- Falleti, T. G. (2006). Una teoría secuencial de la descentralización: Argentina y Colombia en perspectiva comparada. *Desarrollo Económico*, 46 (183), 317. <http://doi.org/10.2307/4151121>
- García, M. (2007). Sobre balas y votos: violencia política y participación electoral en Colombia, 1990-1994. En D. Hoyos (Ed.), *Entre la persistencia y el cambio. Reconfiguración del escenario partidista y electoral en Colombia* (pp. 84-117). Bogotá: Editorial Universidad del Rosario.
- González, F., Bolívar, I. y Vázquez, T. (2003). Violencia política en Colombia. *De la nación fragmentada a la construcción del Estado*. Bogotá: Cinep.
- Gutiérrez, F. (2007). *¿Lo que el viento se llevó? Los partidos políticos y la democracia en Colombia, 1958-2002*. Bogotá: Grupo Editorial Norma.
- Laakso, M. y Taagepera, R. (1979). The “Effective” Number of Parties. A Measure with Application to West Europe. *Comparative Political Studies*, 12 (1), 3-28.
- Mendoza, Á. (2015). *Partidos*. Recuperado el 30 de enero de 2016, desde: <http://www.mendozaalcalde.com/#!/-partidos>.
- Misión de Observación Electoral. (2015). *Mapas y factores de riesgo electoral. Elecciones de autoridades locales*. Bogotá: Arte Litográfico Ltda.
- NoticiasLaVozdelCinaruco.(2015). *Sandra Milena Gutiérrez Vigoth, nueva alcaldesa de Puerto Rondón*. Recuperado el 30 de enero de 2016, desde: <http://www.lavozdelcinaruco.com/?id=13336#.Vq1D5bLhAdU>.
- Orjuela, L. J. (2005). *La sociedad colombiana en los años noventa: fragmentación, legitimidad y eficiencia*. Bogotá: Uniandes-Ceso.
- Ortega, B. y Camargo, G. (2015). Ley de cuotas en Colombia: elecciones al Congreso 2015. En F. Barrero y M. Batlle (Eds.), *Elecciones en*

- Colombia 2014, ¿representaciones fragmentadas?* (pp. 257-287). Bogotá: Fundación Konrad Adenauer.
- Otero, F. (2015). *Programa de gobierno “Unidos por Tierralta”*.
- Palou, C. y Arias, G. (2011). Balance de la Política Nacional de Consolidación Territorial. *Serie Informes*, 14, 54.
- Partido Liberal Colombiano. (7 de noviembre de 2014). *Declaración de Girardot*. Recuperado desde: <http://partidoliberalcolombiano.info/SaladePrensa/Publicaciones/Noticias/tabid/59/ArticleID/7885/ArticleID/445/-DECLARACI211N-DE-GIRARDOT.aspx>.
- Partido Social de Unidad Nacional. (11 de septiembre de 2015). *Partido de la U radica mecanismo de refrendación popular Plebiscito por la paz*. Recuperado el 30 de enero de 2016, desde: [http://72.167.109.91/slider.php?hash\\_id=bc6c09548f555712ab0eed5c2f94e829&id\\_menu=2&news\\_hash=0e65972dce68dad4d52d063967f0a705&id\\_banner=198](http://72.167.109.91/slider.php?hash_id=bc6c09548f555712ab0eed5c2f94e829&id_menu=2&news_hash=0e65972dce68dad4d52d063967f0a705&id_banner=198).
- Pécaut, D. (2001). *Orden y violencia : evolución socio-política de Colombia entre 1930 y 1953*. Bogotá: Grupo Editorial Norma.
- Pino, J. F. (2013). Régimen y territorio. Trayectorias de desarrollo del régimen político a nivel subnacional en Colombia 1988-2011. *Serie Documentos del Departamento de Ciencia Política*, 23 (34), 34.
- Posso, C. G. (2012). *Consolidación territorial y resurgimiento de paras y guerrilla*. Recuperado desde: [http://www.indepaz.org.co/wp-content/uploads/2012/03/732\\_CONSOLIDACION-TERRITORIAL-Y-RESURGUIMIENTO-DE-PARAS-Y-GUERRILLA.pdf](http://www.indepaz.org.co/wp-content/uploads/2012/03/732_CONSOLIDACION-TERRITORIAL-Y-RESURGUIMIENTO-DE-PARAS-Y-GUERRILLA.pdf).
- Quintero, O. A. M. (2015). La acción integral: herramienta de gestión de los gobiernos municipales focalizados por la Política Nacional de Consolidación y Reconstrucción Territorial. *Equidad & Desarrollo*, (23), 127-145.
- Restrepo, D. (2004). De la descentralización a la regionalización: nuevo escenario de la guerra y oportunidad para la paz. *EURE (Santiago)*, 30 (89), 81-96.
- Reynoso, D. (2011). Aprendiendo a competir: alianzas electorales y margen de victoria en los estados mexicanos, 1988-2006. *Política y Gobierno*, 18 (1), 3-38.



- Romero, A. (2014). *De la política nacional de consolidación y reconstrucción territorial. Un estudio de caso sobre las dificultades en la implementación de la política pública en medio del conflicto armado*. Bogotá: Universidad Católica de Colombia.
- Sartori, G. (1980). *Partidos y sistemas de partidos*. Madrid: Alianza.
- Taagepera, R. (1999). Supplementing the effective number of parties. *Electoral Studies*, 18 (4), 497-504.

*Elecciones regionales 2015, Los retos de un país en camino hacia la paz*  
se terminó de imprimir en Bogotá D.C., en el mes de abril de 2016,  
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 demócratas, 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.

A lo largo de once capítulos, la publicación *Elecciones regionales 2015: Los retos de un país en camino hacia la paz* analiza variables como el grado de volatilidad y concentración electoral y los cambios y las continuidades más significativos en el sistema de partidos en comparación con las elecciones anteriores, entre otras necesarias para comprender la reconfiguración del poder político local luego de las últimas elecciones subnacionales, y las implicaciones que dichos cambios podrían generar en la construcción de un camino hacia la paz.

—Dr. Hubert Gehring