

REFLEXIÓN

P · O · L · I · T · I · C · A

REVISTA DEL INSTITUTO DE ESTUDIOS POLÍTICOS DE LA UNAB ISSN(E) 2590-8669 DOI <https://doi.org/10.29375/issn.0124-0781> AÑO 22 N°46 DICIEMBRE DE 2020 BUCARAMANGA (COLOMBIA)



El conocimiento
es de todos

Colciencias

REFLEXIÓN

P · O · L · I · T · I · C · A

Revista Reflexión Política

ISSN (en línea) 2590-8669

Año 22 N° 46 – diciembre de 2020. Bucaramanga – Colombia.

NADIA PÉREZ GUEVARA

Editora

COMITÉ EDITORIAL

MANUEL ALCÁNTARA SÁEZ - U. de Salamanca, España.

JERÓNIMO RÍOS SIERRA – U. Complutense de Madrid, España.

JOSÉ RICARDO PUYANA – U. Externado de Colombia.

FELIPE DE ALBA – U. Autónoma Metropolitana, México.

JUAN CARLOS ACEROS – U. Industrial de Santander, Colombia.

COMITÉ CIENTÍFICO

ADRIAN ALBALA - University of Brasilia.

MARISELA MONTENEGRO– U. Autónoma de Barcelona, España.

MARÍA MERCEDES GARCÍA MONTERO – U. de Salamanca, España.

MARIA ESTHER DEL CAMPO GARCIA – U. Complutense de Madrid, España.

RAÚL NIÑO BERNAL – Pontificia Universidad Javeriana, Colombia.

DORIS LAMUS CANAVATE – U. Autónoma de Bucaramanga, Colombia.

EDUARDO CARRILLO – U. Autónoma de Bucaramanga, Colombia.

CRISTIAN PLISCOFF VARAS – U. de Chile, Chile.

CARLOS EDUARDO MALDONADO – U. del Rosario

JOSE ANTONIO RIVAS LEONE – U. de los Andes, Venezuela.

RAFAEL ARDILA DUARTE

Presidente Junta Directiva UNAB

JUAN CAMILO MONTOYA BOZZI

Rector

EULALIA GARCÍA BELTRÁN

Vicerrectora Académica

GILBERTO RAMÍREZ VALBUENA

Vicerrector Administrativo

LILIA AIDEÉ VELASCO ABRIL

Decano Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas

MARIA EUGENIA BONILLA OVALLOS

Directora Instituto de Estudios Políticos

EDICIÓN – DIRECCIÓN

IEP – UNAB

CORRECCIÓN DE ESTILO

Biteca SAS.

DISEÑO Y DIAGRAMACIÓN

Biteca SAS.

EDICIÓN Y PRODUCCIÓN

Publicaciones UNAB

DISTRIBUCIÓN

INSTITUTO DE ESTUDIOS POLÍTICOS IEP - UNAB

Las opiniones contenidas en los artículos de la revista, no vinculan a la institución, sino que son de exclusiva responsabilidad de los autores, dentro de los principios democráticos de la cátedra libre y la libertad de expresión consagrados en el artículo 3° del Estatuto General de la Corporación Universidad Autónoma de Bucaramanga.



INSTITUTO DE
ESTUDIOS
POLÍTICOS

Avenida 42 N°. 48 – 11. Edificio de la Biblioteca - 5° Piso

Teléfonos: (7) 6436111 ext. 497 y 293

Bucaramanga, Colombia.

Página web: www.unab.edu.co/reflexionpolitica

E-mail: reflepol@unab.edu.co

REFLEXIÓN

P · O · L · I · T · I · C · A

Año 22 N° 46. Bucaramanga, Colombia, diciembre de 2020
ISSN (en línea) 2590-8669

INSTITUTO DE ESTUDIOS POLÍTICOS
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y POLÍTICAS
UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE BUCARAMANGA

- Indizada en la base de datos Fuente Académica Premier, EBSCO Publishing.
- Registrada en el Sistema Regional de Información en Línea para Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal (LATINDEX).
- Indizada en la Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal (Red ALyC).
- Base de datos bibliográfica de Citas Latinoamericanas en Ciencias Sociales y Humanidades (CLASE), de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).

Portal web: <https://revistas.unab.edu.co/index.php/reflexion/index>

Correo electrónico: reflepol@unab.edu.co

Dirección: Avenida 42 N° 48 - 11 Edificio Biblioteca 5° piso.

Teléfonos: (7) 6436111 Extensiones 497 y 293.

Bucaramanga, Colombia.

5 PRESENTACIÓN

Nadia Pérez Guevara

DOSSIER: ELECCIONES LOCALES EN COLOMBIA

8 Alianzas y coaliciones en las elecciones de gobernadores en Colombia Nuevas reglas, fragmentación y coordinación estratégica

Javier Duque Daza (Universidad del Valle)

34 Escisión de voto en elecciones subnacionales en Colombia

Luz Helena Idrobo Bedoya (Universidad de Murcia)

44 Compra de voto en Colombia: ¿cómo viste el fantasma y cuáles son sus implicaciones?

Luis González Tule (Universidad del Norte)

ARTÍCULOS

59 Valores y normas que dan forma a la política colombiana para la reducción de la pobreza: Red Unidos (2006-2017)

Gino Montenegro Martínez (Universidad CES) y Álvaro Franco Giraldo (Institución Universitaria Visión de las Américas)

73 A diez años del reconocimiento del derecho al matrimonio igualitario en México

Diego Alejandro Botero Urquijo (Unidades Tecnológicas de Santander)

OBRA GRÁFICA

87 Fotografías

Maestro Orlando Morales (Director Museo de Arte Moderno de Bucaramanga)



La edición número 46 cierra las ediciones del año 2020 de la revista Reflexión Política. Este nuevo número especial, se dedica a analizar las elecciones y los gobiernos locales en Colombia a partir de estudios sobre diferentes casos y desde distintas perspectivas, lo cual se constituye en un aporte importante a la ciencia política colombiana y al análisis de la política regional o subnacional.

El número abre con el artículo del profesor Javier Duque Daza, en el que analiza las alianzas y las coaliciones en las elecciones de gobernadores en Colombia en los periodos de 2011, 2015 y 2019. Después de revisar los tipos de candidaturas a las gobernaciones en cada uno de los periodos y determinar si se trató propiamente de una alianza o una coalición legalmente constituida, realizó un análisis de las redes políticas establecidas en dichas candidaturas, con el fin de identificar los factores institucionales, del sistema de partidos y de los partidos políticos que propiciaron la conformación de alianzas o coaliciones.

Duque encuentra que son los partidos más grandes quienes tienden a hacer más coaliciones, mientras que los partidos pequeños resultan ser relevantes para hacer alianzas o coaliciones, solo en contextos muy competitivos. También, que las alianzas no responden a intereses ideológicos y programáticos de cada uno de los partidos, sino más bien, a los intereses en disputa de cada departamento. En el caso de los partidos más ideologizados, como los ubicados más a la izquierda del espectro político, la probabilidad de hacer alianzas y coaliciones es más bien baja. A modo de conclusión, el autor plantea una serie de preguntas con respecto al funcionamiento de la democracia, el *accountability* y la representación, pues la existencia de las coaliciones pragmáticas y ganadoras obedece a la capacidad de agregación de intereses y votos que responden a clientelas políticas, lo que dificulta una mayor identificación en términos de representación departamental, de control político y rendición de cuentas de la gestión.

El segundo artículo, aborda la escisión del voto en las elecciones de las ciudades más importantes en Colombia. Luz Helena Idrobo Bedoya analiza las elecciones de 2011, 2015 y 2019 en Bogotá, Cali, Medellín y Barranquilla. Entendiendo la escisión del voto como un fenómeno propio de los estudios del comportamiento electoral que consiste en que un elector vota a partidos distintos en una misma jornada electoral, la autora compara a partir de la aplicación del índice de escisión del voto, las elecciones a alcaldía y a concejo de cada ciudad y en los tres periodos de tiempo propuestos en su estudio. Uno de sus principales hallazgos es el elevado voto diferenciado en cada uno de los casos estudiados, siendo Bogotá y Cali las que han tendido a incrementar su escisión del voto, lo cual se corresponden con el declive de los partidos tradicionales en estas dos ciudades, con la alta fragmentación del sistema de partidos y la baja participación electoral. Finalmente, la autora deja abierta la agenda de investigación, al plantear la necesidad a futuro de identificar cuáles son los factores que inciden en la escisión del voto en las elecciones subnacionales en Colombia.

Por último, el artículo de Luis González Tule se dedica a analizar el fenómeno de la compra de votos en el departamento del Atlántico. En la ciudad de Barranquilla, el autor a partir de la recolección de información primaria y de la realización de entrevistas, describe el funcionamiento de la red política que se constituyó para favorecer la compra de votos en la ciudad para una candidatura en particular. Define dos niveles de articulación, una fiscal-administrativa y la otra político-operativa; la primera encargada de manejar las finanzas, la información y los recursos de la red, mientras que la segunda, de asuntos relacionados con la estrategia electoral y de campaña.

El principal aporte de este artículo es la reconstrucción detallada de la forma en que opera una red de compra de votos en Colombia, en donde en este caso particular, la candidata resulta ser más que una intermediaria que canalizaba votos para favorecer los intereses de un empresario. El artículo cierra con una disertación sobre el fenómeno de la compra de voto y sus implicaciones para la democracia, especialmente sobre la representación y la captura de recursos del Estado por parte de clanes políticos que son compuestos a la vez por empresarios.

Finalmente, este número cuenta con dos artículos de temas relacionados con las políticas públicas y los derechos humanos. El primero escrito por Gino Montenegro y Álvaro Franco, identifica los valores y normas que orientan la Red de Protección para la Reducción de la Extrema Pobreza más conocida como la Red Unidos implementada desde 2007 en Colombia, a partir de la revisión documental y de la realización de entrevistas. La reducción de la pobreza, el uso eficiente de los recursos y una sociedad competitiva, se identifican como los

pilares fundamentales que soportan la Red. Y el segundo, de autoría de Diego Botero, que hace un recuento juicioso sobre el proceso de adopción del matrimonio igualitario durante el año 2010 en el Distrito Federal, México. Del proceso se destaca la movilización social, el debate en el legislativo para su aprobación y la jurisprudencia producida sobre el tema en el Distrito Federal y los intentos en el legislativo para su aprobación

Desde la edición de la revista agradecemos a las y los autores que atendieron a la convocatoria para este número, así como también a las y los colegas que sirvieron como evaluadores de los artículos que recibimos para esta edición, sin su participación, los objetivos de la Revista estarían incompletos.

Nadia Pérez Guevara

Editora



FORMA

1.00 x 1.00 mt

Acrílicos y tierras sobre tela

2016

Alianzas y coaliciones en las elecciones de gobernadores en Colombia

Nuevas reglas, fragmentación y coordinación estratégica

Alliances and coalitions in elections of governors in Colombia

New rules, fragmentation and strategic coordination

Javier Duque Daza 

Universidad del Valle, Colombia

jduqued86@hotmail.com

Resumen

Este artículo analiza las coaliciones y las alianzas en las elecciones de gobernadores en Colombia en el periodo 2011-2019. Se explica este tipo de coordinaciones estratégicas a partir de tres factores: las reglas electorales, las características de la competencia partidista y la naturaleza de los partidos políticos. El análisis incluye 96 elecciones departamentales (32 departamentos en las elecciones de 2011, 2015 y 2019), recurre a los resultados electorales, a la identificación partidista de las candidaturas, a fuentes hemerográficas, y utiliza el programa Gephi para representar gráficamente las coaliciones y las alianzas ganadoras. El resultado de la investigación se sintetiza en cinco conclusiones: (1) las alianzas y las coaliciones son las estrategias electorales dominantes en este tipo de elecciones; (2) ambas son el resultado de la coordinación entre facciones y partidos altamente personalizados cuya clase política departamental es muy autónoma; (3) la mayoría de alianzas y coaliciones son divergentes, los partidos que son aliados en unos departamentos son rivales y competidores en otros, (5) este predominio de las coaliciones y de las alianzas electorales tienen efectos negativos para la democracia en Colombia.

Palabras clave: Coaliciones, elecciones, alianzas, sistema electoral, partidos.

Abstract

This article analyzes the coalitions and alliances in the elections of governors in Colombia in the period 2011-2019. This type of strategic coordination is explained from three factors: electoral rules, the characteristics of party competition, and the nature of political parties. The analysis includes 96 departamental elections (32 departments in the elections of 2011, 2015 and 2019), uses electoral results, party identification of candidates, newspaper sources and uses the Gephi program to graphically represent coalitions and alliances winners. The result of the research is synthesized in five conclusions: (1) alliances and coalitions are the dominant electoral strategies in this type of election; (2) both are the result of coordination between highly personalized factions and parties whose departamental political class is highly autonomous; (3) most alliances and coalitions are divergent, the parties that are allies in some departments are rivals and competitors in others, (5) this predominance of coalitions and electoral alliances has negative effects for democracy in Colombia.

Keywords: Coalitions, elections, alliances, electoral system, parties.

Artículo: Recibido el 21 de septiembre de 2020 y aprobado el 20 de octubre de 2020

El autor agradece la asistencia de investigación de María Paula Jiménez del Programa de Estudios Políticos y Resolución de Conflictos de la Universidad del Valle.

Cómo citar este artículo:

Duque Daza, J. (2020). Alianzas y coaliciones en las elecciones de gobernadores en Colombia Nuevas reglas, fragmentación y coordinación estratégica. *Reflexión política* 22(46), pp. 8-32. doi: <https://doi.org/10.29375/01240781.3990>

Introducción

Desde comienzos de la novena década del siglo XX el sistema político en Colombia presentó grandes transformaciones. Por una parte, tras la reforma de descentralización iniciada en 1980 que instituyó la elección popular de alcaldes (la primera se dio en 1988), con la Constitución Política de 1991 se estableció la elección de gobernadores, y con ello se produjo un importante efecto en la redistribución territorial del poder. Por otra parte, con la nueva carta hubo importantes cambios en el sistema electoral, los cuales continuaron con las reformas políticas de las dos décadas siguientes. En tercer lugar, en el marco de estos cambios, los partidos históricos del país, el Liberal y el Conservador, dejaron de ser los únicos actores políticos, y el bipartidismo prolongado y con alta división interna transitaria hacia un multipartidismo atomizado en 1990, con alto nivel de fragmentación, nuevos partidos estables y mayor pluralismo en las dos décadas siguientes.

Los cambios en las instituciones y en el sistema de partidos se dieron a la vez que se reproducían algunos de los rasgos centrales de los partidos políticos: las divisiones internas en la gran mayoría de agrupaciones políticas, el alto personalismo en los liderazgos, la débil institucionalización organizativa que impedía que las dirigencias centrales tuvieran un control efectivo sobre los políticos de los departamentos, y el predominio de un pragmatismo transaccional con la presencia de políticos de negocios. También continuó –al menos hasta mediados de la década del 2000- la injerencia de organizaciones ilegales en muchos partidos a nivel nacional y regional, ciertas prácticas de fraude electoral y de financiación ilegal de campañas.

En este contexto, un fenómeno político reciente y cada vez más recurrente y de crecientes dimensiones, ha sido la coordinación estratégica en elecciones regionales mediante coaliciones y alianzas electorales.¹ Sobre estas hay muchas preguntas: ¿Cómo compiten y cómo cooperan los partidos entre sí mediante alianzas y coaliciones en las elecciones regionales? ¿Qué tan frecuentes son las coaliciones y alianzas? ¿Quiénes las conforman? ¿Qué tan exitosas son? ¿Qué efectos tiene su presencia para la democracia en los departamentos?

Las respuestas a estas preguntas han sido hasta ahora parciales, centradas en descripciones y en reportes periodísticos en coyunturas electorales, análisis de la normatividad y algunas comparaciones de los resultados entre dos elecciones o análisis sobre las elecciones de 2015 y 2019. Algunos ensayos reflexionan sobre cómo los partidos ya no son los actores sino las coaliciones, precarias y oportunistas (Hernández, 2013); o describen elecciones específicas y estiman el peso de las coaliciones en el total de las candidaturas (Fernández, 2011; Batle & Puyana, 2015); o se recurre a la tesis de la crisis de los partidos y al predominio del voto por candidatos y no por partidos (García, 2019; Calderón, 2019; Solano, 2019; Semana, 2019). A su vez, se ha enfatizado en la desarticulación entre los niveles nacional y regional de los partidos (Botero & Alvira, 2012; Dávila, 2020). Hay otros análisis del desarrollo de la normatividad sobre las coaliciones (Hernández, 2013) y un breve artículo sobre las redes de coaliciones en 2019 y los síntomas de desinstitucionalización del sistema de partidos (Albarracín & Milanese, 2019). Los más recientes análisis son sobre las elecciones de 2015 y 2019. Un informe institucional sintetiza y compara la normatividad

¹Aunque en otros estudios suelen considerarse sinónimos, en este análisis se diferencian las coaliciones de las alianzas electorales. Ambas son formas de coordinación estratégica que expresan acuerdos entre dos o más actores (políticos, partidos o facciones de partidos) que coordinan sus acciones y eligen a un candidato conjunto para competir en mejores condiciones y con mayores probabilidades de éxito por la agregación de electorados (Ordeshook, 1986; Cox, 1997), pero se diferencian en que las coaliciones son formalizadas mediante procedimientos legales, son acuerdos explícitos y públicos, mientras que las alianzas son informales, no siempre son explícitas ni públicas, y en ocasiones son adhesiones por iniciativa de una de las partes que después son aceptadas por el candidato. Las alianzas también son denominadas *coaliciones ad hoc* o pactos de colaboración.

sobre coaliciones y explora los motivos que las alientan (las reglas electorales y la fragmentación del sistema de partidos) e incluye la presentación de resultados de las elecciones de 2011 y 2015 (KAS, Pontificia Universidad Javeriana & Moe, 2017). Del mismo modo, se han explorado las perspectivas teóricas sobre coaliciones y se analizan elecciones de alcaldes: se suele concluir que coaligarse es un ejercicio rentable y que los partidos son más efectivos cuando están acompañados (Basset y Franco, 2020); se considera que son parciales por cuanto no hay un análisis del conjunto de las coaliciones y/o alianzas en las elecciones de gobernadores realizadas bajo el nuevo marco normativo. Esto no es una valoración negativa, solo señala los alcances de los artículos, capítulos de libros e informes periodísticos generales.

Este artículo retoma la literatura existente y se propone contribuir a responder algunas de estas preguntas mediante el análisis de las elecciones que se han llevado a cabo bajo los cambios institucionales que regulan las coaliciones en el país, suma evidencias empíricas a favor del enfoque analítico que es descrito en la primera parte del texto. Se analiza el periodo 2011-2019, desde que se empezó a aplicar la normatividad que consagra y regula las acciones conjuntas de los partidos mediante la figura de los coavales hasta las más recientes elecciones. El análisis se lleva a cabo a partir de cinco enunciados con las respectivas evidencias y que constituyen el aporte central: (1) la estrategia electoral dominante en las elecciones de gobernadores es la coordinación entre partidos, facciones y políticos que se concreta en coaliciones y alianzas y tienden a imponerse las primeras²; (2) las coaliciones son, básicamente, para maximizar votos; (3) las coaliciones son cada vez más exitosas; (4) en la mayoría de acciones conjuntas se presentan alianzas divergentes, los socios varían de un departamento a otro y los que son aliados en uno son rivales y competidores en

otros, de esto se exceptúan los partidos con más orientación ideológica contrapuestos de izquierda y derecha, y no se presentan coaliciones o alianzas “contra natura” (las que se coaligan partidos alejados ideológicamente); (5) en el predominio de coaliciones y alianzas inciden tanto las reglas electorales como el incremento de la competencia y las características organizativas de los partidos.³

La metodología utilizada para corroborar estos enunciados empíricamente es propia de los análisis electorales, en este caso se procedió de la siguiente forma. Se hizo acopio de la información sobre las candidaturas y los resultados de las elecciones en los 32 departamentos en 2011, 2015 y 2019 (96 elecciones, sin incluir las elecciones atípicas que se convocan por ausencia absoluta del mandatario por destitución o fallecimiento). Se identificaron los gobernadores elegidos mediante alianzas y coaliciones en cada elección (las alianzas fueron rastreadas a través de la prensa local y nacional, y las coaliciones están identificadas oficialmente en la inscripción de los candidatos). Se ponderaron respecto a las gobernaciones partidistas, las alianzas y las coaliciones respecto al total de candidaturas identificando los partidos de cada una de ellas (esta información se consignó en una tabla por cada elección). Mediante gráficos hechos con el programa Gephi se presentaron las alianzas y coaliciones, se incluyeron los departamentos y los partidos que se aliaron o coligaron en cada caso, de tal forma que se puede apreciar la densidad y los nexos partidistas en cada caso.⁴ Se utilizó la información institucional de la Registraduría Nacional del Estado Civil sobre las elecciones, los resultados y la inscripción de los candidatos, esta información se complementó con otra procedente de prensa nacional, regional y portales de internet.⁵ Se analizó el marco normativo sobre coaliciones y sus cambios, se dio cuenta del nivel del sistema de partidos y se utilizó el índice de Número efectivo de Partidos y el Índice de Concentración para

²Brevemente definimos a los partidos políticos a partir de Giovanni Sartori como “cualquier grupo político identificado por una etiqueta oficial que se presenta a unas elecciones (libres o no) y que puede colocar a sus candidatos a cargos públicos” (1980:92), adicionando que estas agrupaciones tienen, así sea en términos mínimos o meramente formales y declarativos, un componente ideológico o programático y una estructura organizativa. También con Sartori definimos a las facciones como las subunidades partidistas que constituyen grupos de poder y que carecen de organización o esta es muy endeble, pueden ser más coyunturales y dependen totalmente de liderazgos personalistas (idem).

³Un sexto argumento importante se refiere al tipo de coaliciones según las motivaciones de los actores, lo cual rebasa el alcance de este trabajo. La hipótesis indicaría que se trata de las alianzas y coaliciones que tienen una doble motivación: son pragmáticas transaccionales y se proponen acceder al reparto de recursos estatales (cuotas burocráticas, contratos, beneficios para allegados), lo que se deriva del predominio de partidos y facciones clientelistas.

⁴Es un programa de visualización de redes, una plataforma interactiva de código abierto para la visualización y exploración de todo tipo de redes y sistemas complejos con gráficos dinámicos y jerárquicos. Disponible en: <http://gephi.org/users/download/>

⁵Se prefirió citar todas las fuentes al final para no cargar de tantas referencias el texto.



presentar el número de competidores y el nivel de fragmentación partidista⁶. También se recurrió a fuentes secundarias y estudios previos para caracterizar a los partidos.

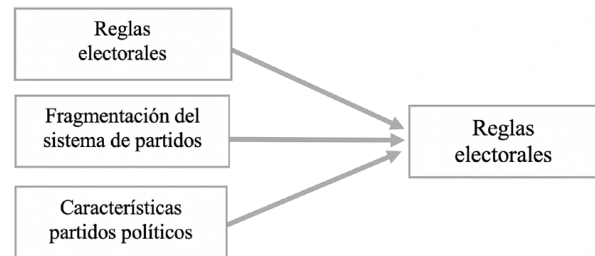
En la estructura del artículo se consideran los conceptos de coaliciones y alianzas electorales y los factores asociados a ellas (primera parte), el cambio institucional y su contexto (segunda parte), y las dimensiones de ambas formas de coordinación estratégica y sus características principales en las tres elecciones (tercera parte). Por último, se plantean algunas conclusiones y una reflexión sobre las implicaciones que tienen estas formas asociativas en la responsabilidad política, la representación y las dinámicas internas de los partidos.

La coordinación estratégica y los factores asociados a ella

Las alianzas y las coaliciones electorales son formas de coordinación estratégica, esto es, acciones mediante las cuales los partidos políticos (o facciones o sectores de estos) deciden presentarse juntos a unas elecciones a través de una candidatura única con el propósito de aumentar sus probabilidades de éxito, de lograr unidos lo que resulta más difícil o poco probable de obtener si actúan solos (Cox, 1997). De forma más concreta, las coaliciones y las alianzas se dan cuando un conjunto de partidos políticos (o sectores, tendencias o facciones, incluso un político independiente, agregamos) acuerdan perseguir metas comunes (para el caso, ganar una elección) y actúan de forma conjunta y/o comparten el poder. Para ello reúnen recursos para lograrlo y distribuyen los beneficios si resultan ganadores (Golder, 2006; Chasquetti, 2008).

La presencia de coaliciones y alianzas depende de ciertos factores que las posibilitan o limitan, que las incentivan o desincentivan. En la literatura especializada se suelen incluir dos factores: (A) las instituciones, es decir, las reglas electorales y, (B) las características de la competencia política, el número de actores políticos y de sus interacciones, específicamente la fragmentación partidista (Cox,

1997; Golder, 2006; Reynoso, 2011; Méndez, 2012; Strøm, 2013; Clerici & Scherlis, 2014; Olmeda, 2016). Algunos análisis incluyen también la proximidad ideológica entre las facciones o partidos como un factor importante, aunque hay menos acuerdos al respecto (Reniu, 2001; Reynoso, 2011). Hay otro factor que es importante y suele ser poco considerado en los análisis, (C) las características de los partidos políticos y su institucionalización organizativa, especialmente la cohesión interna y el control de la dirigencia nacional de los partidos sobre los políticos regionales. En conjunto estas relaciones se pueden ilustrar de la siguiente forma:



En cuanto al primer factor, (A), las coaliciones existen en sistemas electorales en los que se permiten y se regulan como una forma de actuación conjunta de los partidos y hay ciertas reglas que incentivan la coordinación estratégica. Por una parte, que se permita la inscripción de candidatos por varios partidos, sea que se establezca o no la corresponsabilidad en la gestión y el acceso de los partidos coligados al manejo de la administración de la entidad territorial. Por otra parte, el tipo de reglamentación sobre la coherencia o divergencia de la conducta de los partidos en las distintas unidades territoriales (estados, provincias, departamentos, municipios), si se permite o no que un partido participe en coaliciones diferentes en localidades en un mismo proceso electoral. La reglamentación depende de las características de los partidos del respectivo país, en donde son muy cohesionados y estables, se propugna por la uniformidad y, por el contrario, si predominan los partidos con débil estructuración entre el nivel nacional y regional se permiten las asociaciones divergentes (Fleischer, 2007; Machado, 2009; Méndez, 2012; Clerici & Scherlis, 2014; Olmeda, 2017). En tercer lugar, si se

⁶El número efectivo de partidos es la medida del número de partidos (N) ponderado por su tamaño, ya sea en votos, o en escaños, donde P_i es la proporción de votos o escaños de cada partido i , esto es: $NEP = 1 / \sum P_i^2$. Pondera el tamaño de los partidos y aquellos que son muy pequeños o marginales no cuentan, por ello es más acertado que considerar el número absoluto de partidos que participan en las elecciones. (Laakso y Taagepera 1979). El Índice de Concentración se obtiene sumando la votación de los dos partidos mayoritarios, de tal forma que entre mayor es el índice menos partidos relevantes hay. Si dos partidos concentran una alta votación hay poca fragmentación, pues se reduce el espacio para la presencia de otros partidos, mientras que si este índice es muy bajo, significa que el electorado está muy fragmentado, muy distribuido entre muchos pequeños partidos.

financian las campañas de candidatos coligados o solo de los partidos (Méndez, 2012); en cuarto lugar, si se permite o no la doble militancia y con ello se regulan las alianzas y coaliciones y la pertenencia de un político a más de un partido. En quinto lugar, si en las elecciones departamentales solo hay ganadores absolutos o hay compensaciones a los perdedores como la asignación de curules a quienes ocupen segundos lugares, lo que hace que los beneficios derivados de esta posición incentiven a que algunos partidos se asocien para no quedar excluidos de todo del juego político.

Respecto al segundo factor, (B), se considera que las coaliciones son más frecuentes en la medida en que aumentan los actores (partidos) en competencia, hay mayor fragmentación y cambia la interacción entre los partidos (sistema de partidos). En sistemas multipartidistas con alto nivel de fragmentación hay mayor competencia y más dificultad para que un partido gane solo las elecciones, mientras que en sistemas bipartidistas o con multipartidismo moderado hacen presencia pocos partidos y de mayor tamaño que pueden ganar las elecciones sin necesidad de coligarse ni de compartir los beneficios derivados del triunfo. Diversos estudios han establecido que los partidos políticos coordinan sus acciones con candidaturas comunes cuando hay mayor competencia y los electorados están más fragmentados, de tal forma que con la acción conjunta se incrementa su probabilidad de éxito (Cox, 1997; Reynoso, 2011; Méndez, 2012; Miño, 2015). Se asocia el escenario electoral, su volatilidad, la mayor o menor estabilidad, la aparición o desaparición de actores importantes con la actuación conjunta de los partidos. La mayor competencia en los sistemas multipartidistas aumenta el riesgo de perder posiciones, de quedarse por fuera del acceso a recursos estatales, de quedar durante un cuatrienio o sexenio al margen. En algunos países de América Latina es claro que las coaliciones y alianzas responden al aumento del pluralismo y de la competitividad que suelen ser el producto de progresivas aperturas de los sistemas políticos en el marco de la descentralización política. La formación de coaliciones surge como una estrategia que aumenta las posibilidades de éxito electoral (Espinal, 2010; Méndez, 2012; Benito, 2015; Olmeda, 2016).

En las características del escenario partidista y en la competencia inciden los cambios institucionales, específicamente las aperturas

democratizadoras y los cambios que favorecen el pluralismo y la presencia de más partidos y/o de candidatos independientes. Los cambios pueden hacer que un partido, que era marginal o un nuevo partido, incremente su electorado y se convierta en un actor más relevante y, por ende, más atractivo para otros partidos como alternativa de coalición. Si el sistema de partidos se fragmenta mucho y no hay partidos dominantes, las coaliciones son obligatorias y se incrementa la incertidumbre. Los partidos políticos más grandes se alían con otros cuando el caudal electoral de estos últimos ha variado para mejor y, por lo tanto, su percepción es que formando un frente electoral con ellos mejoran las oportunidades de derrotar a los competidores (Cox, 1997). Asimismo, partidos pequeños se pueden asociar para intentar derrotar a un partido mayor o a una coalición dominante.

Sobre el tercer factor, (C), también inciden en la presencia de alianzas y coaliciones las características de los partidos. El tamaño de los partidos, porque en un sistema muy fragmentado ninguno tiene el tamaño suficiente para aspirar a ganar solo, no hay un partido claramente dominante y se debe buscar socios electorales, mientras que para los partidos muy pequeños buscar unirse a coaliciones les permite ser viables y no desaparecer (Ibenskas, 2015). El carácter ideológico o pragmático de la dirigencia de un partido también incide en la conformación de coaliciones. En ciertas condiciones de competitividad, los partidos pragmáticos, clientelares o que compiten por el botín tienen mayor inclinación a coligarse de forma genérica con las mejores alternativas, sin considerar su proximidad ideológica, según sean las condiciones específicas, la composición partidaria de las alianzas cambia o podría cambiar de una elección a otra, según los cambios en el mercado electoral (Renu, 2001; Reynoso, 2011; Clierici, 2013); y viceversa, los partidos con mayor contenido ideológico son más reacios a coligarse con los partidos que se ubiquen muy lejanos de su posición en el espectro ideológico, incluso pueden preferir perder una elección a unirse con un opositor, se supone que este tipo de partidos se inclinan a formar alianzas con sus vecinos ideológicos (Koessl, 2001; Lyne, 2008). En todo caso, asumiendo que quienes hacen parte de una coalición esperan obtener una parte de los recursos, de las posiciones y de las cuotas de poder si esta resulta ganadora (Gamson, 1961), las coaliciones en sistemas con partidos clientelares,



predominantemente pragmáticos y transaccionales son más recurrentes, pues la orientación ideológica deja de ser un obstáculo y se amplía el espectro de los partidos con los que se pueden actuar de forma conjunta.

Asimismo, las coaliciones y alianzas se ven influidas por el nivel de nacionalización de los sistemas de partidos y la correspondiente regionalización de la organización de los partidos: cuando no hay nacionalización, los partidos son muy autónomos y los dirigentes de los departamentos deciden con quién y cuándo hacer alianzas y coaliciones. En estos casos no hay congruencia entre las formas de actuar de la dirigencia nacional y la de los políticos regionales, ampliamente independientes y sin control, de ahí se derivan las coaliciones divergentes (Cosano, 2009).

En el caso de Colombia, las reglas electorales (A) solo entran en juego en las dos últimas décadas. Con el propósito de reducir la alta fragmentación o atomización subsiguiente a la Constitución de 1991, la reforma de 2003 se propuso racionalizar y reducir el número de partidos que se había multiplicado de forma extraordinaria (en las elecciones de 2002, últimas bajo las reglas anteriores a la reforma, se presentaron candidatos por 73 etiquetas partidistas, muchas de ellas efímeras, sin relevancia electoral, sin estructuras ni continuidad). En el marco de sistemas de partidos muy fragmentados, los partidos, facciones y movimientos políticos actuaron estratégicamente a través de alianzas informales, de acuerdos entre políticos que pactaban apoyos intercambiables por concesiones de parte del gobernante electo, en el caso de que ganaran las elecciones. Solo desde el año 2009 se empezaron a reglamentar estas dinámicas asociativas muy extendidas. Anteriormente, como desarrollo de la Constitución, la Ley 130 de 1994, Estatuto Básico de Partidos y Movimientos Políticos, lo único que estableció fue que los partidos y movimientos que formaran coaliciones determinarían previamente la forma de distribución de los aportes estatales a la campaña para evitar perder el derecho a la reposición estatal de gastos (Art. 13). Suponía que podría haber coaliciones, pero no las reglamentaba. De hecho, lo que sucedía era que había acuerdos informales, pero los candidatos se registraban por un solo partido, movimiento o grupo significativo de ciudadanos como candidatos independientes y en cada elección se coligaban de manera informal facciones, partidos, movimientos y, en algunos departamentos, clanes

políticos.

Las reglas eran ambiguas y poco claras. Solo mediante una nueva reforma política (la Ley 1457 de 2011) que desarrolló múltiples aspectos relacionados con el Acto Legislativo 01 de 2009 se reglamentaron las coaliciones. Los partidos y movimientos políticos con personería jurídica coaligados entre sí y/o con grupos significativos de ciudadanos podrían inscribir candidatos de coalición para cargos uninominales. Se determinó que antes de la inscripción del candidato la coalición debía establecer el mecanismo mediante el cual se elegiría al candidato, el programa que se iba a presentar, cómo se financiaría la campaña y cómo se distribuirá entre los distintos partidos y movimientos que conforman la coalición la reposición estatal de los gastos, así como los sistemas de publicidad y auditoría interna. Igualmente, se debía establecer el mecanismo mediante el cual formarían la terna en los casos en que hubiere lugar a reemplazar al elegido. Se determinó que el acuerdo de coalición tenía un carácter vinculante y, por tanto, los partidos y movimientos políticos y sus directivos, y los promotores de los grupos significativos de ciudadanos no podrán inscribir, ni apoyar candidato distinto al que fue designado por la coalición (Art. 29).

Se reguló así una práctica habitual de los acuerdos informales, y en lo sucesivo, convivirían estas alianzas con las coaliciones formales, aunque gradualmente se fueron imponiendo las coaliciones. Posteriormente, mediante el Estatuto de la Oposición (Ley 1909 de 2018) se estableció que el segundo candidato en votos a la presidencia y vicepresidencia, y a alcaldías y gobernaciones tendría derecho a ocupar una curul en la respectiva corporación pública (Senado, Cámara de Representantes, Asambleas departamentales y Concejos Municipales, respectivamente). Con esta nueva norma, el segundo ya no es un perdedor absoluto y obtiene una posición, se mantiene en el juego político y accede a los medios, a espacios y a los beneficios del cargo. De este conjunto de reglas, también la prohibición de la reelección inmediata incentiva las coaliciones. Con partidos divididos, poco estructurados y gobernadores elegidos mediante alianzas o grupos, significativo de ciudadanos, no hay posibilidad de premiar o castigar a un partido. Cada cuatro años se reconfigura el mercado electoral y, en un contexto de alta fragmentación, empieza el juego de coaliciones y alianzas.

Respecto a (B), la fragmentación del sistema de partidos, después de la Constitución Política de 1991, de la apertura democrática y las normas laxas para conformar partidos y la ausencia de umbral electoral, los partidos Liberal y Conservador mantuvieron sus lugares de preminencia y sus mayorías, pero aparecieron numerosas agrupaciones políticas y se transitó hacia un multipartidismo más o menos atomizado según las dinámicas de cada departamento. Posteriormente, con las reformas de la década del 2000, especialmente con el umbral electoral, la prohibición de la doble militancia y las listas únicas, se dio un doble movimiento: los partidos Liberal y Conservador se escindieron y perdieron su lugar de preminencia, y muchos políticos nacionales y regionales se reagruparon en nuevos partidos, algunos fueron efímeros y otros se estabilizaron (Duque, 2012 & 2018). A su vez, se hicieron más visibles las organizaciones de izquierda, las minorías religiosas y organizaciones regionales, y se configuró un multipartidismo altamente fragmentado que oscila entre 10 y 17 partidos. El resultado de estos reacomodos y de la creación de partidos y movimientos fue la alta fragmentación y la competencia entre partidos minoritarios, sin que en la gran mayoría de departamentos se consolidara un partido con mayorías suficientes para imponerse solo (Milanese & Jaramillo, 2014; Milanese, Abadía y Manfredi, 2016; Basset & Franco, 2020).

En cuanto al tercer factor (C), en los últimos tres lustros un aspecto central de los partidos políticos colombianos ha sido su debilidad organizativa, esta se expresa en la poca articulación vertical, es decir, en la desarticulación de los niveles central y regional, y la gran autonomía de la clase política de los departamentos respecto de la dirigencia nacional. Los políticos regionales actúan de forma autónoma y estructuran micro organizaciones que auto gestionan y lideran ellos mismos (en ocasiones como empresas familiares o clanes políticos), construyen sus redes electorales, se financian con recursos que no son controlados por el partido, interactúan con otras facciones y partidos por su propia iniciativa y sin control alguno por parte

de las respectivas direcciones nacionales. Impera la débil institucionalización organizativa en la mayoría de partidos, y esto hace que cada partido sea, en realidad, una agregación de facciones regionales, cuyos dirigentes con frecuencia han transitado por varios partidos (Botero & Alvira, 2012; Duque, 2007 & 2019; Dávila, 2020).⁷

Otro aspecto es el carácter transaccional y los intereses específicos, de clanes, de clientelas, de redes de políticos cuyo propósito central es la apropiación de los recursos públicos, de aquí se desprende la principal motivación de la mayoría de partidos, facciones, movimientos y políticos regionales (Dávila, 2020). Por lo anterior, la mayoría de partidos y facciones no se diferencian ideológicamente entre sí, por ello predominan las coaliciones pragmáticas, casi indiscriminadas y divergentes: los partidos de oposición situados hacia la centro-izquierda interponen condiciones ideológicas para crear coaliciones con otros partidos, mientras que los grandes partidos Liberal, Conservador y los de más reciente creación, se coligan orientados por criterios de maximización de votos e intereses de clientela y de apropiación, y reparto de recursos (Wills, Battle & Barrero, 2012; Botero & Alvira, 2012; Milanese, 2014).

Como se verá en los tres siguientes apartados, estos tres factores incidieron en el predominio de las coaliciones y las alianzas en las elecciones de gobernadores de 2011, 2015 y 2019.

Las elecciones de 2011 Agregación de votos en contextos fragmentados bajo nuevas reglas

Los resultados

Desde el año 2011 el cambio en las reglas de juego sobre coaliciones (la Ley 1457 de 2011), la alta fragmentación partidista y la orientación pragmática de los partidos débilmente articulados, verticalmente incidieron para que las alianzas y coaliciones empezaran a ser la estrategia

⁷En términos de Smiley (1987), los partidos que tienen una alta integración vertical presentan una constante colaboración e interacción entre los diferentes niveles territoriales de la organización (nacional y regional) que se basa en normas y reglas conocidas, acatadas y aplicadas que facilitan la cooperación, y existen directrices nacionales que rigen el funcionamiento organizativo del partido que actúan coordinado y con disciplina. Así mismo, la oferta programática de los partidos tenderá a ser similar en los diferentes niveles de gobierno. En todo caso, los partidos actúan de forma coherente en sus diversos niveles, y los electores pueden identificar de forma clara sus posturas, sus orientaciones y sus socios políticos coyunturales. Por el contrario, los partidos con baja integración presentan discordancias entre los niveles nacional y regional, no se pueden identificar orientaciones unánimes ni existe cohesión ni acatamiento de reglas, pues estas no existen o son solo formales. Tampoco existe coherencia ideológica, ni las subunidades territoriales actúan en sus alianzas y coaliciones de forma convergente, son, básicamente, divergentes. Como lo señala Mónica Méndez (2004): "En los partidos con integración vertical elevada las diferentes unidades territoriales desarrollan estrategias electorales dirigidas a grupos sociales similares y establecen alianzas preelectorales o coaliciones con los mismos "socios" independientemente del nivel de gobierno de que se trate. Cuando la integración vertical es escasa hay una mayor heterogeneidad en este ámbito, como resultado de la mayor autonomía de cada unidad territorial de un partido para decidir sobre estos aspectos en función de las características de la competición electoral y partidista en cada territorio" (p. 9).



predominante en las elecciones de gobernadores departamentales.

Los resultados electorales mostraron un alto predominio de gobernadores elegidos a través de coordinaciones estratégicas. Se formalizaron 5 coaliciones cuyos candidatos fueron inscritos por varios partidos a través de coavales (el 15.6%), en 19 departamentos se formaron alianzas preelectorales informales exitosas con candidatos avalados por un partido o un grupo significativo de ciudadanos, pero que recurrieron a la agregación de votos de diversa procedencia (el 59.4%). Así, en conjunto, en 24 departamentos se impusieron candidatos que agregaron electorados de diversos partidos, facciones o movimientos políticos. En 8 departamentos ganaron candidatos partidistas (el 25%) Ver tabla 1.

Además de este amplio predominio de las gobernaciones, en las que se impuso la coordinación estratégica, estas elecciones presentaron cinco características principales:

(a) Participaron 15 partidos o movimientos políticos. Aunque son muchos partidos, hubo una reducción importante respecto a las elecciones del periodo entre 1991 y 2002, en las que el sistema multipartidista se había atomizado y llegó a contar con 74 partidos en competencia en las elecciones de 2002. Tras la reforma política de 2003, las nuevas reglas tuvieron un efecto reductor y encauzaron la competencia a través de diversas dinámicas de agregación de pequeños partidos, desaparición de otros y aparición de nuevas agrupaciones por reubicación de dirigentes de diversa procedencia política.⁸ Algunos partidos venían de décadas anteriores y tenían alcance nacional, como el Liberal y el Conservador, con más de siglo y medio de historia; Autoridades Indígenas de Colombia y Alianza Social Indígena, surgidos en 1991; Cambio Radical, partido de origen liberal creado en 1997; Convergencia Ciudadana, creado en 1997 en el departamento de Santander y que se había expandido a otros departamentos (desde 2011 cambió el nombre por Partido de Integración

nacional, PIN), y el Movimiento de Renovación Absoluta, MIRA, una agrupación religiosa cristiana creada en el año 2000. Otros eran de más reciente creación, como el Polo Democrático Alternativo, partido de izquierda creado en 2005 por agregación de diversos movimientos y organizaciones sociales, el Partido Social de Unidad nacional (Partido de la U), creado el mismo año también por agregación de políticos ex liberales y ex conservadores; el Partido Verde, cuyo antecedente es también de 2005 en la agrupación Opción Centro, que desde 2010 tomó su nuevo nombre. Los otros tres partidos eran agrupaciones regionales de alcance muy regional: Apertura Liberal, el Movimiento de Inclusión y Oportunidades, MIO, y Afrovides.⁹

(b) Los grandes partidos fueron los que más se incorporaron a coaliciones y a alianzas electorales ganadoras, la mayoría de las veces entre sí: Cambio Radical hizo parte de 4 coaliciones y 9 alianzas; el Partido Social de Unidad Nacional de 2 y 10; el Conservador de 5 y 9; el Liberal de 4 y 13 y el Partido Verde de 2 y 4, respectivamente. Los cuatro últimos obtuvieron, además, 1 gobernación sin coaliciones ni alianzas. Estos partidos mantienen sus posiciones de poder (individual o compartido) en la mayoría de departamentos, lo cual corresponde también con su presencia nacional y sus mayorías en el Congreso de la República. Otros partidos pequeños se incorporaron a coaliciones y alianzas ganadoras: la Alianza Social Independiente hizo parte de 3 coaliciones y 3 alianzas (en 3 departamentos su candidato las encabezó); el Partido de Integración Nacional, PIN, hizo parte de 7 alianzas electorales ganadoras; Autoridades Indígenas de Colombia, AICO, hizo parte de una alianza y una coalición, y ganó una gobernación solo; Afrovides hizo parte de 1 coalición y 1 alianza, y ganó una gobernación solo; Convergencia Ciudadana se incorporó a una alianza; Apertura Liberal a 1 alianza; el Movimiento de Inclusión y Oportunidades participó de 2 coaliciones (una la encabezó).

(c) Predominaron las alianzas y coaliciones no homogéneas o divergentes. Como no hay integración

⁸Mediante el Acto legislativo 01 de 2003, la reforma política estableció normas que tenían un propósito reductor del gran número de partidos que en el 2002 llegó a ser de 74, especialmente el umbral electoral (2% del total de votos en elecciones de Senado y la mitad del cociente electoral en elecciones para Cámara, Concejos Municipales y Asambleas departamentales), la prohibición de la doble militancia, las listas únicas (combinadas con el voto preferente, lo que mantuvo la división grupal al interior de los partidos y la reproducción de los feudos electorales regionales).

⁹*Apertura Liberal* fue creado en 1993 en Norte de Santander, ha sido marginal en la política nacional y en las elecciones de 2010 avaló a dos candidatos elegidos a la Cámara de Representantes en Putumayo y en Casanare. *El Movimiento de Inclusión y Oportunidades*, MIO, fue una reconversión del Movimiento Popular Unido, MPU, creado en el 2001 por el exsenador Carlos Herney Abadía, uno de los congresistas condenado por el escándalo de penetración de dineros del cartel de Cali en la política en las elecciones de 1990-1994. En 2010 este partido obtuvo una de las curules de las minorías afrodescendientes en la Cámara de Representantes (Heriberto Arrechea), por tener una curul podía solicitar reconocimiento legal, por lo que el Consejo Nacional Electoral se la otorgó en agosto de 2010. *Afrovides* fue otro movimiento de negritudes, con sede en Sucre. En 2010 fue elegido con su aval Yahir Acuña por la circunscripción especial de esta minoría racial en Cámara, en estas elecciones ganó la gobernación en Casanare con Nelson Ricardo Mariño (ver: Semana, agosto 30 de 2011).

vertical de los partidos ni una fuerte cohesión del centro con la periferia (los departamentos) y los partidos no son coherentes en sus actuaciones y predomina el pragmatismo, se dieron uniones con partidos diferentes según las condiciones específicas en cada departamento.

Lo expresado en los puntos b y c se ilustra en la gráfica 1. Se usa el programa Gephi que permite representar la trama de interacciones mediante coaliciones y alianzas exitosas. De cada partido salen conexiones hacia los departamentos en los que hicieron parte de coaliciones (Antioquia, Atlántico, Bolívar, Caquetá, Cauca, Cesar, Córdoba, Huila, Guajira, Magdalena, Meta, Norte de Santander, Quindío, Risaralda, Santander, Sucre, Tolima, Valle del Cauca y Vichada), y en color verde en los que hicieron parte de alianzas informales (Boyacá, Caldas, Cundinamarca, Chocó y Nariño). Los partidos más grandes son los que más conexiones tuvieron, y se ubican en el centro (muchas interacciones entre sí y muchas divergentes), mientras los que participaron en menos coaliciones y alianzas se presentan más aislados (como el MIRA, Afrovides, AICO, PDA).

Gráfico 1. elección de gobernadores de 2011. Trama de coaliciones y alianzas entre partidos.



Indica las gobernaciones mediante coaliciones formales. Los demás colores son alianzas electorales informales.

Fuente: Elaboración propia con información de la tabla 1

(d) Predominan los partidos de orientación pragmática y transaccional, y los partidos con más claro contenido ideológico no se coligaron ni se aliaron, o lo hicieron muy poco, se expresa así

un rechazo a las agrupaciones políticas percibidas como adversarias y contradictoras. Este fue el caso del Polo Democrático Alternativo, que solo hizo parte de una coalición ganadora (en Caldas, con Guido Echeverry Piedrahita del movimiento *Alianza Gobierno de todos y para todos*), se dividió en el apoyo a candidatos en Nariño (un sector apoyó a Germán Chamorro de la Rosa de la coalición *Unidad Regional por un Nariño Mejor*) y avaló candidatos en 8 departamentos, pero en ninguno ganó (perdió la única gobernación que tenía en Nariño). A su vez, el Movimiento Independiente de Renovación Absoluta, MIRA, que no hizo parte de coaliciones, ganó en solitario la gobernación de Caquetá (se le unió eventualmente el MIO) y avaló candidaturas no exitosas en 4 departamentos.

(e) También hubo alianzas perdedoras en departamentos con elecciones muy competitivas: en La Guajira (de los partidos Social de Unidad nacional, Conservador, Liberal, Verde), en Caldas (Coalición B, Partido Social de Unidad Nacional, una facción del Partido Conservador), en Huila (otras dos coaliciones, una de los partidos Liberal y Cambio Radical, y la otra de Partido Conservador, Alianza Verde y ASI), en Nariño (Partido Social de Unidad nacional, un sector del PDA, Conservador, Liberal), y en el Valle del Cauca (conformada por los partidos Liberal, Social de Unidad nacional, Cambio Radical y una facción del Partido Conservador). De igual forma, otros partidos pequeños avalaron candidatos perdedores en varios departamentos: Afrovides, PIN y el MIO avalaron candidatos en 5 departamentos, AICO en 6 y ASI en 5 departamentos (fueron acusados de vender avales de forma indiscriminada a Gobernaciones, Alcaldías, Concejos Municipales y Asambleas departamentales).

Fragmentación partidista, mayor competencia y alianzas electorales

Como ya se mencionó, a nivel nacional el sistema de partidos transitó hacia el multipartidismo, y en el nivel regional departamental se empezó a reflejar tras la reforma política de 2003. En este análisis de las coaliciones y las alianzas electorales se constata la fragmentación del sistema de partidos, midiéndolo mediante el Número Efectivo de Partidos Electorales (NEPE) y el Índice de Concentración (IC) en elecciones de las asambleas departamentales.

**Tabla 1.** Coaliciones y alianzas electorales en elección de gobernadores de 2011.

Departamento	Cambio Radical	Partido de la U	Conservador	Liberal	ASI	Partido Verde	AICO	PDA	Partido de Integración Nacional	Convergencia Ciudadana	Otros	Total Partidos
Gobernaciones mediante coaliciones formales												
Boyacá	1	1	1	1								4
Caldas	1		1*	1	1			1				5
Cundinamarca	1	1	1	1								4
Chocó	1		1		1	1						4
Nariño					1	1	1				1	6
Gobernaciones mediante alianzas electorales informales												
Antioquia				1		1						2
Atlántico				1	1	1						3
Bolívar	1	1*	1*	1								4
Caquetá			1*	1*							2	4
Cauca	1				1							2
Cesar	1	1							1			3
Córdoba		1	1*						1	1	1	5
Huila		1	1*	1*								3
La Guajira	1		1*	1*								3
Magdalena		1		1*					1			3
Meta	1		1	1								4
N. Santander	1	1*	1*	1					1			5
Quindío	1		1	1*								2
Risaralda		1		1								2
Santander		1							1			2
Sucre			1	1		1			1			3
Tolima	1*	1		1		1						4
Valle del Cauca							1		1		2	4
Vichada	1	1	1		1							4
Gobernaciones mediante alianzas electorales informales												
Amazonas						1						1
Arauca		1										1
Casanare											1	1
Guainía				1								1
Guaviare					1							1
Putumayo			1									1
San Andrés y P.				1								1
Vaupés							1					1

Otros: en Córdoba, Apertura Liberal; en Valle del Cauca, Afrovides y Movimiento de Inclusión y Oportunidades, MIO; en Caquetá, Movimiento MIRA y Movimiento MIO; en Casanare, Afrovides; en Nariño, Progresistas.

Fuente: elaboración propia con base en Registraduría Nacional del Estado Civil y las fuentes citadas en cada caso.

Teniendo en cuenta lo planteado en la primera parte, el predominio de las alianzas y coaliciones exitosas en elecciones de gobernadores está asociado a tres factores: a las reglas electorales (prohibición de la reelección inmediata; la posibilidad de inscribir candidatos por varios partidos coligados; las candidaturas independientes a través del respaldo de firmas); las características de los partidos políticos (divididos, poco cohesionados en sus niveles nacional y departamental, alta autonomía de los políticos en los departamentos, pragmáticos y mayoritariamente clientelistas), y la alta fragmentación partidista.

Como se ilustra en la tabla 2, en todos los departamentos había un sistema de partidos multipartidista con alta fragmentación, esto es, con un NEPE alto, cuyo valor más bajo fue de 3.82, el máximo de 8.94 y un promedio nacional de 6.12; y con IC que en ningún caso superó el 50%. Por lo anterior, en ningún departamento había un partido dominante con capacidad de

obtener mayorías absolutas solo, lo cual incentivó la coordinación estratégica entre partidos, movimientos políticos, facciones o sectores dentro de los partidos y candidatos independientes. Hay un dato importante en esta dinámica de fragmentación y alianzas y coaliciones: los ocho departamentos en los que ganaron candidatos de partidos sin coaliciones o alianzas tienen en común ser muy poco poblados, y en ellos el gobernador es elegido con pocos miles de votos, esto hace que los partidos opten por competir solos máxime si predominan las campañas persona-a-persona, el contacto entre candidatos y potenciales electores, y las comunidades es muy directo. Para ilustrar este punto, estas son las votaciones de los ganadores en estos departamentos: Amazonas (7.757), Arauca (34.988), Casanare (54.531), Guainía (4.483), Guaviare (9.729), Putumayo (53.797), San Andrés y Providencia (14.269), y Vaupés (6.206). En estos casos el tamaño de los electorados cuenta.

Tabla 2. Número Efectivo de Partidos en los departamentos 2011 (Elecciones de asambleas departamentales).

Departamentos	NEPE	IC	Departamento	NEPE	IC	Departamentos	NEPE	IC
Amazonas	8.94	31,4	Chocó	5.86	43,5	Putumayo	6.19	46,5
Antioquia	5.43	40,3	Córdoba	4.08	58,7	Quindío	3.82	44,9
Arauca	6.68	39,1	Cundinamarca	5.85	35,1	Risaralda	5.02	42,1
Atlántico	4.83	43,5	Guainía	7.48	34,1	San Andrés	5.03	49
Bolívar	6.47	37,3	Guaviare	5.96	45	Santander	5.66	38,9
Boyacá	4.68	46,6	Huila	4.32	47,3	Sucre	4.96	40,7
Caldas	4.50	48,5	La Guajira	6.58	32,6	Tolima	5.90	38,3
Caquetá	7.43	29,1	Magdalena	6.82	36,9	Valle del Cauca	8.03	29,8
Casanare	7.84	32,4	Meta	5.12	45,6	Vaupés	7.38	37,7
Cauca	7.26	34,1	Nariño	6.76	38,6	Vichada	7.72	33,7
Cesar	8.31	29,5	N. de Santander	4.93	45,8			

Fuente: elaboración del autor con base en estadísticas electorales de la Registraduría Nacional del Estado Civil, elecciones locales de 2011.

Asimismo, las características de los partidos inciden en este predominio de las coaliciones y de las alianzas. Con excepción del partido de Izquierda Polo Democrático Alternativo y del Movimiento de Renovación Absoluta, MIRA, de carácter religioso, cuya orientación ideológica tiene un peso importante en sus decisiones, los demás partidos tienen un carácter más pragmático, y por ello, se asocian casi de forma indistinta con unos u otros partidos. Además, como estos partidos no tienen una articulación fuerte ni existen directivas nacionales que limiten

sus decisiones respecto con quién aliarse y en los departamentos sus dirigentes actúan con una gran autonomía decisoria, no hay consistencia respecto a con quién coordinan sus acciones y las alianzas, y coaliciones varían de un departamento a otro. Se combina aquí la naturaleza de estos partidos (transaccional y clientelar), la débil estructuración vertical de los partidos (gran autonomía de sus políticos locales) y un mercado electoral sin partidos dominantes que hace que impere el juego de la agregación de votos como estrategia ganadora.



Las elecciones de 2015 Se imponen las coaliciones y las alianzas divergentes

Los resultados

Respecto a las elecciones de 2011, en el 2015 aumentó el número de coaliciones exitosas y disminuyeron las alianzas, y los gobernadores elegidos por un partido solamente. Las coaliciones pasaron de 5 a 17 de los 32 departamentos (el 53.1%), y las alianzas informales ganadoras pasaron de 19 a 12 (el 37.5%), es decir, hubo una mayor formalización de los pactos partidistas, o entre dirigentes departamentales, aunque las coordinaciones informales siguieron siendo numerosas. La estrategia predominante en elecciones para gobernadores fue la agregación de electorados a través de acciones conjuntas entre partidos, movimientos políticos y/o agrupaciones significativas de ciudadanos que respaldan candidatos independientes a través de firmas. En conjunto aumentaron los mandatarios elegidos mediante coordinaciones estratégicas (90.6%). En contraste, de igual forma que en las elecciones de 2011, los candidatos partidistas ganaron en muy pocos departamentos, solo en 3 que correspondieron al 9.4% del total: Amazonas, Caquetá y Guaviare.

Resaltan seis aspectos centrales de estas coordinaciones estratégicas:

(a) De las interacciones asociativas ganadoras hicieron parte 12 partidos, todos tenían presencia nacional (representación en el Congreso de la República). Desaparecieron de este panorama los partidos efímeros MIO, Apertura Liberal y Afrovides, y participaron por primera vez tres nuevas agrupaciones: el Centro Democrático, partido creado en 2013 por Álvaro Uribe Vélez, ex presidente de la república (2002-2010), y su círculo de allegados y apoyos políticos de diversa procedencia¹⁰; el Movimiento Alternativo Indígena

y Social, MAIS, creado en 2013¹¹; y Opción Ciudadana, nuevo nombre del PIN, adoptado desde el año 2013.¹² Solo dos partidos con curules en el Congreso no aparecieron en coaliciones, ambos regionales: el Movimiento de Integración Regional, con sede en San Andrés y Providencia, y el Partido Por un Huila Mejor.

(b) Como en las elecciones anteriores, los grandes partidos fueron los que más se incorporaron a coaliciones y a alianzas electorales ganadoras: Cambio Radical hizo parte de 10 coaliciones y 10 alianzas, además ganó una gobernación en solitario; el Partido Social de Unidad Nacional de 9 y 8 (en algunos departamentos sus dirigentes se dividieron y apoyaron candidatos diferentes); el Conservador de 4 y 8 (en algunos departamentos dividió sus apoyos a candidatos diferentes); el Liberal de 9 y 6, y ganó una gobernación en solitario; y Alianza Verde de 5 y 2, respectivamente. Como en las elecciones de 2011, incluso en mayor proporción, estos partidos mantuvieron sus posiciones de poder (individual o compartido) en la mayoría de los departamentos, lo cual corresponde también con sus mayorías en el Congreso de la República. En la mayoría de las coaliciones en que participaron aseguraron su éxito y en muy pocos casos se enfrentaron dos coaliciones o alianzas muy fuertes que llevó a la derrota de una de ellas. Los grandes prefieren asociarse antes que perder espacios en las gobernaciones enfrentándose entre ellos.

(c) Los partidos más pequeños entraron también en la lógica de las candidaturas comunes formales e informales, como socios menores pero con capacidad para aportar votos y hacer parte de la distribución del producto del éxito electoral: AICO hizo parte de 3 coaliciones, 2 alianzas y obtuvo una gobernación en solitario (perdió en solitario en 6 departamentos¹³); ASI se incorporó a dos coaliciones ganadoras (perdió en solitario en 6 departamentos); Opción Ciudadana hizo parte de 1 coalición y 4 alianzas informales ganadoras (sus candidatos

¹⁰Se incorporaron exintegrantes de los partidos Liberal, Conservador, Social de Unidad Nacional, incluso exguerrilleros del grupo M-19 y ex militantes de partidos radicales de izquierda. En las elecciones de 2014 obtuvo 20 senadores y 19 representantes a la Cámara. Su orientación ideológica es de derecha (Losada y Liendo, 2016).

¹¹Según su propia página oficial, en el VII Congreso Nacional Indígena del 2007 se decidió retomar la participación de la dirigencia indígena en la política electoral y avanzar en la construcción de opciones de poder político real para sectores populares y democráticos del país, surgió este año un mandato por parte de las organizaciones indígenas del país para apoyar el nacimiento de un movimiento político que diera directrices y representara los procesos indígenas y sociales. En 2013 en Santander de Quilichao (Cauca), este mandato político recibió el nombre de MAIS - Movimiento Alternativo Indígena y Social; reivindicando la semilla generadora de vida y elemento común de las culturas nativas. En las elecciones de 2014 (MAIS, 2020).

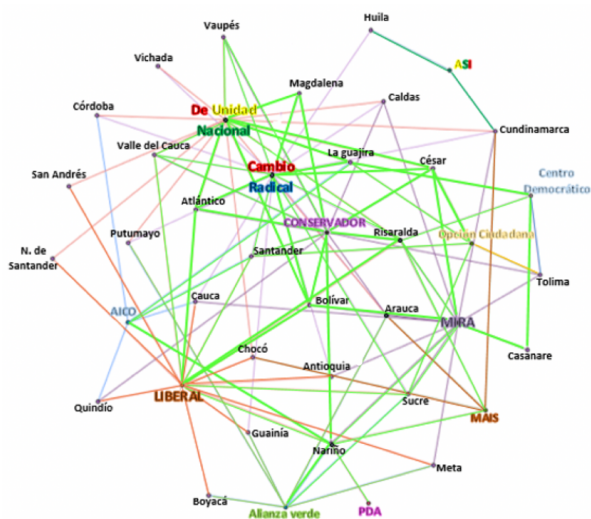
¹²Fue la conversión y cambio de nombre del Partido de Integración Nacional, desde 2013 se llamó Opción Ciudadana. Este año los dirigentes del Partido de Integración Nacional (PIN) convocaron su Convención Nacional con el solo propósito de limpiar su reputación y refundar el movimiento por los cuestionamientos por haber recibido a congresistas expulsados de otros partidos por sus vínculos con grupos paramilitares y que terminaron en la cárcel, 3 senadores y 2 representantes a la Cámara. En 2014 el viejo-nuevo partido obtuvo 5 curules en el Senado, todos herederos de clanes políticos con condenados por concierto para delinquir (Semana, abril 12 de 2019).

¹³Autoridades Indígenas de Colombia ha trascendido su carácter de partido étnico y ha entrado en juegos electorales en departamentos en los que hay muy poca población indígena, incluso avaló al candidato de Guaviare a Nebio de Jesús Echeverry un cuestionado colonizador y empresario no indígena (El Tiempo, julio 21 de 2015; El Espectador, julio 17 de 2015).

solos perdieron en 3 departamentos en los que se presentaron); MAIS tomó parte de 3 coaliciones ganadoras (sus candidatos solos perdieron en los 7 departamentos en donde se postularon); y el MIRA hizo parte de 7 coaliciones y de 6 alianzas exitosas (participó también en 10 coaliciones y alianzas no ganadoras).

Como se observa en el gráfico 2, en comparación con 2011, hubo más coaliciones que alianzas ganadoras (17 y 12 respectivamente), pero el número de partidos que participaron de las alianzas informales fue mayor al que hizo parte de las coaliciones, por ello el color verde es más notorio que los demás colores. Mientras que sí es claro que son más los departamentos con coaliciones que con alianzas. Son también más visibles los grandes partidos, de donde salen vínculos de coaliciones y alianzas hacia muchos otros y en mayor número de departamentos (especialmente los partidos Liberal, Conservador, de la U, Cambio Radical). Llama la atención el MIRA, que en esta elección se abrió a las interacciones con otros partidos en 7 coaliciones y 6 alianzas ganadoras. Este partido había ganado en 2011 la gobernación de Caquetá con un candidato propio al que se le sumaron tres facciones más en una alianza informal y el cual fue destituido en el 2014 por irregularidades en la contratación.

Gráfico 2. elección de gobernadores de 2015. Trama de coaliciones y alianzas entre partidos.



■ Gobernadores elegidos mediante alianzas. Los demás representan a los gobernadores elegidos mediante coaliciones formales.

Fuente: Elaboración propia con información de la tabla 3

(d) De igual que en el 2011, predominaron las alianzas y coaliciones no homogéneas o divergentes. Esto se explica por el bajo nivel de integración vertical de los partidos y su débil cohesión del centro con la periferia (los departamentos) y la incoherencia en sus actuaciones, en las que predomina el pragmatismo, el clientelismo y los pactos orientados a la distribución de cuotas de poder. Se dieron uniones con partidos diferentes según las condiciones específicas en cada departamento.

(e) Los partidos con claro perfil ideológico se coligaron muy poco, prefieren actuar solos o, eventualmente, con partidos muy cercanos a su ideología, así sean minoritarios. Así sucedió con la izquierda partidista. El PDA participó con su propio candidato y en solitario en 7 departamentos, mientras que una tendencia interna hizo parte de la coalición ganadora en Nariño que, paradójicamente, derrotó a su propio candidato (el sector de este partido que orientaba el exsenador Parmenio Cuellar apoyó al candidato ganador Camilo Romero, quien se presentó con el respaldo de firmas por el movimiento *Somos Nariño* en alianza con el Partido Verde, AICO, MIRA y facciones de los partidos Conservador y Liberal)¹⁵. El PDA también hizo parte de coaliciones perdedoras en Cesar (la exguerrillera de las FARC Imelda Daza Cotes, con la Unión Patriótica y la Alianza Verde), en Norte de Santander y Valle del Cauca, también con la Unión Patriótica. Este último partido presentó sus propios candidatos en 2 departamentos (Antioquia y Huila). Igual pasó con la derecha. El Centro Democrático ganó 1 gobernación asociado con el MIRA y participó en otros 12 departamentos con candidato propio y en solitario con la expectativa de irrigar su triunfo electoral en las elecciones de 2014 para Congreso (quedó claro que recién estaba en posicionamiento sin bases en las regiones). Este partido hizo parte de 1 coalición y 3 alianzas ganadoras y se asoció con el Partido Conservador, cercano a sus ideas, en otros dos departamentos, pero también perdió (Guainía y Vichada). No obstante, de forma notoria el MIRA decidió participar en más alianzas y coaliciones que en el 2011, aunque siempre con partidos muy cercanos, conservadores y distantes de la izquierda, especialmente.

(f) Una característica que se mantiene es que solo en algunos departamentos de las regiones de la Amazonia (Amazonas) y la Orinoquia (Caquetá,

¹⁴El gobernador Víctor Isidro Ramírez fue destituido por irregularidades en un convenio con una ONG internacional en el sector de la salud (Procuraduría General de la Nación, 2014).

¹⁵El Espectador, octubre 20 de 2015.



Casanare, Guaviare) pocos poblados y aislados ganaron candidatos partidistas. Aunque también hay alta fragmentación, en ellos las elecciones se ganan con pocos miles de votos, y ello incentiva las

candidaturas individuales (las votaciones de los ganadores fueron, en Amazonas 8.615; en Caquetá, 42.056; en Casanare, 85.500; en Guaviare, 12.840).

Tabla 3. Coaliciones y alianzas electorales ganadoras en elecciones de gobernadores de 2015.

Departamento	Cambio Radical	Partido Social de Unidad Nacional	Conservador	Liberal	ASI	Partido Verde	AICO	PDA	Centro Democrático	Opción Ciudadana	MIRA	Otros	Total Partidos
Gobernadores elegidos mediante coaliciones formales													
Antioquia	1			1							1		3
Arauca	1	1	1			1					1	1	6
Boyacá				1		1							2
Caldas	1	1	1*								1		4
Cauca	1			1			1				1		4
Córdoba	1	1					1						3
Cundinamarca	1	1			1						1	1	5
Chocó		1		1								1	3
Guainía	1			1		1							3
Huila	1				1								2
Meta				1		1					1		3
N. de Santander		1		1									2
Putumayo	1	1				1							3
Quindío			1	1			1						3
Tolima			1						1	1	1		4
San Andrés y P.		1		1									2
Vichada	1	1											2
Gobernaciones elegidos mediante alianzas													
Atlántico	1	1*	1*	1									4
Bolívar	1	1*	1	1							1		4
Casanare									1		1		2
Cesar	1	1	1							1	1		5
La Guajira	1	1*					1		1	1			5
Magdalena	1	1	1										3
Nariño			1*	1*		1	1	1*			1	1	7
Risaralda	1	1	1	1					1		1	1	7
Santander	1		1	1			1			1			5
Sucre	1			1		1				1	1		5
Vaupés	1	1	1										3
Valle del Cauca	1	1	1	1									4
Gobernaciones elegidas solo por un partido													
Amazonas	1												1
Caquetá				1									1
Guaviare							1						1

*Sectores o facciones de los partidos.

Otros: Arauca, Chocó y Cundinamarca; Nariño y Risaralda, el MAIS.

Fuente: elaboración propia con base en Registraduría Nacional del Estado Civil y las fuentes citadas en cada caso e incluida en la bibliografía.

Más competencia, más coaliciones y menos alianzas electorales

Continuó en estas elecciones la alta fragmentación y se mantuvo el multipartidismo en todos los departamentos. El Número Efectivo de Partidos Electorales (NEPE) para asambleas departamentales fue superior a 4.50, el mayor fue de 9.77, y el promedio nacional de 6.90, de igual forma el IC no fue superior al 50% en ningún departamento y predominaron los valores inferiores a 40%. (Ver tabla 4).

Como ya se mencionó, las elecciones son disputas entre partidos minoritarios, lo cual hace que sea mayoritaria la coordinación estratégica, por lo cual las coaliciones aumentaron de forma significativa y fueron mayoritarias (17 de 32), y las alianzas se redujeron, pero siguieron siendo numerosas (11 de 32). Estas disputas entre minorías, se constata también en los departamentos en los que ganaron candidatos de solo un partido, todos con un NEPE superior a 7.0 y un IC bajo, con mandatarios elegidos con mayorías relativas: Amazonas (34.9%); Caquetá (29.4%), Casanare (46.2%) y Guaviare (36.7%).

Tabla 4. Número Efectivo de Partidos en los departamentos 2015 (Elecciones de asambleas departamentales).

Departamentos	NEPE	IC	Departamento	NEPE	IC	Departamentos	NEPE	IC
Amazonas	9.77	28,4	Chocó	7.01	36,9	Putumayo	7.70	37,1
Antioquia	6.79	34,2	Córdoba	4.58	48,8	Quindío	5.22	44,6
Arauca	5.93	45,9	Cundinamarca	7.26	32	Risaralda	5.70	37,8
Atlántico	4.83	48,3	Guainía	8.82	29,8	San Andrés	6.92	37,2
Bolívar	6.50	36,6	Guaviare	7.56	36,7	Santander	7.98	27
Boyacá	6.27	37,8	Huila	6.82	32,5	Sucre	5.37	40,2
Caldas	5.64	43	La Guajira	6.34	37,7	Tolima	7.00	36,2
Caquetá	9.11	29,9	Magdalena	6.55	36,7	Valle del Cauca	7.44	31,8
Casanare	7.22	32,8	Meta	6.90	34,5	Vaupés	5.95	44,6
Cauca	7.77	33,8	Nariño	6.70	35,7	Vichada	8.00	35,3
Cesar	7.50	35,2	N. de Santander	6.45	38,7			

Fuente: elaboración del autor con base en estadísticas electorales de la Registraduría Nacional del Estado Civil, elecciones locales de 2015.

Partidos desestructurados y lógicas divergentes de asociación

En estas elecciones se repitieron las coaliciones y alianzas divergentes que, como ya se ha expuesto, se derivan de la débil articulación vertical entre los niveles nacionales y regionales de los partidos. En la mayoría de los partidos, los políticos actúan con gran autonomía sin que existan directrices desde la dirección nacional respecto a cómo coligarse o cómo hacer alianzas. Cada político trata de obtener los mejores resultados, por lo que se presentan todo tipo de asociaciones, y el partido que es aliado en unos departamentos es adversario en otros.

La decisión sobre las alianzas y coaliciones depende de las condiciones específicas de cada departamento. En algunos son el resultado de los acuerdos entre dirigentes de cada partido en donde hay rivalidades intrapartidistas por las disputas de los electorados fragmentados que son el resultado de la capacidad de intermediación y de organización de las facciones de senadores, representantes a la Cámara, concejales, exgobernadores, incluso clanes políticos. En otros departamentos en donde hay solo un congresista o un político regional con mayor poder, es este quien termina decidiendo o influyendo quien será el candidato de su partido o



el preferido en una coalición o alianza. En otros hay auto postulaciones de personalidades con cierta trayectoria, en algunos casos ex gobernadores o excongresistas, o también políticos que se declaran independientes y deciden postularse a través del respaldo de firmas de grupos significativos de ciudadanos y luego empiezan a gestionar uniones. La dirección central de los partidos no suele negar avales a sus candidatos o a las coaliciones, también les interesa mantener el mayor número de políticos dentro de sus huestes.

En general, impera el pragmatismo en las coaliciones y en las alianzas, aunque muchas se anuncian como coaliciones o alianzas programáticas, en realidad se trata de negociaciones o pactos de mutua conveniencia y por reparto de poder, de cuotas burocráticas, de manejo de sectores de la administración del departamento y los beneficios que se desprenden de ellos, como contratos o acuerdos con otros dirigentes, posicionamiento e influencia política.

De estas dinámicas se excluyen los partidos con más clara orientación ideológica que poco se asocian: el PDA y el Centro Democrático, que, en medio de partidos pragmáticos y clientelares, son los partidos con menor éxito en las elecciones, pues su capacidad de movilización de electores en los departamentos es muy débil: el primero perdió la única gobernación que tenía (Nariño), y el segundo solo obtuvo una gobernación asociado con el MIRA (Casanare) e hizo parte de 1 coalición y 2 alianzas más.

Las elecciones de 2019 La coordinación estratégica diluye a los partidos

En las elecciones de 2019 siguió aumentando el número de coaliciones exitosas, estas ganaron en 25 de los 32 departamentos (en el 78.1%), se

redujeron sustancialmente las alianzas informales a 4 (12.5%) y se mantuvieron en 3 los gobernadores elegidos por un solo partido (9.4%). Configurándose ya un patrón, como en las dos elecciones anteriores las coaliciones son la principal estrategia electoral exitosa en elecciones de gobernadores en el país. En muy pocos casos los partidos compiten de forma individual, solo en 3 departamentos periféricos, poco poblados y en dónde se ganan las elecciones con pocos miles de votos y hay espacio para que un partido logre imponerse solo, este fue el caso de Casanare, Guainía y Vaupés.

Las elecciones tuvieron siete rasgos principales:

(a) Aumentó de forma significativa el número de partidos respecto de las dos elecciones previas. Participaron 12 partidos que tenían presencia nacional y contaban con representación en el Congreso de la República, obtenida en las elecciones de 2018 (los partidos Liberal, Conservador, Cambio Radical, Alianza Verde, Social de Unidad Nacional, Polo Democrático Alternativo, Centro Democrático, MIRA, Opción Ciudadana, Alianza Social Independiente, Autoridades Indígenas de Colombia, MAIS). También compitieron nuevas agrupaciones recientemente creadas: Colombia Justa Libres, creado en 2017 la cual agrupa a organizaciones religiosas evangélicas y tenía representación en el Congreso de la república¹⁶; el movimiento Alianza Democrática Afrocolombiana (ADA), creado en 2019 con escaño en la Cámara de Representantes¹⁷; Colombia Renaciente, creado en 2018 a partir de una agrupación de origen afrodescendiente que se convirtió en un frente político plural¹⁸; Decentes y Colombia Humana, que agrupa desde 2017 a varias organizaciones de izquierda¹⁹ y el Partido de Reivindicación Étnica (PRE), creado en 2018.²⁰ También surgió el Partido Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común, producto del proceso de paz entre la guerrilla de las FARC y el Gobierno

¹⁶Este partido surgió de la unión de dos movimientos evangélicos y políticos, Colombia Justa y Libres. El 11 de diciembre de 2017 se inscribió bajo la etiqueta de movimiento significativo de ciudadanos para poder participar en las elecciones de 2018 en las que obtuvo tres senadores y un representante a la Cámara y se convirtió en partido político reconocido legalmente. Este año hizo parte de la coalición ganadora de las elecciones presidenciales en la que se eligió a Iván Duque Márquez. En 2019 obtuvo dos curules en el Concejo de Bogotá e hizo parte de varias coaliciones (ver: El Espectador, octubre 28 de 2017; Semana, febrero 20 de 2018).

¹⁷Esta agrupación fue creada en 2019. Surgió a partir de la curul que ganó en la Cámara el consejo comunitario La Mamuncia, de López de Micay (Cauca) con Hernán Banguero Andrade. Se convirtió en un partido que de forma inusual expidió más de 3.565 avales a candidatos en 26 departamentos, a personas de todos los grupos étnicos y de diversa procedencia, también a algunos políticos cuestionados por sus presuntos nexos con organizaciones ilegales. Fueron elegidos 28 concejales en varios municipios del país (El Espectador, agosto 10 de 2019; Semana, octubre 12 de 2019).

¹⁸Esta agrupación surgió en 2018 cuando el candidato Jhon Arley Murillo Benítez obtuvo una curul por circunscripción especial afrodescendiente en la Cámara de Representantes. El nombre del Partido surge gracias al aval recibido por el entonces candidato por parte del Consejo Comunitario La Playa Renaciente, una comunidad afrocolombiana ubicada en Cali. Paso a ser un frente amplio de sectores de centro como nuevo partido político. Bajo esta etiqueta se unieron una serie de políticos veteranos retirados del Partido Liberal Juan Fernando Cristo, Guillermo Rivera, Alfonso Prada, Clara López, Luis Gilberto Murillo y Luis Garzón, ex alcalde de Bogotá por la agrupación de izquierda Frente Social y Político (El Tiempo, marzo 16 de 2019).

¹⁹La Lista de la Decencia, conocida como Decentes, es una coalición política que agrupó a los partidos de centroizquierda e izquierda creada en 2017 y que integró al partido Unión Patriótica, a lo que quedó del viejo Partido Comunista, a la Alianza Social Independiente en algunos departamentos, al grupo Todos somos Colombia y a la Colombia Humana creado por Gustavo Petro, ex candidato presidencial y senador. Obtuvo en 2018 cuatro curules en Senado y 2 en la Cámara de representantes (Semana, febrero 5 de 2018).

²⁰El PRE nació de la representación obtenida por el Consejo Comunitario de San Antonio y El Castillo, del municipio El Cerrito (Valle), que reúne a 25 familias afrocolombianas. Después perdió su registro legal al no obtener el mínimo de votos que establece el umbral electoral (El Espectador, enero 15 de 2020).

de Juan Manuel Santos (2010-2018). Este partido no participó en las elecciones de gobernadores. En total participaron 17 partidos más los candidatos inscritos por grupos significativos de ciudadanos. A diferencia de la década de 1990 en la que hubo una explosión artificial de partidos que fueron efímeros y que expresaban aventuras electorales, iniciativas personalistas de facciones regionales o múltiples escisiones de los partidos Liberal y Conservador por tensiones y rencillas internas, las nuevas agrupaciones expresan divisiones en la sociedad y la presencia de sectores que buscan espacios de representación y el acceso al poder político regional. Así se expresa en las agrupaciones religiosas cristianas diferenciadas de otras como el MIRA y de la religión mayoritaria católica; también hay organizaciones de negritudes que intentan encauzar a una población étnica minoritaria y subrepresentada; de igual forma líderes que defienden banderas liberales que se separaron del histórico Partido Liberal por considerar que había perdido su contenido ideológico; lo mismo ocurrió con sectores de izquierda con tendencias diferentes a las dominantes en el PDA, que optaron por escindirse.

(b) De nuevo, los partidos más grandes fueron los que obtuvieron más éxito: Cambio Radical y el Partido Social de Unidad Nacional hicieron parte de 17 coaliciones ganadoras y de una alianza informal; el Partido Liberal participó de 13 coaliciones y 2 alianzas exitosas; el Partido Conservador de 11 coaliciones y 3 alianzas; la Alianza Verde de 5 coaliciones y una alianza; el Centro Democrático participó de 4 coaliciones, 2 alianzas y ganó 2 gobernaciones solo. En algunos departamentos los enfrentamientos centrales se dieron entre grandes coaliciones y esto llevó a que los mismos partidos que triunfaron en la mayoría perdieran en otras.

(c) Los partidos pequeños se integraron también a coaliciones y alianzas ganadoras, aunque en menor proporción. La lógica de la coordinación estratégica se orienta a las uniones entre los grandes y, de forma residual, o en situaciones con alta competitividad, los pequeños adquieren mayor relevancia. Un caso especial es el de ASI. Este partido surgió en 1991 como Alianza Social Indígena, en 2011 decidió convertirse en Alianza Social Independiente, como un partido multicultural. Desde antes había avalado candidatos no indígenas, incluso en elecciones presidenciales.

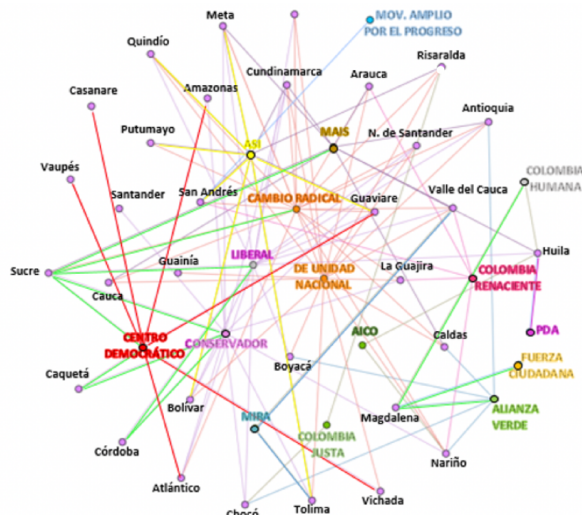
En estas elecciones avaló candidatos no elegidos en 3 departamentos e hizo parte de 9 coaliciones ganadoras. También hicieron parte de coaliciones AICO, en 2 casos, y avaló candidatos no elegidos en otros 5 departamentos. MAIS hizo parte de 8 coaliciones y una alianza, y avaló a 3 candidatos no elegidos. Colombia Renaciente se incorporó a 7 coaliciones ganadoras y avaló candidatos no elegidos en otros 7 departamentos. Tres partidos no hicieron parte de coaliciones o alianzas ganadoras y funcionaron como agencias de expedición de avales: PRE avaló a 4 candidatos y ADA a 8. Ambos, junto con ASI, fueron de nuevo cuestionados por esta expedición indiscriminada de avales, incluso hubo denuncias indicando que cobraban dinero por los avales (El País, agosto 25, 2019).

(d) Como en las elecciones de 2011 y 2015, en estas predominaron las alianzas y coaliciones divergentes: estas dependen de las condiciones específicas en cada departamento, de la proximidad o rivalidad entre los políticos departamentales, de la distribución de las fuerzas electorales o de la presencia de un candidato que logra movilizar apoyos de distinta procedencia. Como se mencionó, esto se explica por el bajo nivel de integración vertical de los partidos y la débil cohesión del centro con la periferia (los departamentos), y la incoherencia en sus actuaciones, en las que predomina el pragmatismo, el clientelismo y los pactos orientados a la distribución de cuotas de poder. Esto se puede observar en la gráfica 3, en la cual se ilustra el entramado de vínculos en las coaliciones y alianzas. En este caso la red de interacciones es mucha más densa debido a la presencia de más partidos y de más coaliciones y alianzas ganadoras. El color verde (alianzas) es menos llamativo que en 2015 porque los partidos optaron por formalizar sus asociaciones temporales. Resaltan también las etiquetas de los grandes partidos y de algunos nuevos que fueron muy activos en sus relaciones como Colombia renaciente y MAIS. Todo lo anterior se observa en la gráfica 3.

(e) A diferencia de las elecciones anteriores, en las que era frecuente que facciones o sectores de un mismo partido en un departamento apoyaran a candidatos diferentes y eran numerosas las alianzas informales, hubo en este año cambios porque se empezaron a aplicar las sanciones a la doble militancia. Esto contribuyó a darle un poco más de cohesión a los partidos, aunque las decisiones sobre



Gráfico 3. elección de gobernadores de 2019. Trama de coaliciones y alianzas entre partidos



Gobernadores elegidos mediante alianzas. Los demás representan a los gobernadores elegidos mediante coaliciones formales.

Fuente: Elaboración propia con información de la tabla 3

coaliciones y alianzas siguen siendo determinadas, en la mayoría de casos, por los políticos regionales (las excepciones son los partidos religiosos evangélicos, el Centro Democrático y el PDA que han mantenido un control desde sus direcciones nacionales).

(f) De nuevo, los partidos con un perfil más ideológico se incorporaron a menos coaliciones y alianzas, aunque solo la izquierda mantuvo su distancia con la mayoría de partidos. El PDA solo hizo parte de una coalición ganadora (en Huila, con el candidato Luís Enrique Dussán López de la coalición Huila crece con los partidos Liberal, AICO y Colombia Humana) y avaló candidatos no ganadores en 7 departamentos. La agrupación de izquierda Colombia Humana, solo se asoció con el candidato ganador en Magdalena y el movimiento Fuerza Ciudadana. El partido de derecha Centro Democrático se asoció más en estas elecciones e hizo parte de 4 coaliciones ganadoras con un espectro mayor de partidos (en Amazonas con el Partido Conservador, en Atlántico con Cambio Radical, Conservador y Liberal; en Guaviare con Cambio Radical, Liberal y ASI; en Vichada con el Partido Social de Unidad Nacional), participo de 2 alianzas ganadoras (en Caquetá apoyó al candidato del Partido Conservador y en Sucre al candidato del Partido Liberal) y avaló candidatos no elegidos en 7 departamentos. Además, su candidato ganó en 2 departamentos (Casanare y Vaupés). Los partidos

religiosos evangélicos ampliaron también su espectro de asociados, Colombia Justa Libres hizo parte de 2 coaliciones (en Chocó, con los partidos Liberal, Alianza Verde y Conservador; en Risaralda con Cambio Radical, Partido Social de Unidad Nacional y ASI) y avaló candidatos no elegidos en 16 departamentos, y el MIRA participó de 2 coaliciones ganadoras (en Tolima con los partidos Social de Unidad Nacional, Conservador y ASI, y en el Valle del Cauca con Cambio Radical, Social de Unidad Nacional, Liberal, MAIS y Colombia Renaciente).

(g) Como en elecciones anteriores, solo en departamentos con muy poca población ubicados en zonas periféricas ganaron candidatos apoyados por un partido, en estos departamentos se eligen mandatarios con pocos miles de votos: en Guainía (9.965), en Vaupés (3.870) y en Casanare, el más grande (87.666).

Más partidos, más fragmentación y menos cohesión interna

Los tres factores que inciden en este predominio de las coaliciones como estrategia electoral, en las elecciones para gobernadores siguen estando presentes, y en los dos primeros hubo algunos cambios que contribuyeron a incentivarla aún más. Por una parte, sigue vigente la normatividad sobre coaliciones, pero se le adicionó un elemento con la aprobación del Estatuto de la Oposición (Ley 1909 de 2018). Se estableció que los candidatos que sigan en votos al ganador a alcaldías y gobernaciones (también a la Presidencia y Vicepresidencia) tendrían derecho a ocupar una curul en la corporación pública, para el caso en la Asamblea Departamental (Art. 25). Esto incentivo la competencia e hizo que, además de disputar el primer cargo del departamento, hubiera un premio para el segundo, y esto hizo que los candidatos mejor posicionados hicieran más esfuerzo por coordinar coaliciones competitivas, pues aun perdiendo, ganaban una curul y el respectivo posicionamiento, y mayor influencia política, una voz que representaba a los perdedores. No se pierde todo, se gana un cierto espacio con vocería, acceso a medios, derecho a réplica y un lugar para seguir vigentes.

Respecto al segundo factor, la competencia electoral se hizo aún más fuerte. Como se observa en la tabla 6, en todos los departamentos, el NEPE para asambleas departamentales fue superior a

Tabla 5. Coaliciones y alianzas electorales en elección de gobernadores de 2019.

Departamento	Cambio Radical	Partido Social de Unidad Nacional	Conservador	Liberal	ASI	Partido Verde	AICO	PDA	Centro Democrático	MAIS	Otros	Total Partidos
Gobernaciones mediante coaliciones formalizadas												
Amazonas			1						1			2
Antioquia	1	1		1		1				1		5
Arauca	1	1								1	1	4
Atlántico	1		1	1					1			4
Bolívar		1	1	1	1							4
Boyacá		1		1		1						3
Caldas	1	1				1				1		4
Cauca	1	1								1		3
Cesar	1	1		1								3
Cundinamarca	1	1	1	1	1					1		7
Chocó			1	1		1					1	5
Guaviare	1			1	1				1			4
Huila				1			1	1		1	1	5
La Guajira	1	1	1								1	4
Meta	1	1	1	1	1					1		6
Nariño	1	1	1			1*	1				1	6
N. de Santander	1	1	1	1								4
Putumayo	1				1							2
Quindío	1	1		1	1							4
Risaralda	1	1			1						1	4
San Andrés y P.	1				1						2	4
Santander			1								1	2
Tolima		1	1		1						1	4
Valle del cauca	1	1		1						1	2	6
Vichada		1							1			2
Gobernaciones mediante alianzas electorales informales												
Magdalena						1					2	3
Caquetá			1						1			2
Casanare									1		1	2
Córdoba			1	1							1	3
Sucre	1		1	1					1	1		5
Gobernaciones elegidas por un solo partido												
Guainía		1										1
Vaupés									1			1

*Sectoros o facciones de los partidos.

Otros: en Arauca, Colombia Renaciente; Cauca, Colombia Renaciente; Casanare, el MIRA; Córdoba, Colombia Humana; Chocó, Colombia Justa Libre; Huila, Colombia Humana; La Guajira, Colombia Renaciente; Magdalena, Fuerza Ciudadana con la Colombia Humana; Meta, Colombia Renaciente; Nariño, Colombia Renaciente; Risaralda, Colombia Justa Libres; en San Andrés, Colombia Renaciente y el Movimiento Amplio por el progreso del archipiélago; en Santander, Partido Conservador; en el Tolima, el MIRA; Valle del Cauca, MIRA y Colombia Renaciente.

Fuente: elaboración propia con base en Registraduría Nacional del Estado Civil y las fuentes citadas en cada caso.



4.40, el mayor fue de 10.56 y el promedio nacional fue de 7.25, asimismo, el IC solo en un departamento superó por poco el 50%, y los valores son inferiores a los de elecciones anteriores, la mayoría inferiores al 40% (ver tabla 6). En todos los departamentos

hay un alto número de partidos y ninguno cuenta con mayorías suficientes para imponerse solo en las elecciones, por esto se requiere de coaliciones formales o alianzas informales para ganar.

Tabla 6. Número Efectivo de Partidos en los departamentos 2019 (Asambleas Departamentales).

Departamentos	NEPE	IC	Departamento	NEPE	IC	Departamentos	NEPE	IC
Amazonas	10.56	23,4	Chocó	7.84	34,8	Putumayo	7.70	28.8
Antioquia	6.47	33,4	Córdoba	4.87	44,8	Quindío	5.22	37.4
Arauca	7.38	39,2	Cundinamarca	7.33	28,6	Risaralda	5.70	36.2
Atlántico	4.75	45,8	Guainía	9.11	30,1	San Andrés	6.92	37.2
Bolívar	6.66	33,2	Guaviare	7.61	33,5	Santander	7.98	21.9
Boyacá	6.15	40,8	Huila	6.90	34,3	Sucre	5.37	53.3
Caldas	5.98	39,8	La Guajira	4.82	47,3	Tolima	7.00	31.9
Caquetá	7.47	35.0	Magdalena	6.34	37,6	Valle del Cauca	7.44	32.3
Casanare	7.27	35,9	Meta	8.18	27,7	Vaupés	5.95	33.9
Cauca	8.82	24,2	Nariño	7.10	32,6	Vichada	8.00	28.0
Cesar	8.43	30,2	N. de Santander	6.91	33			

Fuente: elaboración del autor con base en estadísticas electorales de la Registraduría Nacional del Estado Civil, elecciones locales de 2019.

En cuanto a los partidos políticos, estos se cohesionaron un poco al empezar a aplicarse las sanciones a la doble militancia, y ello evitó los apoyos divididos de un mismo partido a candidatos diferentes, al menos oficial o públicamente. No obstante, la poca cohesión vertical se siguió expresando con las coaliciones divergentes. Los partidos no son coherentes en sus coaliciones y alianzas, y los partidos adversarios en un departamento son aliados en otro. Con excepción del PDA y la Colombia Humana, y en menor medida en el centro Democrático, los partidos se asocian entre sí casi con todos. De esto se excluyen los partidos ubicados más a la izquierda como el PDA, Colombia Humana, la Unión Patriótica y el nuevo partido Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común, que se mantienen distantes de la gran mayoría de fuerzas políticas, especialmente con el Centro Democrático y Colombia Justa Libres.

Síntesis y conclusiones

Este artículo ha presentado evidencias a favor del encuadre analítico que sostiene que

en las coaliciones en las elecciones regionales o territoriales inciden tres condiciones o factores centrales: las reglas de juego (específicamente la regulación que permite las candidaturas multipartidistas o mediante coavales, su financiación y los estímulos a los competidores para que coordinen sus acciones), el nivel de fragmentación del sistema de partidos (que hace poco probable que candidatos unipartidistas ganen las elecciones ante la alta competencia y el alto número de partidos, en sistemas multipartidistas en los que compiten minorías termina imponiéndose la coordinación estratégica entre partidos y facciones) y las características de los partidos (el predominio de partidos pragmáticos con bajo perfil ideológico y sin diferencias sustanciales facilita las alianzas y coaliciones).

Asimismo, el artículo hace un aporte a este tipo de estudios al proporcionar una amplia información empírica sobre las alianzas y coaliciones en las elecciones para gobernadores en el país. Se resaltan cuatro conclusiones centrales. Por una parte, predomina la coordinación estratégica que se expresa en que en las tres elecciones se imponen las

coaliciones formales (reglamentadas por las normas) en y las alianzas informales (pactos o acuerdos entre políticos, a veces públicos, a veces más ocultos). Por otra parte, los partidos más grandes tienden a asociarse entre sí y son ganadores a través de coaliciones, los pequeños partidos entran en algunas coaliciones como aliados que ayudan a agregar votos en escenarios muy competitivos. En tercer lugar, imperan las alianzas y coaliciones divergentes: los partidos no son consistentes en sus asociaciones, los partidos que en un departamento son rivales, en otros son aliados. Esto es el resultado de la débil articulación vertical de los partidos. En cuarto lugar, los partidos con un mayor perfil ideológico establecen menos alianzas y coaliciones, cuando lo hacen, es con partidos que consideran muy cercanos en sus orientaciones y contenidos programáticos. Este es el caso de los partidos de izquierda: PDA, Colombia Humana, la Unión Patriótica; y de los partidos identificados como de derecha, el CD, el MIRA y Colombia Justa Libres. Aunque en 2019 el CD relajó sus posiciones y se asoció con partidos con los cuales a nivel nacional había tenido debates y contradicciones.

La presencia mayoritaria de alianzas y coaliciones entre partidos predominantemente pragmáticos, sin integración vertical y divergentes, es problemática para para la democracia en los departamentos en varios sentidos. Respecto a los balances sobre el tamaño, la fuerza e importancia de los partidos: ante la lógica asociativa casi indiscriminada entre los partidos y los gobiernos compartidos o en condominio. ¿A quién se le computan los votos? ¿Qué partidos son ganadores y cuáles son perdedores? Además de los tradicionales indicadores de número de votos, número de curules en Concejos y Asambleas, hay que considerar el número de coaliciones y alianzas de las que hizo parte cada partido. Esto conlleva el problema de la doble computación, pues se le terminan atribuyendo éxitos a todos y, finalmente, parece que nadie o muy pocos pierden. Todos se declaran vencedores.

Otra cuestión importante se refiere al poder del ciudadano y del elector en las elecciones: ¿eligen los electores o eligen los aliados? Un candidato fuerte no parece ser aquel que movilice más votos, o el que tenga mayor ascendencia sobre la población con base en propuestas, su acción política, sus

antecedentes y su trayectoria, sino el que logre agregar más electores procedentes de partidos, movimientos y facciones que logre articular y que tienen sus propias redes departamentales y locales de clientelas. Con algunas excepciones notables de candidatos apoyados por organizaciones sociales y electores no incorporados a estas redes, la mayoría de los gobernadores son el resultado de la capacidad de pactar, de negociar y de agregar clientelas electorales que son movilizadas por los respectivos jefes partidistas o faccionales.

En cuanto a la representación, surge también un gran interrogante. Dado que los gobernadores ganadores son mayoritariamente candidatos de coaliciones multiformes de diversa procedencia y en muchos casos con un alto número de partidos y facciones incorporadas ¿a quién representan los mandatarios? ¿Responden a los intereses colectivos y gobernarán para todos o para sus asociados políticos? Dada la tradición clientelar de la política colombiana, los altos niveles de corrupción política y administrativa y la opacidad de la financiación de las campañas, hay una alta probabilidad de que la gestión pública departamental se rija por la distribución de cuotas de poder a todos los que han aportado a la elección, que la contratación, la elección de funcionarios, la inversión pública obedezca más a intereses particulares y de grupos que al interés colectivo.²¹

Finalmente, en cuanto a la accountability, ¿a quién se le pide cuentas de la gestión? Como no hay reelección inmediata no hay posibilidades de premiar o castigar al gobernante y tampoco hay claridad de a quién pedirle rendición de cuentas ante tantos socios incorporados a las coaliciones y alianzas. Se diluye la responsabilidad, aunque para efectos administrativos y penales es el gobernador quien termina responsabilizándose de las acciones de gobiernos que comparte con otros.

Bibliografía:

Albarracín, J., & Milanese, J. (4 de noviembre de 2019). En Colombia se refirma la desinstitucionalización del sistema de partidos. *Agenda pública El País*. Recuperado de: <http://agendapublica.elpais.com/en-colombia-se-reafirma-la-desinstitucionalizacion-del-sistema-de-partidos/>

²¹Sobre la corrupción y el clientelismo en las gobernaciones en Colombia pueden verse Garay y Salcedo-Albarán (2010); Romero y Olaya (2011); Duque (2014, 2015 y 2020).



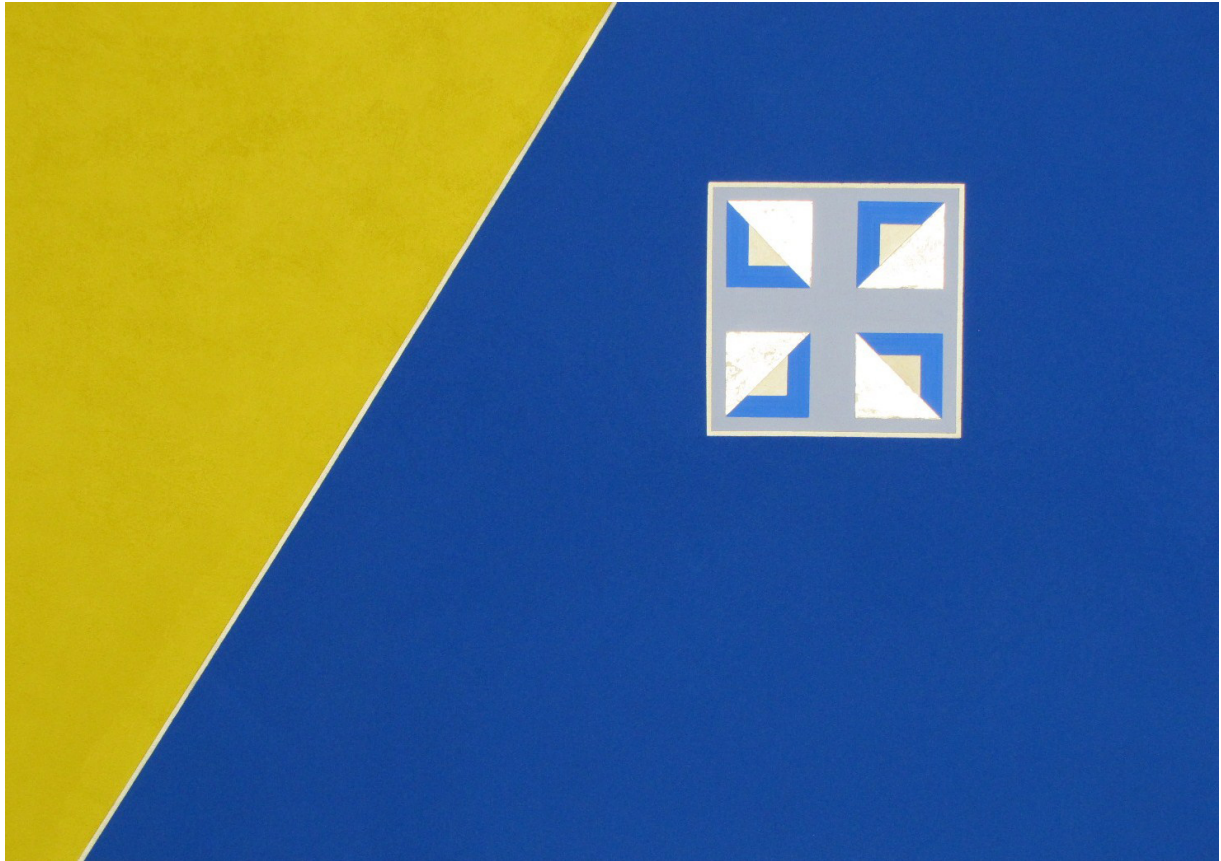
- Amyle, D. (1987). *The federal condition in Canada*. Mc Graw-Hill Ryerson.
- Áreacucuta.com (octubre 30 de 2011). Edgar Díaz Nuevo gobernador electo Norte de Santander. Recuperado de: <https://www.areacucuta.com/edgar-diaz-nuevo-gobernador-electo-de-norte-de-santander/>
- Basset, Y., & Franco, L. (2020). Coaliciones y movimientos por firmas: la danza de los logos. En Barrero, F., & Richard, E. *Elecciones subnaciones 2019. Una redefinición de los partidos y de sus campañas electorales*. (87-117) Bogotá: Konrad Adenauer Stiftung.
- Battle, M., & Puyana, J. (2015). Cuando todo queda entre amigos: coaliciones y consolidación de nuevas fuerzas electorales en Santander y Norte de Santander. En Barrero, F. (Ed.), *Elecciones regionales 2015: los retos de un país en camino hacia la paz*. (119 - 156), Bogotá: Konrad Adenauer Stiftung.
- Botero, F., & Alvira, D. (2012). Fulano de tal va por su aval. Desconexión entre los niveles nacionales y locales de los partidos políticos en Colombia, en Política y territorio. En Wills, L., & Battle, M. (Comp). *Análisis de las elecciones subnacionales en Colombia, 2011 (131-161)*. Bogotá: PNUD-IDEA.
- Calderón, J. (2019). Colombia: el mapa cambió tras las regionales, Celag.org, recuperado de: <https://www.celag.org/colombia-el-mapa-cambio-tras-las-regionales/>
- Clerici, P. y Gerardo S. (2014). La regulación de las alianzas electorales y sus consecuencias en sistemas políticos multi-nivel en América Latina. *Revista Electrónica del Instituto de Investigaciones "Ambrosio L. Gioja"* (12)77-98. Recuperado de: <http://www.derecho.uba.ar/revistas-digitales/index.php/revista-electronica-gioja/article/view/77/58>
- Clerici, P. (2015). La creciente importancia de las alianzas electorales en un escenario de competencia territorializada. El caso argentino. *Revista SAAP*, 9(2), 313-41. Recuperado de: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=387143598004>
- Cox, G. (1997). *Making Votes Count. Strategic Coordination in the Worlds Electoral Systems*. Nueva York: Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9781139174954>
- Dávila, A. (2020). Desarticulaciones partidistas: diálogos entre el partido nacional y el partido en las regiones. En Barrero, F., & Richard, E., *Elecciones subnaciones 2019. Una redefinición de los partidos y de sus campañas electorales*. Konrad Adenauer Stiftung: Bogotá
- Duque, J. (2014). Gobernadores y corrupción en la Costa Atlántica. Clanes políticos, políticos de negocios y paramilitarismo, *Ciudad PazAndo*, 7 (2), p.174-200 <https://doi.org/10.14483/udistritaljour.cpaz.2014.2.a10>
- Duque, J. (2015). Corrupción, organizaciones criminales y accountability, Programa Editorial Universidad del Valle, Colombia.
- Duque, J. (agosto 3, 2020). El Cesar: devastado por sus gobernadores. *Razón Pública*. Recuperado de: <https://razonpublica.com/cesar-devastado-gobernadores/>
- El Colombiano (junio 6 de 2015). Soy un candidato de opinión: Luís Pérez G. Recuperado de: <https://www.elcolombiano.com/antioquia/yo-soy-un-candidato-de-opinion-luis-perez-g-MX208835>
- El Espectador (julio 17 de 2015). Los enredos de un candidato a la gobernación en Guaviare. Recuperado de: <https://www.elespectador.com/noticias/politica/los-enredos-de-un-candidato-a-la-gobernacion-del-guaviare/>
- El Espectador (octubre 20 de 2015). Alianza Verde pisa fuerte en Nariño. Recuperado de: <https://www.elespectador.com/noticias/politica/alianza-verde-pisa-fuerte-en-narino/>
- El Espectador (octubre 28 de 2017). Colombia Justa Libres: la apuesta electoral cristiana. Recuperado de: <https://www.elespectador.com/noticias/politica/colombia-justa-libres-la-apuesta-electoral-cristiana/>
- El Espectador (julio 31 de 2019). Fisuras en Alianza Verde por coaval a Aníbal Gaviria en Antioquia. Recuperado de: <https://www.elespectador.com/noticias/politica/fisuras-en-la-alianza-verde-por-coaval-a-anibal-gaviria-en-antioquia/>
- El Espectador (septiembre 24 de 2019). Uribismo le quitó apoyo a Vicente Blel. Recuperado de: <https://www.elespectador.com/noticias/alto-turmeque/uribismo-le-quitó-apoyo-vicente-blel-en-campana-pero-se-declaró-partido-de-gobierno-en-bolivar-artículo-906192/>
- El Espectador (octubre 27 de 2019). Con una estrecha ventaja, el Centro Democrático repite en la gobernación de Casanare. Recuperado de: <https://www.elespectador.com/noticias/nacional/con-una-estrecha-ventaja-el-centro-democratico-repite-en-la-gobernacion-de-casanare/>
- El Espectador (octubre 27 de 2019). Everth Hawkins es el nuevo gobernador de San Andrés. Recuperado de: <https://www.elespectador.com/noticias/nacional/everth-hawkins-es-el-nuevo-gobernador-de-san-andres/>
- El Espectador (octubre 19 de 2019). Facundo Castillo es el gobernador electo de Arauca. Recuperado de: <https://www.elespectador.com/noticias/nacional/facundo-castillo-es-el-gobernador-electo-de-arauca/>
- El Espectador (agosto 10 de 2019). ADA, el partido afro de los más de 35000 avales. Recuperado de: <https://www.elespectador.com/noticias/politica/ada-el-partido-afro-de-los-mas-de-3500-avales/>
- El Espectador (enero 15 de 2020). Consejo de Estado niega demanda que buscaba revivir personería jurídica del PRE. Recuperado de: <https://www.elespectador.com/noticias/politica/consejo-de-estado-niega-demanda-que-buscaba-revivir-personeria-juridica-del-pre-artículo-899998/>

- El Herald (septiembre 9 de 2015). Definidos los conservadores, así quedan los apoyos a la gobernación. Recuperado de: <https://www.elheraldo.co/politica/asi-esta-la-baraja-de-congresistas-ocho-apoyan-verano-y-siete-varela-216273>
- El País (agosto 25 de 2019). Los tres partidos novatos que se volvieron fábricas de avales. Recuperado de: <https://www.elpais.com.co/contenido-premium/los-tres-partidos-novatos-que-se-volvieron-fabricas-de-avales-para-elecciones.html>
- El Nuevo Siglo (septiembre 4 de 2011). Ha sido positivo el ejercicio de ser candidato por firmas. Recuperado de: <https://www.elnuevosiglo.com.co/articulos/9-2011-ha-sido-positivo-el-ejercicio-de-ser-candidato-por-firmas-alan-jara>
- El Nuevo Siglo (septiembre 16 de 2011). Departamento de Nariño está en total abandono: Chamorro. Recuperado de: <https://www.elnuevosiglo.com.co/articulos/9-2011-departamento-de-narino-esta-en-total-abandono-chamorro>
- El Nuevo Siglo (octubre 15 de 2019). CR podría dar golpe de gracia en el Meta. Recuperado de: <https://www.elnuevosiglo.com.co/articulos/10-2019-cr-podria-dar-golpe-de-gracia-electoral-en-meta>
- El Nuevo Siglo (octubre 21 de 2019). En Guainía la U le hace frente a dos coaliciones para Gobernación. Recuperado de: <https://www.elnuevosiglo.com.co/articulos/10-2019-en-guainia-la-u-le-hace-frente-dos-coaliciones-para-gobernacion>
- El Tiempo (octubre 27 de 2011). Partidos tradicionales, en franca lid por Tolima. Recuperado de: <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-4923734>
- El Tiempo (enero 7 de 2012). Luis Miguel Cotes, el cuestionado acordeonero que gobierna Magdalena. Recuperado de: <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-10939769>
- El Tiempo (octubre 5 de 2015). Luís Pérez candidato a la gobernación de Antioquia por la Unidad Nacional. Recuperado de: <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-16395541>
- El Tiempo (octubre 28 de 2019). Héctor Olimpo, el hombre que ganó en las urnas al polémico Yahir Acuña. Recuperado de: <https://www.eltiempo.com/colombia/otras-ciudades/hector-olimpo-gano-en-las-urnas-a-polemico-yahir-acuna-428048>
- El Tiempo (octubre 28 de 2019). Histórico: Cauca eligió a su primer gobernador afrodescendiente. Recuperado de: <https://www.eltiempo.com/colombia/otras-ciudades/elias-larrahondo-carabali-gano-como-primer-gobernador-afrodescendiente-del-cauca-428222>
- Fernández de Mantilla, L. (2011). Elecciones 2011 en Santander y Bucaramanga: alianzas y candidaturas. OPERA. 11(11), 87-104.
- Fiscalía General de la Nación. (Julio 16, 2020). Recuperado de: <https://www.fiscalia.gov.co/colombia/bolsillos-de-cristal/sentido-de-fallo-condenatorio-contr-el-gobernador-de-cesar>.
- Fleischer, D. (2007). A política de coligações no Brasil - Antes e depois da verticalização (1994 E 1998 vs. 2002 E 2006): Impactos sobre os partidos. Série CEPPAC (6) 1-22. Recuperado de: <http://www.coalicionesgicp.com.ar/wp-content/uploads/2016/02/Fleischer2007.pdf>
- Florecianos.com (agosto 5 de 2019). Más personas se suman a la campaña de César Torres Ríos. Recuperado de: <https://www.florecianos.com/mas-personas>
- Gamson, W. (1961). A Theory of Coalition Formation. American Sociological Review, 26(3), 373-382. <https://doi.org/10.2307/2090664>
- García, M. (El Tiempo, octubre 12 de 2019). Candidatos por coaliciones y firmas desdibujan a los partidos. Recuperado de: <https://www.eltiempo.com/elecciones-colombia-2019/elecciones-2019-candidatos-por-coaliciones-y-firmas-desdibujan-a-los-partidos-422648>
- Garay, L., & Salcedo, E. (2010). Crimen, captura y reconfiguración cooptada del Estado: cuando la descentralización no contribuye a profundizar la democracia. En Ospina, J. (ed), *25 años de la descentralización en Colombia*. pp. 89-138. Bogotá: Konrad Adenauer Stiftung.
- Golder, S. (2006). Pre-electoral Coalition Formation in Parliamentary Democracies, *British Journal of Political Science*, 36(2), 193-212.
- Gómez, T. & Ramírez, E. (2012). La ficción del Estado - Nación. Configuración territorial del Estado en el departamento del Caquetá, Universidad de Antioquia. Medellín. Colección Mejores trabajos de grado.
- Hernández, A.(2013). Colombia: entre los partidos y las coaliciones. En: memorias del II Congreso Iberoamericano de Derecho Electoral, Bogotá.
- Hoyos, M. (2007). La reforma política de 2003 y su impacto sobre el sistema de partidos. En *Entre la persistencia y el cambio. Reconfiguración del escenario partidista y electoral en Colombia*, comp. Hoyos, M. 174-215. Bogotá, Universidad del Rosario.
- Konrad, A. (2017). KasPaper No. 31. La presentación de listas en coalición a corporaciones públicas. Elementos para su regulación en Colombia. Pontificia Universidad javeriana y Misión de Observación Electoral.
- Laakso, M., & Rein, T. (1979). The "Effective" Number of Parties. A Measure with Application to West Europe. *Comparative Political Studies*, 12 (1), 3-28. <https://doi.org/10.1177/001041407901200101>
- Las2orillas.com (septiembre 24 de 2019). Casanare: que entre el diablo y escoja. Recuperado de: <https://www.las2orillas.co/casanare-que-entre-el-diablo-y-escoja/>



- Lasillavacia.com (11 de mayo de 2011). El MIO la reencarnación de ADN de Juan Carlos Martínez. Recuperado de: <https://lasillavacia.com/historia/el-mio-la-reencarnacion-del-adn-de-juan-carlos-martinez-2424>
- Lasillavacia.com (agosto 1 de 2011). El Partido Liberal cambia los votos del “Mello” Cotes por la imagen de Carlos Caicedo en el Magdalena. Recuperado de: <https://lasillavacia.com/historia/el-partido-liberal-cambia-los-votos-del-mello-cotes-por-la-imagen-de-carlos-caicedo-en-el-m>
- Lasillavacia.com (agosto 3 de 2011). El acuerdo político del Cesar: ¿pacto político o guerra sucia?. Recuperado de: <https://lasillavacia.com/historia/el-acuerdo-politico-del-cesar-pacto-politico-o-guerra-sucia-26337>
- Lasillavacia.com (agosto 17 de 2011). Héctor Fabio Useche, el candidato ‘powered by’ Juan Carlos Martínez y Juan Carlos Abadía. Recuperado de: <https://lasillavacia.com/historia/hector-fabio-useche-el-candidato-powered-juan-carlos-martinez-y-juan-carlos-abadia-26754>
- Lasillavacia.com (octubre 4 de 2011). ASI, Afrovides y AICO, fábrica de avales. Recuperado de: <https://lasillavacia.com/historia/asi-afrovides-y-aico-fabricas-de-avales-28163>
- Lasillavacia.com (julio 13 de 2016). José Antonio Segebre. Recuperado de: <https://lasillavacia.com/quienesquien/perfilquien/jose-antonio-segebre-berardinelli>
- Lasillavacia.com (agosto 12 de 2016). Dumek Turbay Paz. Recuperado de: <https://lasillavacia.com/quienesquien/perfilquien/dumek-turbay-paz>
- Lasillavacia.com (agosto 3 de 2017). Carlos Julio González Villa. Recuperado de: <https://lasillavacia.com/quienesquien/perfilquien/carlos-julio-gonzalez-villa>
- Lasillavacia.com (agosto 19 de 2017). El entramado político en el lío de la hemofilia en Bolívar. Recuperado de: <https://lasillavacia.com/silla-caribe/el-entramado-politico-en-el-lio-de-la-hemofilia-en-bolivar-62214>
- Lasillavacia.com (diciembre 7 de 2017). Guido Echeverri Piedrahita. Recuperado de: <https://lasillavacia.com/quienesquien/perfilquien/guido-echeverri-piedrahita>
- Lasillavacia.com (febrero 3 de 2018). Edgar Enrique Martínez Romero. Recuperado de: <https://lasillavacia.com/quienesquien/perfilquien/edgar-enrique-martinez-romero>
- Lasillavacia.com (febrero 12 de 2019). Sergio Fajardo. Recuperado de: <https://lasillavacia.com/quienesquien/perfilquien/sergio-fajardo>
- Lasillavacia.com (octubre 27 de 2019). Nicolás García Bustos. Recuperado de: <https://lasillavacia.com/quienesquien/perfilquien/nicolas-garcia-bustos>
- Lasillavacia.com (octubre 27 de 2019). Víctor Manuel Tamayo. Recuperado de: <https://lasillavacia.com/quienesquien/perfilquien/victor-manuel-tamayo>
- Lasillavacia.com (octubre 31 de 2019). Jhon Rojas, el gobernador funcional de Nariño. Recuperado de: <https://lasillavacia.com/silla-pacifico/jhon-rojas-gobernador-funcional-narino-74332>
- Lasillavacia.com (noviembre 17 de 2019). Orlando Benítez. Recuperado de: <https://lasillavacia.com/quienesquien/perfilquien/orlando-benitez>
- Méndez de Hoyos, I. (2012). Coaliciones preelectorales y competencia partidista en México a nivel federal y local (1994-2011). *Política y Gobierno*. 19(2). 147-98. Recuperado de: <http://www.scielo.org.mx/pdf/pyg/v19n2/v19n2a1.pdf>
- Milanese, J. (2015). Elecciones de 2015 en la región Pacífico: análisis sistémico de los resultados en el corazón del posconflicto. En Barreo, F. (Ed). *Elecciones regionales 2015: los retos de un país en camino hacia la paz*. (183-201). Konrad Adenauer Stiftung Bogotá.
- Méndez, M. (2004). Federalismo y partidos políticos: los casos de Canadá y España, Workin paper No. 232, Institut de Ciències Politiques i Socials, Universidad de Murcia.
- Mora, L. (2005). Parties as programmatic agents. A test of institutional theory in Brazil. *Party Politics*, 11(2), 193-216. <https://doi.org/10.1177/1354068805049776>
- Movimiento de Renovación Absoluta (2015). Elecciones 2015: ¡MIRA aumenta su participación en municipios y departamentos! Recuperado de: <https://partidomira.com/elecciones-2015>
- Negrete, V. (2011). Antecedentes y candidaturas actuales en Córdoba, Caja de herramientas. Recuperado de: <http://viva.org.co/cajavirtual/svc0270/articulo03.html>
- Novoa, A. (septiembre 19 de 2011). Los partidos y los avales: más preguntas que respuestas. Razón Pública, Recuperado de: <https://razonpublica.com/los-partidos-y-los-avales-mas-preguntas-que-respuestas/>
- Ordeshook, P. (1986). *Game theory and political theory: An introduction*. New York: Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511666742>
- Periodicovirtual.com (domingo, 30 de octubre de 2011). Temístocles Ortega Narváez, es el nuevo gobernador del Cauca. Recuperado de: <http://periodicovirtual.com/noticias/17-cauca-popayan-vertical/2694-temistocles-ortega-narvaez-es-el-nuevo-gobernador-del-cauca.html>
- Proclama. Cauca y Valle (julio 31 de 2019). “Víctor Libardo: el cambio viene, es ahora o nunca”. Recuperado de: <https://www.proclamadelcauca.com/victor-libardo>
- Procuraduría General de la nación (julio 14 de 2014) Procuraduría General de la Nación, en fallo de segunda instancia, confirmó destitución e inhabilidad por 11 años al gobernador de Caquetá y a dos de sus secretarios de despacho por 12 años, Boletín No. 476.
- Reniu, J. (2001). Las teorías de las coaliciones políticas revisadas: la formación de gobiernos minoritarios en España, 1977-1996. Disponible en: <http://diposit.ub.edu/dspace/handle/2445/41541>.

- Losada, R., & Liendo, N. (2016). El partido Centro Democrático en Colombia: razones de su surgimiento y su éxito, *Análisis Político*, 29(87) 41-59. <https://doi.org/10.15446/anpol.v29n87.60717>
- Semana (agosto 30 de 2011). Afrovides, MIO y PIN: residuos y alianzas sospechosas.
- Semana (septiembre 3 de 2013). ¿Quién manda realmente en Sucre?
- Semana (marzo 11 de 2017). Oneida Pinto, la caída de la princesa wayúu.
- Semana (febrero 5 de 2018). Las diez reglas a las que se comprometieron los de la lista de la decencia.
- Semana (febrero 20 de 2018). Los cristianos se cansaron de entregar sus votos a los políticos.
- Semana (abril 12 de 2019). La historia de Opción Ciudadana, el partido que Abuchaibe quiere reencauchar.
- Semana (octubre 12 de 2019). Las sombras del controvertido ADA.
- Semana (octubre 27 de 2019). Efecto teflón en Bolívar: ganó Vicente Blel Scaff.
- Semana (octubre 27 de 2019). Elsa Noguera conquista la gobernación de Atlántico.
- Semana (octubre 30 de 2019). ¿Con cuantas alcaldías y gobernaciones se quedó cada partido?
- Semana (agosto 14 de 2020). El gobernador del miedo: el portazo de la JEP a Kiko Gómez.
- Sinergiaformativa.com (junio 11 de 2020). Es el momento de Antioquia para designación de gobernador encargado. Recuperado de: <https://www.sinergiaformativa.com.co/es-el-momento-de-antioquia-presenta-terna-para-designacion-de-gobernador-encargado-de-antioquia/>
- Strom, K. (2013). Una teoría sobre el comportamiento de los partidos políticos competitivos. *Andamios, Revista de Investigación Social*, (10)23, 119-170. <https://doi.org/10.29092/uacm.v10i23.252>
- Uribe, P. (2016). La elección popular de gobernador en el valle del Cauca: una mirada práctica de su historia. Tesis de maestría en Gobierno, Cali, ICESI.
- Vanguardia (octubre 25 de 2015). Didier Tavera gobernador, Leónidas Gómez la sorpresa. Recuperado de: <https://www.vanguardia.com/politica/elecciones/didier-tavera-gobernador-leonidas-gomez-la-sorpresa-PBVL333396>
- Vanguardia (octubre 28 de 2019). Cuatro años después el clan Aguilar retoma el poder en la Gobernación de Santander con Mauricio Aguilar. Recuperado de: <https://www.vanguardia.com/politica/el-clan-aguilar-retoma-el-poder-en-la-gobernacion-de-santander-KD1603419>
- Wradio.com (marzo 9 de 2018). El monumento de la corrupción en Vichada. Recuperado de: <https://www.wradio.com.co/noticias/actualidad/el-monumento-de-la-corrupcion-en-vichada/20180903/nota/3794212.aspx>



ZÓCALO

1.50 x 1.30 mt

Acrílicos y tierras sobre tela

2017

Escisión de voto en elecciones subnacionales en Colombia

Split ticket voting in subnational elections in Colombia

Luz Helena Idrobo Bedoya 

Universidad de Murcia, España

lh.idrobobedoya@um.es

Resumen

La escisión del voto es un fenómeno electoral que se basa en elegir de forma diferenciada en dos elecciones celebradas en una misma jornada electoral. En este artículo se estudian las tres últimas elecciones a la alcaldía y el concejo en Bogotá, Cali, Medellín y Barranquilla, con el fin de hallar la magnitud del voto diferenciado en el ámbito subnacional. Para ello, se ha recurrido a un análisis con datos agregados con los cuales se ha podido aplicar el índice de escisión de Arian y Weiss. De esta manera, se ha logrado constatar empíricamente que en las elecciones locales, se presenta una escisión del voto en comicios concurrentes incentivada por factores tales como una participación diferente en cada elección concurrente, una alta fragmentación del sistema de partidos y una considerable volatilidad electoral.

Palabras clave: escisión de voto, elecciones subnacionales, participación electoral, comportamiento político, fragmentación electoral.

Abstract

The split ticket voting is an electoral phenomenon that is based on choosing differently in two elections held on the same election day. This article examines the last three major and council elections in Bogota, Cali, Medellin and Barranquilla, in order to find the magnitude of the differentiated vote at the subnational level. To this end, an analysis has been used with aggregated data with which the Arian and Weiss spin-out index could be applied. In this way, it has been empirically noted that in local elections, there is a split ticket voting in concurrent elections incentivized by factors such as different participation in each concurrent election, high fragmentation of the party system and a considerable electoral volatility.

Keywords: Split ticket voting, subnational elections, electoral turnout, political behaviour, electoral fragmentation.

Artículo: Recibido el 18 de junio de 2020 y aprobado el 22 de octubre de 2020

Introducción

Las elecciones municipales o subnacionales han sido generalmente poco analizadas en el campo de la ciencia política (Delgado, 1999), debido en gran parte a la dificultad de estudiar un universo tan amplio de municipios en el que analizar unas elecciones nacionales resulta una mejor estrategia de investigación debido a la cantidad de información disponible (Riera et al., 2016). Sin embargo, se puede inferir que es relevante analizar el contexto subnacional debido a la ausencia de conocimiento profundo y la importancia que puede

Cómo citar este artículo:

Idrobo, LH. (2020). Escisión de voto en elecciones subnacionales en Colombia. *Reflexión política* 22(46), pp. 34-42. doi: <https://doi.org/10.29375/01240781.3929>

tener en el entendimiento de dinámicas y tendencias del comportamiento electoral (Martín de la Cruz y García de Madariaga, 2019).

Así, en este artículo se propone un estudio de caso acotado a las cuatro grandes ciudades de Colombia, en el cual se analiza la escisión del voto en elecciones subnacionales con el propósito de generar un conocimiento lo más significativo posible del comportamiento electoral de las últimas tres elecciones (2011, 2015 y 2019) concurrentes a la alcaldía y el concejo en Colombia. Los comicios elegidos para su estudio han sido celebrados bajo unas reglas de juego que pretendían moderar el sistema de partidos y la lucha partidista (Giraldo y López, 2006; Muñoz et al., 2013).

De esta manera, el presente artículo pretende, mediante el análisis de la escisión de voto, realizar un aporte a los estudios de comportamiento electoral de elecciones subnacionales o de segundo orden¹ en Colombia. Explica a su vez cómo la participación, la fragmentación y la volatilidad electoral son factores fundamentales de dicha escisión, puesto que gracias a la forma en que se desenvuelve el sistema electoral, es posible entender en qué magnitud ocurre el voto diferenciado en elecciones concurrentes.

1. Conceptos clave

El fenómeno de la escisión del voto² es una conducta política basada en elegir de forma diferente entre dos comicios que confluyen en una misma jornada electoral: “Este fenómeno consiste así en un caso límite para las teorías del comportamiento electoral, ya que la convocatoria simultánea de elecciones supone un experimento natural en el que gran parte de las características sociodemográficas y actitudinales del elector permanecen constantes” (Sanz, 2008, p. 170). Los estudios sobre este tipo de conducta electoral se han centrado en la literatura norteamericana³, en la cual existen avances representativos que han permitido construir un marco conceptual en torno al fenómeno; sin embargo, sigue sin existir un acuerdo sobre cuál es la explicación más concreta para analizarlo (Riera, 2009). La literatura sobre el tema se clasifica según múltiples cuestiones, evaluando casos de todo tipo en el ámbito democrático.

En este sentido, “la escisión del voto, con su correlato del voto diferencial, ha recibido diversas denominaciones, algunas de ellas más descriptivas que técnicas” (Montero, 1988, p. 182). Algunas explicaciones se han decantado por dos tipologías diferentes. En primer lugar, ciertos autores se han enfocado en las características individuales y la lealtad de partido como explicación de este fenómeno. Por otro lado, hay estudios sobre este fenómeno que se basan en la explicación sobre la preponderancia de los candidatos y sobre todo la visibilidad que tienen como políticos experimentados (Beck et al., 1992). Otras concepciones se centran en si se aplica a elecciones de tipo concurrente o no. Puesto que “Cuando las elecciones son concurrentes, las campañas de los partidos se superponen y la información disponible se centra en un conjunto de temas más pequeño” (Colomer, 2001, p. 181). Mientras que si las elecciones no son concurrentes hay más posibilidad, como afirma Colomer, de que exista un voto dividido estratégico.

Esta concepción del voto dividido estratégico privilegia al votante sofisticado. Su propósito es entender los efectos que tiene la conducta electoral dividida del votante en la configuración de los gobiernos. Aunque es una concepción interesante, solo tiene en cuenta al elector como un agente racional, donde la explicación pasa por analizar los incentivos que tienen los votantes para dividir su voto entre dos o más opciones. Sin embargo, este tipo de explicaciones componen más los análisis del gobierno dividido que la explicación del voto. Además, este tipo de análisis son mucho más complicados de explicar a nivel empírico, ya que obtener datos confiables dentro de los cuales se pueda evidenciar una estrategia del elector para privilegiar la configuración de gobierno resulta bastante complejo, puesto que, al no participar en elecciones concurrentes, las variables cambian

¹El concepto de elecciones de segundo orden parte de las investigaciones en la década de los ochenta de Reif y Schmitt (1980), quienes analizan las elecciones en un contexto europeo. En su análisis plantean que las elecciones europeas son elecciones de segundo orden que responden a intereses distintos a los de las elecciones nacionales o territoriales de cada país. Por tanto, con esta acepción se hace una apuesta por analizar las distintas arenas en las que se presentan las elecciones, como una forma de analizar las elecciones y evidenciar el comportamiento electoral del votante.

²Se opta por examinar la escisión de voto, ya que en español es el término que se usa para explicar el split ticket voting. Esta limitación se realiza por el carácter simultáneo de las elecciones en las que se divide el voto, ya que existen otras variaciones relacionadas, pero que no cumplen con el criterio de simultaneidad de comicios (Trujillo et al., 2015, pp. 34-35).

³Especialmente en los Estados Unidos, en el que se acuña el fenómeno como split ticket voting: “un boleto se divide si el votante i vota por el partido j en el concurso r y vota por el partido wj en algún otro concurso” (Burden y Helmke, 2009, p. 2).

de una elección a otra, imposibilitando un análisis concreto. Asimismo, el perfil de votante sofisticado también implicaría que las percepciones de los votantes sean estratégicas y tengan la necesidad de percibir qué partidos tienen mayores posibilidades, o si su partido es el más adecuado. Ante estas premisas se corre el riesgo de ser bastante ambiguos y las explicaciones dependerían de la sinceridad del votante a la hora de realizar una encuesta o entrevista (Colomer, 2001).

En esta misma línea de análisis, se encuentra el llamado voto dual (Pallarés et al., 2000; Riba, 2000; Riba y Boix, 2000), como un fenómeno que responde a la transferencia de votos entre partidos según el tipo de elecciones. De tal manera, este tipo de voto cuenta con dos dimensiones. En primer lugar, los traspasos de votos entre elecciones y partidos, evidenciando una suerte de detrimento electoral. Por otra parte, está la segunda dimensión, la cual se refiere a los logros electorales, es decir, los votos que se han conseguido en una elección y que no tenían con anterioridad (Montero y Font, 1991). En este sentido, el voto dual fue instituido a partir del análisis de las elecciones autonómicas y generales en Cataluña, separadas en el tiempo la una de la otra. Al ser no concurrentes sus valoraciones se centran en la ideología y en el equilibrio que esperan tener los votantes con un voto diferente en cada tipo de elección.

De esta manera, en el caso del voto dual,

[...] el principal argumento parece ser el de que estos votantes están convencidos de que cada una de las dos fuerzas políticas es la que mejor defiende sus intereses en el ámbito de sus respectivas competencias. En general, son votantes de ideología centrista que quieren estabilidad y gobiernos fuertes y eficaces (Riba, 2000, p. 62).

Esta concepción, por tanto, aboga por una intencionalidad de mantener un equilibrio de poder entre los gobiernos. Sin embargo, al no ser concurrentes, las variables sociodemográficas no son constantes y los votantes pueden ser diferentes entre elecciones perjudicando las explicaciones finales. Además, incluyen la variable nacionalista en el seno de un Estado, con lo cual para nuestro análisis no resultaría útil, ni pertinente.

Por otro lado, donde mejor se puede analizar

la división del voto es un contexto electoral en el que el elector percibe de la misma manera las elecciones del mismo nivel (Roscoe, 2008), como por ejemplo las elecciones locales concurrentes, donde los mismos electores se ven expuestos a dos decisiones al mismo tiempo. Así, el fenómeno de la escisión del voto se refiere a un comportamiento individual en el que se vota en una misma jornada de forma diferente a dos partidos. Su estudio es alimentado principalmente de encuestas y datos agregados (Gitelson y Bayer, 1983).

1.1. Modelos clásicos de estudio del análisis del Split ticket voting

Después de realizar un análisis conceptual de las diferentes concepciones y factores alrededor de la escisión del voto, resulta relevante señalar los modelos teóricos más importantes en torno a este fenómeno electoral. El primer enfoque defiende un modelo de compensación o intencionado promovido por Fiorina (1992), en el que hay una explicación sobre el concepto de la ideología donde la compensación se establece en la diferencia que tiene el votante entre dos opciones políticas.

El segundo enfoque hace referencia al papel que tienen los partidos políticos y las ofertas que presentan dichas agrupaciones en una elección u otra según Jacobson (1991), además de evidenciar la relevancia de la oferta política en cada uno de los comicios. En un último enfoque clásico, las investigaciones se han centrado en entender la escisión del voto como un acto de voto estratégico (Karp et al., 2002; Karp y Garland, 2007). En este último enfoque se pueden encontrar también dos posibles causas para dividir el voto en una misma jornada electoral en dos comicios. La primera causa aboga por las diferencias en el sistema electoral y la segunda causa se centra en las diferencias entre lo que se encuentra en juego para cada convocatoria electoral (Sanz, 2007).

1.2. Índice de escisión del voto de Arian y Weiss

En otro orden de ideas, una técnica relevante para el análisis de la escisión del voto es la aplicada en Israel⁴ por Arian y Weiss. Sus aportes han generado un índice que “pondrá de manifiesto la medida en

⁴Política y administrativamente, el gobierno local en Israel depende de los partidos políticos y los ministerios del gobierno que operan desde el centro. La política israelí, por razones históricas y estructurales, siempre ha estado dominada por el poder nacional, en lugar del local. Desde antes del establecimiento del Estado en 1948, una ideología agraria, casi anti urbana, ha dominado los partidos políticos importantes del país. El tamaño relativamente pequeño del país y la novedad de los colonos tendían a impedir el establecimiento de bases regionales de división. Esta falta de autonomía local coincidió con el establecimiento de la mayoría de los asentamientos judíos en Palestina, especialmente entre las dos guerras mundiales, por parte de instituciones nacionales como la Agencia Judía y la Histadrut y, después de la independencia, por el propio gobierno (Arian y Weiss, 1969, p. 375).



la que los ciudadanos de un ámbito dado votan por partidos distintos en diferentes tipos de elecciones” (Ocaña y Oñate, 1999, p. 241). El índice se representa en:

$$\text{Index} = \frac{\sum_{i=1}^n (x_i - y_i)^2}{n}$$

Si tenemos en cuenta el análisis de Montero, se observa que “la x es el porcentaje de votos de cada partido en las elecciones autonómicas; y, el porcentaje de votos de cada partido en las elecciones legislativas, y, n, el número de partidos considerado” (1988, p. 185). Por tanto, este índice merece toda la atención al analizar elecciones en distintos niveles y al hacer comparaciones entre elecciones. Así, los autores del índice sostienen que, a partir de las estadísticas electorales, se podría observar cómo los votantes votan por partidos distintos a nivel nacional, probablemente con el fin de recompensar algún proyecto político que haya cumplido su labor.

Aunque adaptado al contexto israelí, el índice ha sido probado en otros casos, como por ejemplo, en el español, donde se logró establecer las diferencias entre las elecciones autonómicas y generales en el año 1986 en la comunidad andaluza, “dado que permite tener en consideración tanto los votos diferenciales obtenidos por cada partido, como el número total de los que han tenido un cierto protagonismo en el intercambio de votos” (Montero, 1988, p. 185). Así, este índice permitirá observar

el nivel de escisión de voto en las principales ciudades de Colombia en las elecciones a la alcaldía (ejecutivo local) y el concejo municipal (corporación administrativa local).

2. Elecciones subnacionales en Colombia (2011-2019)

En este epígrafe se procede a estudiar las elecciones subnacionales elegidas. En primer lugar, se observa cómo ha sido la participación electoral de los ciudadanos de las cuatro ciudades seleccionadas. Se realizó una descripción de los datos electorales y de esta forma, se evidenciaron las diferencias entre los comicios municipales a la alcaldía y el concejo municipal (Losada, 2012, p. 193); diferencias que son fundamentales para la aplicación del índice de escisión de Arian y Weiss. Se hizo un aporte hacia la comprensión de los estudios subnacionales mediante un análisis multidimensional (Fleischmann y Stein, 2017).

Así, en una comparativa de las tres elecciones a la alcaldía se puede observar que la participación electoral se ha incrementado de un evento a otro en la mayoría de las ciudades. Se exceptúa la ciudad de Medellín, donde la participación ha sido mayor en el 2011 que en 2015, pero mayor en el 2019. Por otra parte, Barranquilla ha presentado un comportamiento de mayor participación en las elecciones del 2015 y menor en el 2019. De tal forma, los datos evidencian que, aunque se ha elevado en algunos momentos y ciudades la participación, esta sigue siendo baja en este tipo de comicios (Rodríguez y García, 2016).

Tabla 1. Participación en elecciones a la alcaldía y el concejo de 2011, 2015 y 2019

Elecciones	Bogotá		Cali		Medellín		Barranquilla	
	Alcaldía	Concejo	Alcaldía	Concejo	Alcaldía	Concejo	Alcaldía	Concejo
2011	47,41	45,82	42,84	42,39	50,69	49,03	47,44	46,91
2015	51,5	49,8	45,4	44,8	49,6	48,4	54,7	54,3
2019	55,22	53,9	48,6	47,9	51,3	50,6	53,2	52,9

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

En el caso de la alcaldía, los resultados exponen una proliferación de plataformas de corte personalista que han desplazado a los partidos tradicionales en la mayoría de las ciudades a excepción de la ciudad de Barranquilla, donde todavía se observa un apoyo a los partidos

consolidados. Asimismo, estos partidos nuevos han logrado concentrar el voto (Mainwaring et al., 2010) de la alcaldía estableciendo una tendencia a la prevalencia de grupos significativos o plataformas electorales en las elecciones a la alcaldía posteriores a las reformas electorales de 2003, 2009 y 2011.

Por su parte, las elecciones al concejo municipal también evidencian un incremento de la participación en el año 2019 en casi todas las ciudades. Barranquilla es el único caso en el cual ha sido más bajo que en el evento electoral anterior. Asimismo, la ciudad de Medellín tuvo un pequeño descenso en la participación en el año 2015 en comparación con los registrados en el año 2011. De esta manera, la participación se mantuvo al alza entre eventos electorales pero en el concejo se evidencia aún más abstención que en las elecciones a la alcaldía. En el mismo sentido, se ha podido constatar que los votos en blanco para esta elección fueron una constante para esta corporación administrativa con unos porcentajes significativos.

Así las cosas, las elecciones al concejo municipal han demostrado tener aún una influencia significativa de los partidos tradicionales o

consolidados (más de 10 años en la lucha electoral) (Mainwaring et al., 2017), en la elección de esta corporación. Se manifiesta con ello que a pesar de la alta fragmentación, estos partidos tienen su nicho electoral en este tipo de elecciones, por lo menos en las cuatro ciudades analizadas. Asimismo, se ha evidenciado que la ciudad que mantiene un mayor reducto electoral de los partidos consolidados es Barranquilla, mientras que el caso contrario es Medellín, donde existe una presencia continuada de fuerzas políticas creadas por movimientos ciudadanos o recogidas de firmas. Por su parte, Cali y Bogotá, aunque también tienen presencia de los partidos tradicionales para el concejo, estos tienen que compartir su lugar de mayoría con otros partidos ya consolidados como el partido de la U en Cali o la Alianza Verde y el Polo Democrático en el caso de la capital.

Tabla 2. Fraccionalización en las elecciones a la alcaldía y el concejo 2011, 2015 y 2019

Elección		NEPe			Hiperfraccionalización			NP		
		2011	2015	2019	2011	2015	2019	2011	2015	2019
Alcaldía	Bogotá	5	4	4	5,2	4,3	1,7	3,5	3,2	3
	Cali	4	4	4	4,4	4,4	1,7	2,17	3	4
	Medellín	3	4	4	3,2	1,7	1,6	3	3	3
	Barranquilla	2	2	2	2,4	1,2	1,4	1,4	1	1
Concejo	Bogotá	11	15	13	7,1	7,6	2,15	10	12	7
	Cali	10	11	12	10,02	6,05	2,47	9	10	10
	Medellín	9	12	12	6,8	6,17	2,18	7	9	5
	Barranquilla	7	8	8	6,9	2	2,27	7	6	6

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

En cuanto al análisis de la fragmentación del sistema de partidos, se han calculado tres índices relevantes en un tipo de sistema como el colombiano para medir la concentración del poder político en las elecciones locales. Sin embargo, la comparativa evidencia un nivel medio alto de fragmentación en las elecciones a la alcaldía, mientras que en las elecciones al concejo se presenta un nivel alto de fragmentación de partidos que impide hablar de mayorías en una corporación que tiene como objetivo ejercer un control y apoyar los proyectos del ejecutivo local, a pesar de que el concejo no tiene una función determinante como en el sistema de partidos subnacional español. Esta fragmentación puede provocar el retraso u

obstrucción de proyectos prioritarios en las grandes ciudades analizadas.

Por otro lado, a pesar de que el índice de hiperfraccionalización (I) esté sujeto a controversia, dada su sensibilidad a los partidos muy pequeños, su cálculo permite esbozar el panorama altamente fragmentado en un contexto subnacional (Ruiz y Otero, 2013). De esta manera, se ha recurrido al índice Molinar NP con el fin de contrarrestar dichas restricciones del I. Así, el NP ha evidenciado la competitividad del sistema, dándole un valor importante en el cálculo al partido mayoritario. De esta manera, el NP puede ser el más indicado para entender cómo es el sistema de partidos subnacional de estas ciudades colombianas.



Igualmente, el NP ha permitido observar un sistema de partidos más cercano a los resultados electorales, donde se evidencia en el caso de la alcaldía una lucha entre máximo tres fuerzas en las ciudades de Bogotá, Cali y Medellín. Mientras que en la ciudad de Medellín los valores del NP han mostrado la prevalencia de un partido mayoritario en las tres elecciones analizadas. Por su parte, el NP del concejo municipal, refleja al igual que los otros índices una alta fragmentación de partidos.

Sin embargo, ha evidenciado una tendencia a su moderación desde las elecciones del 2011 a las últimas celebradas en el año 2019. Así, se comprueba que el NP podría reflejar más fielmente el sistema de partidos subnacional de Colombia, dado que en las elecciones a la alcaldía el sistema de elección es por mayoría simple, en el cual un partido se lleva todo, mientras que en el concejo municipal los datos de NP evidencian la lucha de los partidos que tienen una significación electoral.

Tabla 3. Volatilidad en las elecciones a la alcaldía y el concejo (2011-2019)

	Bogotá	Cali	Medellín	Barranquilla
Volatilidad electoral total⁵				
2011-2015	6,7	18,5	26,2	10,3
2015-2019	16,5	14,8	11,1	14,2
Volatilidad extra sistémica⁶				
2011-2015	3,6	8,4	22,9	5,6
2015-2019	8,5	7	10	4,7

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

En cuanto al análisis de la volatilidad, se ha detectado mediante el índice total electoral que la volatilidad fue mayor en Cali y Medellín entre las elecciones de 2011 a 2015 que entre 2015 a 2019. Sin embargo, en Bogotá y Barranquilla la volatilidad fue mayor entre 2015 a 2019. Esta situación de lealtad de los votantes consigue generar outsiders políticos que pueden acceder mediante plataformas personalistas al poder, evidenciando que las ideologías o etiquetas de partidos son más débiles y existe una gran posibilidad de abrirle paso a nuevos partidos entre elecciones (Mainwaring y Zoco, 2007, p. 150).

Sin embargo, se puede decir que la volatilidad extra sistémica puede dar mayores pistas sobre el sistema de partidos subnacional que se está analizando. De esta forma, si se siguen los planteamientos de Mainwaring, Gervasoni y España-Nájera sobre la importancia de calcular la volatilidad extra sistémica, se puede decir que este índice permite observar de manera más clara cómo es el sistema de partidos en un contexto donde entran y salen múltiples fuerzas políticas

entre eventos electorales. Este hecho se creería que podría impedir un fortalecimiento o afianzamiento del sistema de partidos (Luján y Schmidt, 2018) (tal y como lo tenía previsto las distintas reformas electorales), además de generar una mayor tendencia a la escisión del voto. Así, al obtener los valores de la volatilidad extra sistémica se puede decir que la ciudad con una menor influencia de las nuevas fuerzas electorales es Barranquilla. Mientras que se evidencia una mayor incidencia de esta volatilidad en ciudades como Medellín, Cali y por último, Bogotá, debido probablemente a la alta fragmentación en las elecciones municipales de 2015 (Rodríguez y García, 2016).

2.1. La escisión del voto en las elecciones locales en Colombia (2011-2019)

En cuanto a la manera como se ha analizado la escisión del voto en distintos contextos y países, esta investigación elige seguir la estela de los análisis de dirección horizontal en los que se analizan elecciones de un mismo nivel (Sanz, 2008). De esta forma, se opta por realizar un análisis entre elecciones que

⁵El índice de volatilidad electoral permite entender "el trasvase agregado de votos de un partido a los otros entre distintas elecciones" (Mainwaring y Torcal, 2005, p. 147), reflejando los cambios en las opciones de los votantes, además de los cambios internos partidistas (fusiones o divisiones) (Mainwaring y Zoco, 2007, pp. 151-152).

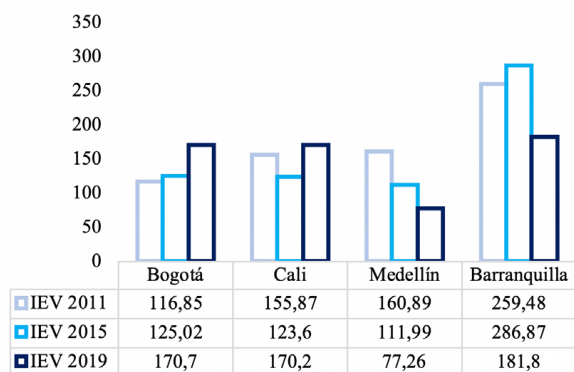
⁶Índice de volatilidad extra sistémica de Mainwaring, Gervasoni y España-Nájera que indica ciertas disconformidades de los electores con los partidos establecidos o en este caso tradicionales, mostrando así su insatisfacción y su distanciamiento con ellos. Con lo cual se puede observar que las lealtades pueden cambiar en cuanto hay nuevos partidos en cada lucha electoral que logran atraer el voto (2010, p. 32).

están en un mismo nivel de gobierno (local), para estudiar la magnitud en un ámbito intra-nivel (Burden y Helmke, 2009) donde se exploran elecciones a un cargo ejecutivo por elección mayoritaria y cargos a corporaciones administrativas como el concejo municipal elegidos bajo un sistema proporcional.

Igualmente, al remitirnos a la forma de abordar el análisis de este fenómeno, se optará por analizar la magnitud del voto diferenciado desde los datos resultantes de la aplicación del índice de escisión del voto (Arian y Weiss, 1969), el cual permitirá adaptar un índice relevante al caso colombiano con elecciones concurrentes de dirección horizontal. Se incentiva con ello la posibilidad de cuantificar la magnitud de esta escisión en las cuatro ciudades analizadas en las elecciones locales a la alcaldía y el concejo municipal de los años 2011, 2015 y 2019.

Así, al analizar con datos agregados la escisión del voto (Arian y Weiss, 1969; Burden y Kimball, 1998; Riera et al., 2016), se ha podido constatar a través de la aplicación del índice de escisión de voto (IEV) que en las cuatro ciudades analizadas no se presenta un comportamiento electoral homogéneo en elecciones concurrentes y existe un elevado nivel de voto diferenciado en las elecciones al alcalde y el concejo municipal. Asimismo, se ha retratado que la participación hacia la alcaldía es mayor que la que se da para el concejo municipal en las tres últimas elecciones.

Gráfico 1. Comparativa del IEV de las elecciones a la alcaldía y el concejo (2011-2019)



Fuente: elaboración propia con datos agregados electorales Resultados electorales municipales 2011-2019.

Si bien los datos permiten corroborar la hipótesis de Arian y Weiss sobre el incremento de la escisión de voto entre eventos electorales, en los casos analizados se ha observado que solo en

las ciudades de Bogotá y Cali se ha presentado el incremento de la escisión, mientras que en Medellín y Barranquilla decreció en la última cita electoral municipal en Colombia. Estas tendencias reflejan a grandes rasgos aspectos relevantes de unas elecciones locales (Delgado, 2010), como por ejemplo, el declive de los partidos tradicionales colombianos y la presencia de plataformas independientes nuevas en cada una de las elecciones analizadas.

De igual manera, los datos de participación han corroborado que en las grandes ciudades de Colombia existe un elevado abstencionismo (Ángulo, 2016) que se traduce en unas bajas cuotas de participación en casi todos los comicios celebrados en el país. Asimismo, al analizar los datos de participación y diferencias entre comicios concurrentes se ha podido constatar que no solo el voto diferenciado existe, sino que este fenómeno es un proceso de reflexión compleja del electorado, donde la cultura del país en cuanto a la participación electoral puede despejar algunos de las interrogantes sobre el comportamiento diferenciado de los votantes colombianos (Montabes, 1996).

Conclusiones

En términos generales estas líneas han pretendido evidenciar un fenómeno electoral que normalmente se estudia a nivel nacional. De esta forma, los hallazgos aquí consignados significan que la escisión del voto en elecciones concurrentes es una tendencia en las grandes ciudades de Colombia y es un comportamiento que se encuentra influido por la gran fragmentación, la alta volatilidad del sistema de partidos subnacional colombiano y la baja participación electoral.

Asimismo, se advierte que al ser un primer acercamiento al análisis empírico de la escisión del voto en un ámbito subnacional, se ha establecido cuál es la magnitud de este fenómeno en comicios concurrentes locales, donde se ha podido observar que este fenómeno está presente en las cuatro ciudades analizadas y su valor elevado se produce probablemente por razones accidentales, dada la alta personalización de la política y la distinción e importancia que otorgan los ciudadanos a las dos elecciones locales (Jacobson, 1991).

De las elecciones subnacionales, se ha podido constatar que el IEV es alto en la mayoría de las ciudades debido a la alta fragmentación del sistema de partidos en las elecciones al



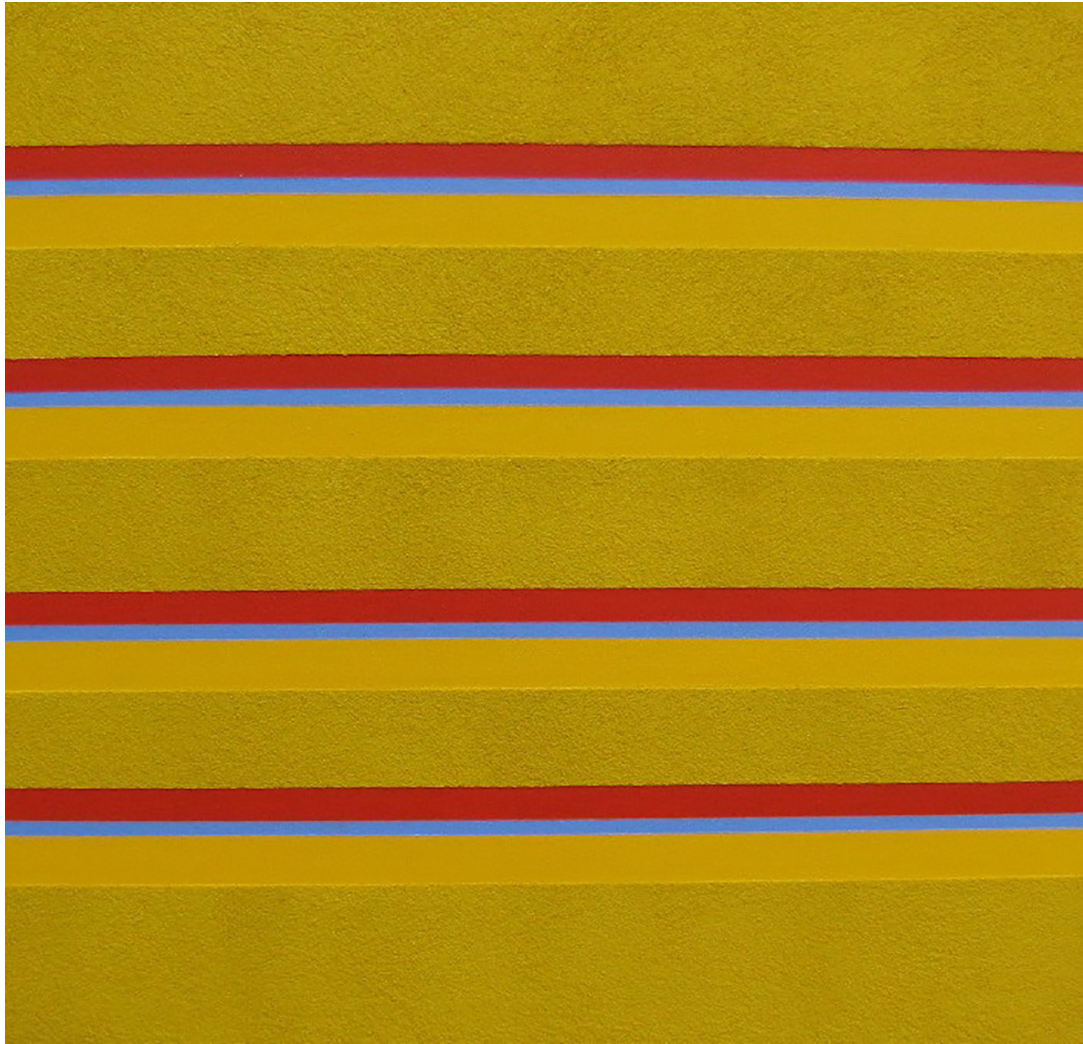
concejo municipal y al gran trasvase de votos entre elecciones concurrentes. Esta situación presenta un panorama bastante complejo, donde no se presenta un straight vote en los términos de Campbell y Miller (1957), sino que hay una decisión de gran parte del electorado de elegir de forma distinta en las elecciones a la alcaldía y el concejo que se celebran de forma simultánea. Lo cual plantea que esta situación puede suceder, dada la baja identificación partidista por parte del votante, que se afianza con la significativa aparición de partidos y fuerzas políticas nuevas en cada elección analizada. Igualmente, se puede decir que podrían existir razones accidentales (Jacobson, 1991), dada la alta personalización de la política y la distinción e importancia que otorgan los ciudadanos a las dos elecciones locales. Sin embargo, estas hipótesis derivadas del enfoque accidental tendrían que sustentarse con datos de encuestas.

En definitiva, los datos de este artículo describen la magnitud del fenómeno de la escisión del voto. El siguiente paso es identificar los factores que influyen en este comportamiento, teniendo en cuenta las características de cada territorio y las dinámicas políticas que se presentan en torno a la lucha electoral en elecciones subnacionales. De tal manera, este artículo propone seguir avanzando en el análisis del comportamiento diferenciado de los electorales colombianos en las elecciones subnacionales. Así, se subraya la necesidad de tener encuestas lo bastante robustas y significativas de cada ciudad que permitan generar unos modelos de voto que ayuden a entender cuáles son los factores determinantes que incentivan esa escisión del voto en estas elecciones concurrentes.

Referencias

- Ángulo, M. (2016). Intención de voto y simpatía partidista en Bogotá. *Colombia Internacional*, 86(Enero-abril), 81-106. <http://dx.doi.org/10.7440/colombiaint86.2016.03>
- Arian, A., & Weiss, S. (1969). Split-Ticket Voting in Israel. *The Western Political Quarterly*, 22(2), 375-389.
- Beck, P. A., Baum, L., Clausen, A. R., & Smith, C. E. (1992). Patterns and Sources of Ticket Splitting in Subpresidential Voting. *The American Political Science Review*, 86(4), 916-928.
- Burden, B. C., & Helmke, G. (2009). The comparative study of split-ticket voting. *Electoral Studies*, 28, 1-7. <https://doi.org/10.1016/j.electstud.2008.06.004>
- Burden, B. C., & Kimball, D. C. (1998). A New Approach to the Study of Ticket Splitting. *The American Political Science Review*, 92(3), 533-544.
- Campbell, A., & Miller, W. E. (1957). The motivational basis or straight and split ticket voting. *The American Political Science Review*, 51(2), 293-312.
- Colomer, J. M. (2001). *Instituciones políticas*. Ariel.
- Delgado, I. (1999). Resultados electorales y orientación del voto en los comicios municipales de 1995. *Revista española de investigaciones sociológicas Reis*, 86, 247-273.
- Delgado, I. (2010). Elecciones municipales en España. dimensiones analíticas y aspectos distintivos de ocho procesos electorales (1979-2007). *Política y sociedad*, 47(3), 13-36.
- España-Nájera, A., y Martínez, M. (2020). Cómo medir la congruencia: comparando tres medidas en América Central. *Reis. Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 169(1), 63-84.
- Fleischmann, A., & Stein, L. (2017). Campaign Contributions in Local Elections. *Political Research Quarterly*, 51(3), 673-689. <https://www.jstor.org/stable/3088044>
- Giraldo, F., y López, J. D. (2006). El comportamiento electoral y de partidos en los comicios para Cámara de representantes de 2002 y 2006: Un estudio comparado desde la reforma política. *Colombia Internacional*, 64(jul-dic), 122-153.
- Gitelson, A., & Bayer, P. (1983). Ticket-Splitting : Aggregate Measures vs . Actual Ballots. *The Western Political Quarterly*, 36(3), 410-419.
- Jacobson, G. (1991). Explaining Divided Government: Why Can't the Republicans Win the House? PS: *Political Science and Politics*, 24(4), 640-643. <https://doi.org/10.2307/419393>
- Jacobson, G. C. (1991). Explaining Divided Government : Why Can ' t the Republicans Win the House ? PS: *Political Science and Politics*, 24(4), 640-643.
- Karp, J. A., & Garland, M. W. (2007). Ideological ambiguity and split ticket voting. *Political Research Quarterly*, 60(4), 722-732. <https://doi.org/10.1177/1065912907306761>
- Karp, J. A., Vowles, J., Banducci, S. A., & Donovan, T. (2002). Strategic voting, party activity, and candidate effects: testing explanations for split voting in New Zealand's new mixed system. *Electoral Studies*, 21, 1-22.
- Losada, R. (2012). A propósito de la representación política en el nivel local en Colombia : teoría vs. realidad. En I. Cheresky (Ed.), *¿Qué Democracia en América latina?* (pp. 191-202). CLACSO; Prometeo libros.
- Luján, D. I., & Schmidt, N. (2018). Volatilidad electoral y alternancia política a nivel subnacional en Uruguay, 2000-2015. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 232, 219-246. <https://doi.org/10.22201/icipys.2448492xe.2018.232.58860>
- Mainwaring, S., Gervasoni, C., & España-Nájera, A. (2017). Extra- and within-system electoral volatility. *Party Politics*, 23(6), 623-635. <https://doi.org/10.1177/1354068815625229>

- Mainwaring, S., Gervasoni, C., & España-Nájera, A. (2010). *The vote share of new and young parties* (N.o 368). https://kellogg.nd.edu/sites/default/files/old_files/documents/368_0.pdf
- Mainwaring, S., y Zoco, E. (2007). Secuencias políticas y estabilización de la competencia partidista: Volatilidad electoral en viejas y nuevas democracias. *América latina hoy*, 46(Agosto), 147-171.
- Martín de la Cruz, M., y García de Madariaga, J. (2019). ¿Cómo influye el liderazgo político en el comportamiento electoral subestatal? Una aproximación cualitativa. *Cuadernos de gobierno y administración pública*, 6, 163-184.
- Milanese, J. P., y Jaramillo, L. E. (2014). 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(Mayo-Agosto), 43-70. <https://doi.org/10.7440/colombiant84.2015.02>
- Montabes, J. (1996). La concurrencia electoral en andalucía. *Estudios regionales*, 4, 353-370.
- Montero, J. (1988). Voto nacional y voto autonómico: la escisión del voto en las elecciones de 1986 en Andalucía. *Reis. Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 42, 177-194.
- Montero, J. R., y Font, J. (1991). El Voto Dual en Cataluña: Lealtad y Transferencia de Votos en las Elecciones Autonómicas. *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, 73 (julio - sept), 7-34.
- Muñoz, P., Fortou, J., Preciado, A., Ramírez, M., Duque, J., Urreste, J., Milanese, J., Fernández, J., Guzmán, C., Cardona, P., Patiño, L., Silva, M., Vieco, L., Casas, A., Méndez, N., Chasquetti, D., y Murillo, G. (2013). *LA CIENCIA POLÍTICA EN COLOMBIA: ¿una disciplina en institucionalización?* (S. Leyva (Ed.); Primera). Colciencias, Asociación colombiana de ciencia política, Centro de análisis político EAFIT.
- 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. Revista española de investigaciones sociológicas*, 86, 223-245.
- Pallarés, F., Riba, C., y Fraile, M. (2000). Variables sociestructurales y comportamiento electoral en las elecciones generales españolas. Una perspectiva evolutiva 1979-2000. *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, 135(enero-marzo), 109-158.
- Reif, K., & Schmitt, H. (1980). Nine Second-order National Elections - A Conceptual Framework for the Analysis of European Election Results. *European Journal of Political Research*, 8(1), 3-44. <https://doi.org/10.1111/j.1475-6765.1980.tb00737.x>
- Resultados electorales municipales 2011-2019*. (s. f.). <https://www.registraduria.gov.co/-Historico-de-Resultados,3635-.html>
- Riba, C. (2000). Voto dual y abstención diferencial. Un estudio sobre el comportamiento electoral en Cataluña. *Reis. Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 91, 59-88.
- Riba, C., y Boix, C. (2000). Las Bases Sociales Y Políticas De La Abstención En Las Elecciones Generales Españolas: Recursos Individuales, Movilización Estratégica E Instituciones Electorales. *Reis*, 90, 95-128. <https://doi.org/10.2307/40184253>
- Riera, P. (2009). Non bis in idem: Voto escindido en sistemas electorales mixtos. Los casos de Nueva Zelanda en 1999 y 2002. *Revista Española de Ciencia Política*, 20(20), 97-123.
- Riera, P., Gómez, R., Barberá, P., Mayoral, J. A., y Montero, J. R. (2016). Elecciones municipales en España: Un análisis multinivel de los determinantes individuales y contextuales del voto. *Revista de Estudios Políticos*, 172, 47-82. <https://doi.org/doi:http://dx.doi.org/10.18042/cepc/rep.172.02>
- Rodríguez, C. R., y García, D. (2016). Elecciones del 2015 en Colombia: Partidos Políticos y selección de candidatos en el ámbito subnacional. *Analisis Político*, 88(septiembre-diciembre), 3-27.
- Roscoe, D. (2008). The Choosers or the Choices? Voter Characteristics and the Structure of Electoral Competition as Explanations for Ticket Splitting. *The Journal of Politics*, 65(4), 1147-1164.
- Ruiz, L., y Otero, P. (2013). Indicadores de partidos y sistemas de partidos. *Cuadernos Metodológicos CIS*, 51.
- Sanz, A. (2007). La escisión del voto en la competición electoral multinivel de la Rioja: elecciones municipales y autonómicas, 1983-2007. *Anuario Jurídico de La Rioja*, 12, 91-117.
- Sanz, A. (2008). La escisión vertical del voto en la competición electoral multinivel: elecciones generales y autonómicas en Andalucía. *Revista Española de Ciencia Política*, 19, 169-198.
- Trujillo, J. M., Ortega, C., y Montabes, J. (2015). Tipo de hábitat y comportamiento electoral: los efectos contextuales sobre la abstención diferencial en Andalucía (2011-2012). *Revista española de ciencia política*, 37(Marzo), 31-61.



TEJIDO

1.00 x 0.80 mt

Acrílicos y tierras sobre tela

2016

Compra de voto en Colombia: ¿cómo viste el fantasma y cuáles son sus implicaciones?

Vote buying in Colombia: How does the ghost dress and what are its implications?

Luis González Tule 

Universidad del Norte, Colombia

ltule@uninorte.edu.co

Resumen

A pesar de que la compra de votos es una práctica común en las elecciones colombianas, existe poco desarrollo investigativo que documente cómo operan las redes y cuáles son sus efectos en las instituciones democráticas y en el bienestar de la población. Este trabajo describe el funcionamiento de una red dedicada a la compra de voto a partir de un estudio de caso de gran relevancia ocurrido en Colombia, y expone algunas de las implicaciones de esta práctica. Se sostiene que la compra del voto, además de constituir los delitos de corrupción al sufragante y financiamiento ilegal de las campañas, impacta negativamente en dos pilares de la democracia moderna: la representación y las elecciones; profundizando las desigualdades sociales. El caso evidencia que la compra de votos afecta en especial a los más pobres, siendo estos, paradójicamente, los más propensos a participar en la transacción.

Palabras clave: compra de voto, Estrategia de movilización electoral, Corrupción, Colombia.

Summary

Although vote buying is a common practice in Colombian elections, there is little research that explores how networks operate and what their effects are on democratic institutions and the well-being of the population. This paper describes the operation of a vote buying network, based on a highly relevant case study occurred in Colombia, and discuss some of the implications of this practice. I argue that vote buying not only constitutes two electoral crimes, but impacts on political representation, elections, and deepens social inequalities. The case shows that vote buying affects especially the poorest, they are, paradoxically, the most likely to participate in a transaction.

Keywords: Vote buying, Strategy of electoral mobilization, Corruption, Colombia.

Artículo: Recibido el 28 de septiembre de 2020 y aprobado el 27 de octubre de 2020

Cómo citar este artículo:

González Tule, LA. (2020). Compra de voto en Colombia: ¿cómo viste el fantasma y cuáles son sus implicaciones? *Reflexión política* 22(46), pp. 44-57. doi: <https://doi.org/10.29375/01240781.3992>

Introducción

La compra de voto es un fenómeno extendido en democracias en desarrollo y ampliamente documentado en la academia desde distintas perspectivas metodológicas y analíticas. La variedad de aproximaciones ha enriquecido nuestro conocimiento sobre un fenómeno de vital importancia en países de ingreso medio y bajo. Algunas preocupaciones que destacan dentro de la literatura tienen que ver con la eficacia de la compra de voto como estrategia de movilización electoral (Vicente, 2014; Greene, 2016), con el *target*

(público) al que va dirigido el beneficio, diferenciando entre votantes leales o indecisos (Calvo y Murillo, 2004; Stokes, 2005; Díaz Cayeros et. al., 2016), con los factores que favorecen esa práctica, al presentarse con mayor intensidad y frecuencia en localidades pobres (Sandholt y Justesen, 2013) y con los efectos que produce en distintos componentes del régimen (Stokes, 2005; Stokes, 2007).

Sobre esta última línea, todos los autores coinciden en que la compra de voto daña la democracia porque afecta la rendición de cuentas y la responsabilidad de quienes ocupan un cargo de elección, limita la capacidad ciudadana para elegir libremente a los gobernantes y representantes, mina la calidad de la política pública que emana de los políticos que ganaron comprando votos, invierte el sentido de las elecciones como instrumentos de toma de decisiones políticas, agudiza las desigualdades sociales, altera los resultados electorales, promueve incentivos erróneos a los candidatos elegidos y genera un gasto excesivo cuyo origen de los recursos es ilegal (Stokes, 2005; 2007; Schaffer, 2007a; 2007b).

En contraste con la atención que ha recibido este problema en otras latitudes, en Colombia continúa siendo un tema pendiente en la agenda investigativa a pesar de ser una práctica recurrente en los procesos electorales¹. A la poca atención se añade el predominio de análisis cuantitativos en la producción más reciente, en donde se prioriza el uso de datos sociodemográficos y de encuestas por encima de otro tipo de análisis y formas de recolección de información (ver Fergusson et. al., 2017; y Rueda, 2017). La ausencia de investigaciones sustentadas en entrevistas que recopilen información de primera mano, en este caso de los involucrados en la compraventa del voto, plantea la necesidad de continuar estudiando el fenómeno para conocer cómo operan las redes, cuándo y por qué surgen, y cuáles son las consecuencias de esta práctica.

El presente trabajo apunta en esa dirección. Se pretende describir el funcionamiento de una organización dedicada a la compra de votos y reflexionar sobre sus implicaciones en el régimen democrático. Para ello se analiza la red que encabezó la candidata al Senado Aída Merlano, en la ciudad de Barranquilla, durante las elecciones generales de 2018. Se argumenta que la compra del voto, además de constituir los delitos de corrupción al sufragante y financiamiento ilegal de las campañas, impacta negativamente en dos pilares de la democracia moderna: la representación y las elecciones; profundizando las desigualdades sociales. Para dar forma al entramado, se realizaron entrevistas a informantes clave, celebradas en la ciudad de Barranquilla.

El trabajo está dividido en cuatro partes. La primera ofrece una definición operativa de la compra de voto a fin establecer los criterios de este concepto y dar claridad para distinguirlo de otros modos de distribución de beneficios particulares y otras estrategias de movilización electoral. En esta misma sección se lleva a cabo el debate en torno a las implicaciones políticas, sociales y jurídicas de la compra de votos. La segunda presenta la estrategia de recolección de datos y fuentes de información. Una tercera parte está dedicada al análisis del caso, se inicia con un esbozo del contexto político-institucional en el que se celebraron las elecciones generales de 2018 en Colombia, así como la detención y juicio de Aída Merlano. Enseguida tiene lugar el análisis descriptivo en donde se pondrá especial atención al *modus operandi* de la red, su organización, recursos, integrantes y funciones. La última parte concluye con el análisis de las implicaciones de la compra de voto.

¹Esta desatención no se extiende al estudio del clientelismo político, otra de las formas de distribución de beneficios particulares. Por citar algunos de los trabajos más relevantes, destacan las investigaciones de Guillén (2008), quien analiza los esquemas de dominio durante el Frente Nacional (FN) en el que los partidos Liberal y Conservador aprovecharon las relaciones de lealtad heredadas de la encomienda y la hacienda para consolidar la dependencia de las clases medias y bajas hacia el poder político. Leal y Dávila (2010), por su parte, abordan el fenómeno en la segunda mitad del siglo XX, tanto a nivel nacional como municipal, y sostienen que tras quedar agotada la estructura bipartidista, el clientelismo pasó a ser el principal sostén de la actividad política en el ámbito local. En la costa Caribe y a través de estudios de caso, Díaz (1986) esquematiza el entramado en el departamento de Sucre mostrando cómo las élites locales aprovecharon la fragmentación política con la llegada del Pacto de 1957 para consolidar sus redes clientelares con los sectores más marginales de la población; Ocampo (2014) muestra que en el departamento de Córdoba las relaciones interpersonales y jefaturas locales y regionales, insertas en los partidos, son la clave en la relación entre el poder local y el Estado central; por último, González et al. (2019) describen la manera en que se organizan las redes clientelares en el distrito de Barranquilla, evidenciando que se trata de estructuras complejas, verticales, con labores bien establecidas y que para llevar a cabo sus objetivos se apoyan en una amplia red de intermediarios.

1. La compra de voto: concepto y sus implicaciones

Delimitación conceptual de la compra de voto

La compra de voto es un concepto de uso común y una práctica recurrente, sobre todo en democracias en desarrollo. A pesar de las múltiples referencias, en la literatura especializada la variedad de atributos que adopta el concepto es muy amplia, además de inconsistente. Si bien existe consenso en que es una práctica ilegal (Schaffer y Schedler, 2007; Nichter, 2014) e ilegítima en las democracias contemporáneas (Hagene, 2015),² la connotación del concepto y su operacionalización pueden llegar a tener diferencias decisivas que distorsionan los hallazgos y dificultan las comparaciones (Nichter, 2014). Por ejemplo, algunos académicos han empleado el concepto para referirse a fenómenos tan disímiles como el traslado de electores de un distrito a otro para acudir a votar (Hidalgo y Nichter, 2016) -maniobra mejor conocida como trashumancia-, o el intercambio de transferencias o beneficios particulares por el voto (Fergusson, et al., 2017). Esta “falta de claridad conceptual” (Nichter 2014, p. 315) no hace más que limitar la acumulación de conocimiento descriptivo y del explicativo en el terreno empírico.

Si se pretende ampliar el conocimiento empírico, es necesario que los conceptos “tengan un significado perceptivo”, es decir, que se valgan de la “observación” (Sartori, 2002, p. 37). Por ello, siguiendo el planteamiento de Nichter (2014), en esta sección se elabora una definición clara y explícita de la compra de voto. Asimismo, se delimita cada uno de los atributos que componen este fenómeno, a fin de que el significado corresponda con lo observado y de aportar precisión conceptual al debate académico. Dicho esto, se entiende por compra de voto *la distribución contingente de beneficios particulares otorgados a un individuo o grupo de personas a cambio de su voto en periodos electorales*.³

El primer elemento para destacar de la definición tiene que ver con la naturaleza de los bienes. Los beneficios particulares son aquellos

bienes, servicios y dinero (Nichter, 2014) que las personas reciben en contraprestación al voto. La compra de voto no se restringe al dinero que se entrega en efectivo al elector, sino que incluye una amplia diversidad de bienes como mercado, comida, bebida, tejas, cisternas, cemento, medicinas, equipamiento deportivo, electrodomésticos, muebles, ropa, entre otros. A su vez, se incluyen una variedad de servicios como pavimentación, atención médica, suministro de energía eléctrica o agua potable, servicio de telefonía o internet, entre otros. Por el contrario, el ofrecimiento de empleo u otorgamiento de subvenciones y programas sociales no forman parte de la compra de voto.

El siguiente atributo es su alcance (*scope*). De igual forma que otros modos de distribución política, la compra de voto otorga beneficios particularistas dirigidos a un individuo o pequeño grupo de personas que forman parte del intercambio (Schaffer 2007a). Esto en contraposición a las asignaciones programáticas que contemplan una distribución universal o enfocada a grupos específicos de la población con base en criterios bien definidos (Stokes et al., 2013).

Otra característica de la definición es la temporalidad, pues tiene lugar solo en periodos electorales (Schaffer, 2007a; Nichter, 2014; Hagene, 2015). Por tanto, el beneficio puede ser entregado antes del día de las elecciones, durante la jornada electoral (Lehoucq, 2007), o en ambos momentos – cuando se da un adelanto y se completa el total luego de ejercerse el voto-. Así, al ser una transacción única basada en el interés, en la obtención de ganancias, no se crea un vínculo duradero entre el político o partido político y el elector. Esta característica permite diferenciar la compra de voto de otros conceptos como el clientelismo político, el cual no solo tiene lugar en periodos electorales, sino que es de carácter permanente y, puesto que resuelve problemas de la gente y distribuye recursos de manera personalizada (Auyero, 2012), engloba símbolos y teje una relación de confianza, lealtad y mutua reciprocidad; todas éstas, propiedades ausentes en la compra de voto.

El último atributo de la definición es que la entrega del beneficio es contingente, es

²Cabe señalar que, más allá del plano formal u objetivo, la compra de voto envuelve una serie de “barreras subjetivas”, a través de las cuales los participantes –el vendedor y el comprador- pueden asignar “diferentes significados dependiendo el contexto” (Schaffer y Schedler, 2007, p. 5). Esto explica por qué en casos como el de Barranquilla la práctica continúa siendo aceptada y legitimada por los actores –tanto por el político como por el elector- a pesar de ser reconocido su carácter ilegal (Informe 1).

³Esta definición recoge algunos criterios propuestos por Nichter (2008; 2014), Lehoucq (2007); Schaffer y Schedler (2007); y Kitschelt y Wilkinson (2007).



decir, condicionada al apoyo electoral (Kitschelt y Wilkinson, 2007). Dado que el acto de compraventa del voto es ilegal y se encuentra fuera de los márgenes del mercado “normal de consumo” –en donde las partes pueden apelar a una instancia judicial-, prevalece la incertidumbre sobre el cumplimiento del elector (Schaffer y Schedler, 2007, p. 7). La falta de certeza obliga al comprador a contar con mecanismos de vigilancia, monitoreo y/o coerción para asegurar que el vendedor cumpla con su parte del acuerdo que es depositar el voto (Stokes, 2005; Kitschelt & Wilkinson, 2007). Contrario a esta práctica, nuevamente, son las distribuciones a través de políticas programáticas en las que los beneficios son dirigidos a grupos de la sociedad que no necesariamente votaron por el candidato. En este segundo escenario, el intercambio político es “indirecto y no contingente”, sin monitoreo ni sanción a los electores (Kitschelt y Wilkinson, 2007, p. 10).

La delimitación conceptual aquí planteada permite diferenciar analítica y operativamente la compra de voto de otras estrategias de movilización electoral. Se puede distinguir de la compra de abstención (*abstention buying*), también conocida como compra negativa del voto (*negative vote buying*)⁴, de la compra de participación (*turnout buying*)⁵ y de la compra de desmovilización (*nonvoter buying*)⁶. En el mismo sentido, es posible distinguir el concepto de otros modos de distribución de beneficios particulares como el clientelismo político⁷, el patronazgo⁸, la política pork barrel⁹; y la compra de voto no vinculante (*non-binding vote buying*)¹⁰.

Debate en torno a las implicaciones de la compra de votos

La literatura politológica coincide en afirmar que la compra del voto afecta la democracia al violar varios de sus principios y al socavar el funcionamiento de las instituciones políticas

(Schaffer, 2007a; 2007b; Stokes, 2007). La democracia, desde una concepción mínima, es un régimen caracterizado por una serie de prácticas, procesos y reglas para tomar decisiones colectivas (Bobbio, 1986; Tilly, 2007). Las normas establecen quiénes son los individuos autorizados para tomar las decisiones colectivas y bajo qué procedimientos (Bobbio, 1986). Para que ese poder sea legitimado, es necesario garantizar el derecho a votar y que las elecciones sean libres, imparciales (Dahl, 1989), recurrentes y competitivas (Sartori, 1993). Además, la democracia precisa de los derechos de asociación y expresión, de la posibilidad para postularse a cargos públicos y de “instituciones que garanticen que la política pública dependa de los votos y demás formas de expresar las preferencias” (Dahl, 1989, p. 15)¹¹.

Quiénes son autorizados a través de estos procedimientos y reglas para ejercer un cargo de gobierno o de representación son responsables de adoptar la política que las preferencias ciudadanas delimitan, tanto al emitir su voto como mediante otros instrumentos de retroalimentación (Manin, et al., 1999; Dahl, 1989; Sartori, 1993). La responsabilidad va acompañada de la justificación de cualquier decisión, así sea basada en las preferencias o producto de otra valoración que genere un giro en la política (Stokes, 1999). Además, gobiernos y representantes también están sujetos al control político de la ciudadanía a través de los procesos electorales, de tal manera que las elecciones se convierten en un mecanismo de accountability retrospectivo para premiar o castigar la gestión del partido en el poder (Manin, et al., 1999; Stokes, 2007).

La entrega de beneficios para influir en el voto del elector es la antítesis de las normas y procedimientos recién descritos. En primer lugar, queda condicionada la representación política a intereses particulares. Cuando un político gana a través de la distribución de prebendas, el

⁴Que tiene como objetivo “desmovilizar a los oponentes activos” (Schaffer y Schedler, 2007, p. 5).

⁵Se refiere al ofrecimiento o pago de beneficios particulares a no partidarios o partidarios pasivos para que muestren apoyo político, y no electoral, a un determinado candidato -esto con la intención de persuadir a otros electores a que voten por el candidato (Nichter, 2014).

⁶En esta, partidos y candidatos ofrecen recompensas a no partidarios u opositores para que no asistan a votar (Schaffer, 2002).

⁷El clientelismo sí es un intercambio permanente entre un patrón y un cliente a través de un intermediario, en donde el patrón otorga al cliente prestaciones materiales, bienes y servicios, a cambio de apoyo político-electoral y de fidelidad y solidaridad (Roniger, 1990; Auyero, 2012; González, 2019).

⁸Este hace referencia a la distribución de puestos en la administración pública como recompensa al respaldo electoral (Piattoni, 2001).

⁹Relacionada la distribución de bienes y servicios públicos en el distrito del político, independientemente del apoyo que este haya recibido de los ciudadanos, con la intención de que los beneficiarios respalden al político en la siguiente elección (Stokes et al., 2013)

¹⁰En la que el beneficio se entrega selectivamente a un individuo o un pequeño grupo de ciudadanos y, al igual que el pork barrel, no es contingente al apoyo electoral recibido (Nichter, 2014).

¹¹Cabe señalar que este apartado no pretende hacer una revisión exhaustiva de las condiciones mínimas para considerar un régimen democrático, sino recuperar algunos de los procedimientos de estos regímenes que se ven directamente afectados por la compra de votos.

compromiso de impulsar una agenda política a partir de las preferencias ciudadanas no existe, puesto que el triunfo es producto del intercambio y no del respaldo popular. De modo que hay pocos incentivos para formular propuestas con base en un programa o ideología. En cambio, la tentación y el compromiso por favorecer a determinados grupos, dentro de los que se encuentran las fuentes de financiamiento, son muy altos. En ese sentido, la compra de voto envía un mensaje erróneo a quien accede por esta vía al poder y produce una representación sesgada (Schaffer, 2007a).

En segundo lugar, con la compra de votos las elecciones dejan de ser, cuando menos, libres y equitativas (Schaffer, 2007a), y el sentido de estas como mecanismo de rendición de cuentas y de incorporación de demandas ciudadanas se pervierte (Stokes, 2007). Por un lado, el principio de equidad se quebranta cuando un partido tiene mayor acceso a recursos económicos, políticos o mediáticos que el resto de los competidores. Si los recursos económicos sirven para comprar votos, la inequidad es aún mayor, ya que el dinero no es declarado ni sujeto a ningún control de fiscalización, pues la actividad a realizar es ilícita. El dinero no solo genera una competencia desigual, sino que, en este caso, está por fuera de los márgenes legales y tiene como finalidad la manipulación, y no persuasión del elector.

Por otro lado, los ciudadanos que venden su voto pierden la oportunidad de juzgar a los candidatos y partidos por su gestión al frente del gobierno, refrendándolos o retirándoles el apoyo, o de elegir una oferta política a partir de otros criterios como sus propuestas de campaña (Stokes, 2007). Además de afectar la *accountability* vertical, la compra de votos limita la posibilidad de incorporar las demandas a la agenda política de una parte de la población. Al reducir las elecciones a una transacción, son reemplazados el debate y la deliberación sobre las necesidades, los deseos y aquellos asuntos de interés público que competen a toda una comunidad. Este círculo vicioso termina por excluir políticamente a la población más vulnerable, siendo esta la principal fuente de votos (Stokes, 2007).

Como bien han documentado diversos autores, las personas de escasos recursos son las más vulnerables y propensas a formar parte del intercambio (Brusco et al., 2004; Stokes, 2007). En sociedades muy desiguales y de difícil acceso a bienes y servicios es más probable que los pobres acepten la prebenda que representa una ganancia inmediata y no esperar a ver el resultado de una política pública. Además, está el valor de la utilidad marginal, pues el pago representa una ganancia mayor para una persona de bajos ingresos que para una de ingresos medios o altos (Stokes, 2007).

A las implicaciones anteriores se suma que la compra del voto, como actividad delictiva que es, tiene consecuencias jurídicas. En Colombia constituye uno de los 16 delitos electorales sancionados por el Código Penal; se precisa como “Corrupción al sufragante” dentro del artículo 390, el cual establece lo siguiente:

El que celebre contrato, condicione su perfección o prórroga, prometa, pague o entregue dinero, dádiva u ofrezca beneficio particular o en favor de un tercero a un ciudadano o a un extranjero habilitado por la ley con el propósito de sufragar por un determinado candidato, partido o corriente política, o para que lo haga en blanco o se abstenga de hacerlo, incurrirá en prisión de cuatro (4) a ocho (8) años y multa de doscientos (200) a mil (1.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes.¹²

La pena se aumenta de una tercera parte a la mitad cuando la conducta es realizada por un servidor público, y de la mitad al doble cuando en la promesa, pago o entrega de dinero, beneficios o dádivas medien recursos públicos. Las multas y penas en Colombia son de las más altas en comparación con el promedio latinoamericano. Pero este caso tiene una particularidad adicional; considera también como sujeto de delito a quien obtenga o acepte alguno de los beneficios particulares ofrecidos, en este caso el sufragante. Aún más, la norma establece la misma sanción al comprador que al vendedor del voto.¹³ De modo que la ley no considera la desproporcionalidad que existe entre los individuos sujetos de castigo ni las dificultades que plantea su ejecución –sobre todo

¹²Este agravante se adicionó con la Ley 1864 de 2017 (Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito y Fiscalía General de la Nación, 2018).

¹³La conducta del sufragante se penaba de 1 a 2 años de prisión. Con el incremento de penas de la Ley 890/2004 la conducta se equiparó en sanción a la conducta general, quedando penadas de 48 meses a 90 meses y una multa de 133,33 a 750 SMLMV (Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito y Fiscalía General de la Nación, 2018).



en un país tan desigual y con graves problemas de impartición de justicia-.¹⁴

Considerando que el dinero para financiar esta actividad ilícita debe permanecer en secreto (Serra, 2016), quien compra votos generalmente incurre en otros delitos electorales. El primero es el financiamiento con fuentes prohibidas, puesto que el dinero que ingresa para cubrir los costes de la red no se declara -y en muchos casos es de procedencia ilegal- (art. 396 A Código Penal). Las fuentes de ese dinero son muy variadas, destacando el desvío de recursos públicos, los aportes de particulares -en especial de grandes contribuyentes- y de la delincuencia organizada. El segundo delito es la superación de topes de campaña, lo que muy probablemente ocurre al utilizar dinero no declarado (art. 396 B Código Penal).

2. Estrategia de investigación

El caso seleccionado, la red de compra de votos encabezada por la excongresista y exsenadora Aída Merlano, es representativo de una práctica común en Colombia. Según los últimos informes de la Misión de Observación Electoral de los procesos generales de 2018 y locales de 2019, 379¹⁵ y 461 municipios, respectivamente, se encontraban en condición de riesgo de fraude electoral. Entre las variables de análisis de riesgo está la compra de voto, y los municipios distribuidos a lo largo de todo el territorio nacional (MOE, 2018; 2019). En ese sentido, se trata de un caso *típico*, lo que permite conocer las características y consecuencias de un fenómeno que está presente en otras partes del país (Yin, 2003).

La información que sustenta gran parte de la descripción del caso proviene de entrevistas tipo *conversación guiada* (Hancock y Algozzine, 2006) realizadas a miembros de diferentes corrientes partidistas que conocen del funcionamiento de la compra de votos en el municipio de Barranquilla. A los entrevistados se les contactó en distintas ocasiones; una primera ola sirvió para tener un panorama amplio sobre la compra de votos (organización, equipo de trabajo y logística), y en posteriores conversaciones se profundizó sobre

temas específicos (funciones de algunos de los integrantes, fuentes de financiamiento, entre otros aspectos). Las entrevistas se celebraron entre noviembre de 2019 y marzo de 2020. Uno de los informantes colaboró en la campaña electoral de Aída Merlano en 2018. Se mantiene el anonimato de todos los entrevistados.

3. Compra del voto en Colombia

Elecciones generales de 2018: Contexto político-institucional

En las elecciones generales de 2018 se renovó el Congreso Nacional y la Presidencia de la República. El 11 de marzo los colombianos votaron para elegir a los integrantes del Senado y de la Cámara de Representantes, y el 27 de mayo tuvo lugar la elección para presidente y vicepresidente. Los principales candidatos presidenciales fueron Iván Duque (Partido Centro Democrático, 34.19%), Gustavo Petro (Coalición Petro presidente, 25.08%), Sergio Fajardo (Coalición Colombia, 23.73%), Germán Vargas Lleras (Coalición Mejor Vargas Lleras ante todo Colombia, 7.28%) y Humberto de la Calle (Coalición Partido Liberal-Alianza Social Independiente, 2.06%). En la segunda vuelta, celebrada el 17 de junio, Iván Duque ganó a Gustavo Petro con el 53.98% de los votos (Registraduría Nacional, 2018).

Estas elecciones generales resultaron históricas, ya que por primera vez participó el partido que surgió de las FARC-EP, ahora llamado Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común (FARC). Como parte del acuerdo, a las FARC le fueron otorgados curules especiales. Además, por primera vez un candidato de izquierda con exmilitancia guerrillera, Gustavo Petro, disputó la segunda vuelta obteniendo ocho millones de electores, en un país gobernado tradicionalmente por la derecha. De igual modo, fueron las primeras elecciones luego de la reforma política de 2017 por la que se aprobó el Estatuto de la Oposición, que permite a los candidatos a presidente y vicepresidente de la República que quedaron en segundo puesto obtener una curul en el Senado y una en la Cámara de

¹⁴Así, por un lado, la norma equipara a quien acepta recibir o recibe 15 USD por su voto con quien posee recursos para comprar miles de sufragios, ignorando la desigualdad de condiciones entre involucrados y la corresponsabilidad que tiene el Estado en la generación o sostenimiento de dicha desigualdad. Por otro lado, en la práctica, la norma choca con la realidad, pues el aparato de justicia es incapaz de aprehender, enjuiciar y encarcelar a los miles de electores que elección tras elección ofrecen su voto al mejor postor.

¹⁵La cifra hace referencia a los factores indicativos de fraude electoral a Senado de la República (MOE, 2018).

Representantes, respectivamente (Artículo 24, Ley 3 de 2017). Por esta vía ingresaron Gustavo Petro al Senado y su fórmula para vicepresidencia a la Cámara de Representantes.

En ese contexto político-institucional, Aída Merlano se presentó al Senado por el Partido Conservador Colombiano (PCC), ganó un escaño con 73,250 votos, se ubicó como la décima candidata con el mayor número de sufragios de su agrupación política (Registraduría Nacional, 2018). Poco más del 80% de los votos de Merlano provinieron de la región Caribe, principalmente de los Departamentos del Atlántico (37.12%), Bolívar (33.98%), Magdalena (7%) y Cesar (2%). La ciudad que más aportó para su victoria fue Barranquilla, sede de su casa de campaña política, en donde recibió 26,762 votos (32% del total) (Gobierno de Colombia, 2018).

El proceso en contra de Merlano se inició en marzo de 2018 a través de una denuncia que alertó a la Policía Nacional de Barranquilla sobre una posible actividad delictiva en la sede política de la candidata. Dos días después de la denuncia, la sede de su campaña -denominada “casa blanca” o “comando”- fue allanada por orden de la Fiscalía 17 Seccional de la Unidad de Administración Pública de Barranquilla. En el lugar se encontraron 18 computadores que contenían información de electores, letras de cambio, recibos de caja, DVD de las cámaras de seguridad, seis carpetas con listados de electores, certificados electorales, 261 millones de pesos en efectivo (91,500 USD)¹⁶ y cuatro armas de distinto calibre.

En el mes de abril, a Merlano se le dictó detención preventiva sin beneficio de excarcelación por posible coautoría de los delitos de corrupción al sufragante agravado, ocultamiento, retención y posesión ilícita de cédula, fabricación, tráfico o porte ilegal de armas de fuego, accesorios, partes o municiones. Por tal motivo, la excongresista fue acusada por la Sala de Instrucción de Casación Penal. El juicio concluyó con una condena de 15 años de prisión para la imputada por los delitos de concierto para delinquir agravado, previsto en el artículo 340 inciso 3 del Código Penal, coautora por los punibles de corrupción al sufragante, previsto

en el artículo 390, y tenencia de armas de fuego y municiones del artículo 365.

Según la sentencia, se calcula que Merlano orquestó y dirigió una organización criminal electoral -conformada por empresarios, particulares y políticos- que tenía como finalidad la compra masiva de votos para perpetuar su hegemonía política en el poder (Radicación 52418. CSJ, 2019)¹⁷. Tras ser condenada y estar cumpliendo sentencia en la cárcel del Buen Pastor, en Bogotá, Aída Merlano acudió escoltada el 2 de octubre de 2019 a una cita odontológica en el Centro Médico de la Sabana, al norte de Bogotá. De este lugar escapó por una ventaja colgándose de una soga y no se supo más de ella hasta que reapareció en Venezuela, al ser detenida por las autoridades de ese país el 28 de enero de 2020. Hasta el momento en que se redacta este artículo (noviembre de 2020), Merlano permanece detenida en Venezuela.

Organización e integrantes de la red de compra de votos

La red de compra de votos funcionó como una empresa compuesta por empleados, políticos locales y regionales, intermediarios y empresarios. Todos los participantes tuvieron una responsabilidad específica al interior de la organización a fin de alcanzar el objetivo principal: conseguir el mayor número de votos para los candidatos que formaban parte del entramado. Al frente de la maquinaria se encontraba Aída Merlano quien, según información del caso, ideaba la estrategia que sería ejecutada y coordinaba reuniones con su círculo más cercano y con empresarios y políticos de la región (Radicación 52418. CSJ 2019).

Con el fin de facilitar la comprensión analítica de la estructura y funcionamiento de la red de compra de voto, se optó por dividir en dos grandes áreas de actividades que desempeñaron los involucrados. Una que podría denominarse fiscal-administrativa y la otra político-operativa. La primera se encargaba de gestionar y ejecutar los recursos con los que operaba la red. Dichos recursos servían principalmente para pagar nómina, servicios y mantenimiento de bienes inmuebles. Dentro de la nómina se encontraba el personal

¹⁶Todas las conversiones se hicieron con base en el tipo de cambio promedio del mes de marzo de 2018 (Grupo Aval 2020).

¹⁷Este caso adquirió notoriedad nacional tanto por la magnitud de la red de compra de votos, como por la presunta participación de políticos y empresarios pertenecientes a dos de las casas políticas más importantes de la región Caribe. Se trata de integrantes de la familia Gerlein y la familia Char. De la primera se encuentra implicado el contratista Julio Gerlein, hermano del exsenador Roberto Gerlein, mientras que de la segunda es el senador Arturo Char, hijo del exsenador Fuad Char y hermano del exalcalde de Barranquilla Arturo Char (El Tiempo, 2019).



directamente vinculado a la sede de campaña. Otra parte del recurso servía para el “sostenimiento” de las casas de apoyo y de los líderes, la adquisición de material de distinta índole -como papelería y equipo de cómputo- y los traslados de personal y su alimentación.

El área fiscal-administrativa llevaba el listado de los integrantes de la red -como líderes y coordinadores- y de los ciudadanos dispuestos a vender su voto. El personal afiliado al área trabajaba directamente en el comando, lugar que fungía como centro de operaciones ubicado en la casa de campaña. Allí se encontraban tesoreros, secretarías, pagadores, revisores y personal de seguridad. Al lugar también acudían el gerente de campaña, políticos afines al movimiento, candidatos a algún cargo en ese proceso electoral, empresarios, operadores políticos y líderes y coordinadores, mas no así los electores.

Los intermediarios como líderes y coordinadores solo podían ingresar al comando portando un carné que se les proporcionó para identificarlos. El carné contenía el nombre, especificaba la actividad en la parte inferior con la insignia “Líder de Aída M” junto con el logotipo de su campaña, partido y número de la papeleta electoral (Noticias Caracol, 2018). Esta identificación exclusiva fue una de las medidas de seguridad que muestra que el ingreso a la “casa blanca” estaba restringido a cierto personal. Una medida para evitar reunir a los electores en el recinto y llamar la atención de las autoridades, pues la compra de votos, como actividad ilegal que es, requiere de gran discreción (Wang y Kurzman, 2007).

Por su parte, el área político-operativa, organizada jerárquicamente y con funciones claramente asignadas, estuvo a cargo de la ejecución de la estrategia electoral. Dentro de las responsabilidades de esta área se encontraban organizar y supervisar las casas de apoyo, buscar y movilizar electores, instruirlos a través de la “pedagogía electoral” y verificar el conteo de votos. La cúspide de esta estructura estaba reservada para las personas de mayor influencia política y cercanía

a la congresista. En tal condición se encontraban concejales, diputados locales y candidatos a puestos de representación. Este entramado de operadores aportó votos y capital político.

Algunos de los operadores identificados en el proceso judicial en contra de Merlano fueron la aspirante a la Cámara de Representantes por el Partido Cambio Radical, Lilibeth Llinás¹⁸, la diputada por el Atlántico, Margarita Ballén, y los concejales Aissar Castro Bravo, Vicente Carlos Támara y Juan Carlos Zamora. Según uno de los testigos que declaró en el juicio, los políticos trabajaban conjuntamente y con el propósito de ganar las elecciones bajo el lema “tú me ayudas, yo te ayudo, tú me apoyas, yo te apoyo” -a pesar de pertenecer a diferentes agrupaciones políticas- (Radicación 52418. CSJ, 2019: 15).

Por debajo de los operadores políticos se encontraban coordinadores y líderes. Los primeros, como su nombre lo indica, tenían bajo su responsabilidad la coordinación de los líderes mediante la asignación de labores específicas. En tanto que los líderes, como eslabón más cercano al elector, se enfocaban en aportar los electores que venderían su voto. Pero para llevar a cabo tal función los líderes desempeñaban otras actividades, dentro de las que destaca la instrucción a los ciudadanos sobre cómo y por quién votar el día de las elecciones. A esto se le denomina “pedagogía electoral”¹⁹. Con ello intentaban asegurar que el elector fuera capaz de cumplir con la parte que le correspondía dentro del acuerdo ilegal, reduciendo así el margen de pérdida por error o desconocimiento. Otra función, tanto de coordinadores como de líderes, tenía que ver con la movilización electoral. Estos intermediarios eran los responsables de procurar que el ciudadano acudiera a las urnas el día de las elecciones.

La capacidad organizativa de Merlano junto con el capital electoral que heredó del exsenador Roberto Gerlein²⁰ y sus acuerdos políticos -propios de la coyuntura del proceso electoral de 2018-, fueron elementales para ampliar su radio de influencia. Esto le permitió contar con líderes y comprar votos no solo en Barranquilla y municipios aledaños del

¹⁸Lilibeth Llinás fue la fórmula que acompañaría a Merlano en la cámara baja. Según información difundida en el juicio a Merlano y publicada en medios de comunicación, la candidatura de Llinás fue parte del acuerdo entre la familia Gerlein y la familia Char (El Espectador, 2020).

¹⁹La “pedagogía electoral” no es una función exclusiva de las redes de compra de voto, sino que ha sido una actividad llevada a cabo desde hace mucho tiempo en las casas de apoyo (Informantes 1 y 3). Esto debido a la falta de conocimiento de algunos ciudadanos sobre cómo ejercer su derecho. El problema con esta práctica es el “mal uso que se le ha dado”, puesto que existe una delgada línea entre enseñar a ejercer el voto e inducir a votar por un candidato específico a cambio de prebendas (Informante 3).

²⁰Roberto Gerlein fue senador de la República durante cinco décadas. Roberto, junto con sus hermanos Julio, empresario que ha recibido múltiples contratos de obra pública, y Jorge, quien fue suplente de Roberto (1990-1991) y Representante a la Cámara (1992-2006), construyeron una “empresa electoral” a la que se atribuye la creación del TLC (Tejas, Ladrillos y Cemento), una estrategia de intercambio de materiales de construcción por votos (Pérez, 2018).

departamento del Atlántico, sino también en los departamentos de Magdalena, Bolívar y el Cesar. Se estima que entre líderes y coordinadores eran alrededor de 1000 personas las encargadas de comprar los votos (Radicación 52418. CSJ, 2019). Para el trabajo de todos estos fueron destinados recursos del rubro denominado “sostenimiento”.

Además de la red de intermediarios, dentro del personal directamente vinculado al comando central del área político-operativa, merecen una consideración especial los llamados “didactas” y “punteadores”. Según los informantes, los primeros son personas ajenas a la red contratadas ocasionalmente antes de la elección, por lo que no tienen una relación directa ni conocen acerca del manejo de los recursos, las decisiones o la forma en que operan las candidaturas. Su función es auxiliar a los líderes en enseñar a la población a marcar la boleta electoral. A su vez, acompañan a estos últimos en los barrios y reuniones. El día de la elección los didactas se encargan de realizar una última prueba a los electores en las casas de apoyo. En tanto que la labor de los punteadores es de verificación del voto. Estos se presentaban con las listas de los electores comprometidos y verificaban su asistencia a las urnas (Informantes 1 y 2).

Logística, pagos, recursos y target

El equipo que encabezó Merlano comenzó su ejecución casi un año antes de las elecciones de marzo de 2018. Lo primero fue reorganizar a líderes con los que había trabajado en elecciones previas²¹. Los “mochileros y taquilleros –conocidos como líderes en expansión- tienen negociada la venta desde un año antes de la elección” (Informante 1). También inició la búsqueda de nuevos líderes interesados en apoyar la candidatura para adherirlos a la red.

A la par de la negociación con líderes y coordinadores comienzan los procesos para “planillar” y “zonificar”. A través del primero “se recopila, relaciona y registra la información” del elector, la cual “se plasma inicialmente en unos formatos (planillas) que incluyen, entre otros aspectos, [...] nombre completo del votante, número de cédula, lugar de votación y residencia y nombre

del intermediario responsable.” (González, et. al., 2019, p. 69). Mientras que la zonificación es la inscripción del documento de identidad en una localidad diferente a la de residencia o nacimiento por medios indebidos y con el propósito de obtener ventaja en una elección popular. Esta se conoce también como “trasiego” o “trashumancia” de electores, y está consagrada como delito de “Fraude a inscripción de cédulas” en el artículo 389 del Código Penal.

La zonificación como instrumento de movilización electoral adopta sentido político, sin obviar su carácter ilegal, cuando partidos y candidatos buscan obtener mayor apoyo en una determinada localidad. Pero ¿qué sentido tendría mover al electorado de puesto de votación si para elegir senadores –como en el caso de Aída Merlano– se vota en una única circunscripción nacional? La razón es que sirve como mecanismo de control, pues el elector es trasladado a la zona de influencia del intermediario político en donde este tiene desplegada una mayor capacidad operativa y de gestión (Informante 3).

Una vez confirmada la planilla de electores, era entregado un adelanto por cada voto comprometido, el cual equivalía a 15,000 COP (US\$5.3). Por zonificación se otorgaban 20,000 COP (US\$7.0), de los cuales 10,000 COP eran para el líder y 10,000 COP para el elector (Informante 1). En el comando permanecía la información de líderes y de los ciudadanos dispuestos a vender su voto. Los datos personales de los vendedores – número de cédula, lugar de residencia, teléfono y huella dactilar-, fueron capturados por el equipo administrativo. Mediante un software diseñado ad hoc, esos datos se cotejaron con información de la Registraduría Nacional para asegurar que el elector estuviera empadronado en el lugar convenido.

Este proceso tenía dos finalidades más; primero, guardar información del elector asociada a su líder para realizar los pagos; y segundo, compartir las listas con otros candidatos para verificar que el líder no estuviera vendiendo sus votos a más de un candidato o partido político. En caso de que resultara “positivo”, es decir, que se constatará que el líder ofreció la lista a más de un candidato, enseguida se procedía a anularlo de la red (Informante 1). Al no

²¹Por ejemplo, cuando fue elegida representante en 2014. De hecho, el juicio en contra de Merlano evidenció que la red de compra de voto se configuró en elecciones anteriores en las que la excongresista participó como candidata y/o apoyó a otros candidatos tanto al Concejo de Barranquilla como al Congreso y al Senado.



poder acudir a instancias oficiales para denunciar un fraude, desde la dirección de la red se diseñó una estrategia de intercambio de información entre políticos de diferentes partidos para evitar la estafa de los líderes. Este tipo de acciones evidencia el nivel de sofisticación de las redes y la amplitud del fenómeno de la compra de voto en la región Caribe. Pero la tolerancia hacia estas prácticas también abre la posibilidad de una complicidad entre la política y las instituciones encargadas de perseguir y castigar esos delitos (Informante 3).

El día de las elecciones, en las casas de apoyo se encontraban los didactas cuya finalidad, como se mencionó anteriormente, era verificar si el elector sabía por quién debía ejercer su voto (Informante 2). Realizada la prueba, se entregaba un papel al elector –conocido por la Fiscalía como *sticker*–, que podía ser rosa o gris, con la frase “GRACIAS POR TU APOYO” dentro de un corazón y un código QR en la esquina inferior izquierda. El llamado “papel rosado” significaba que el elector sabía por quién votar, el “papel gris” significaba lo contrario.

Tras su paso por la casa de apoyo, y con el papel correspondiente, el elector podía acudir al puesto de votación. Efectuado el sufragio, *sticker* y certificado electoral eran entregados al líder político. Con estos el líder acudiría al comando para cobrar los restantes 35,000 COP (\$12.3 USD) por el voto emitido. El código QR de los *stickers* estaba asociado al líder, de modo que al ser leído por el sistema se registraba la cantidad de votos que había conseguido. Esto facilitaba el conteo para efectuar el pago. Además, el código garantizaba la originalidad del papel para evitar falsificaciones (Informante 1).

Como si se tratase de una empresa establecida en un mercado legal que recompensa a sus empleados por su desempeño, en la red de compra masiva de votos se premiaba a los líderes destacados. El líder que lograra el 70% de los votos comprometidos recibiría una bonificación de 15,000 COP (5.3 USD) por cada voto adicional. El porcentaje para alcanzar la bonificación equivalía al estimado de pérdida, pues por cada 100 votos comprados se perderían 70 (Informante 1). De

modo que dos de cada tres votos podían perderse por incumplimiento del líder, por error, inasistencia o giro del elector al sufragar por otro candidato distinto al que le vendió su voto.

El sostenimiento de las casas de apoyo, líderes y coordinadores, pagos de servicios y nómina, así como las bonificaciones necesitan sumas importantes de recursos económicos. La trama identificada en Barranquilla confirmó e hizo de dominio público la financiación procedente de grandes empresarios y contratistas. El principal implicado, actualmente sujeto a indagatoria, es el empresario Julio Gerlein. En distintas ocasiones Aída Merlano ha acusado a Julio Gerlein de haber financiado la campaña y de ser quien “manejaba la sede” (Pulzo, 2020).²² En todo este modelo, la candidata fue la intermediaria más importante de una amplia red que tuvo en la cima al empresario.

4. Implicaciones políticas y sociales de la compra de voto en Colombia

Como se mencionó al inicio del estudio, la compra de voto es una práctica que afecta la representación política y las elecciones, y que tiende a mantener las desigualdades sociales. El primer elemento para destacar es que el coste de una red tan compleja como la descrita en el apartado anterior termina siendo asumido indirectamente por la población. Siguiendo el testimonio del Informante 1, por cada 100 votos comprados el grupo encabezado por Merlano estimaba conseguir solo 30 sufragios, lo que representaba una pérdida del 70% de lo erogado. En otras palabras, cada voto asegurado tuvo un costo de 166,666 COP²³. A ese rubro habrá que añadir los recursos necesarios para el sostenimiento de personal y equipo técnico, renta de inmuebles y gastos para transporte y alimentación.

Según información que arrojó el juicio de Merlano, durante la campaña electoral el grupo invirtió cerca de 6.000 millones COP²⁴ (2,1 millones USD) en la compra de más de 300.000 votos (Radicación 52418. CSJ, 2019). Si bien no existe certeza de cuánto se gastó en la trama, al menos se

²²En uno de los videos de la sede de campaña, a Merlano se le ve molesta luego de una reunión con Gerlein. En el video se escucha que se queja por recibir menos dinero del empresario del necesario: “a lo bien ya el debate me lo bajó a 1.300 según él; o sea no pagamos casas de apoyo, no pagamos votos, no pagamos; (...) tú crees que yo voy a dejar de pagarle a los líderes (...) pa’ cerrar el debate necesito 2300 (...), nosotros nos terminamos gastando la mitad, es correcto. Pero por mucho que quiera ahorrar, esa vaina no baja de 1.500 millones. No baja” (Semana, 2019).

²³La falta de certeza sobre la decisión que tomará el elector que vendió su voto, a la que hizo referencia el informante, sustenta la afirmación de Stokes (2007), en el sentido en que los partidos no compran votos sino “votos esperados” (p. 86).

²⁴Esta estimación supera por mucho el tope máximo de gasto permitido para la campaña que era de 884 millones.

conoce la procedencia de gran parte de los recursos: las aportaciones del empresario Julio Gerlein, cuya inversión, de acuerdo con el juicio y el Informante 1, vería recuperada a partir de la obtención de contratos del Estado. Esta dinámica tiene efectos perjudiciales para el grueso de la población. Los empresarios -y otros grandes capitales- aportan dinero para que los candidatos compren votos porque persiguen un interés específico. Los aportes generan ataduras y compromisos a los políticos *ex ante*, esto es, previa victoria y posicionamiento en el cargo. Una vez en funciones, los políticos deben pagar “el favor”, para lo cual disponen de varias medidas: cabildeo a favor de los grupos de financiamiento; compensaciones fiscales; asignación de licitaciones para llevar a cabo obra pública; modificaciones al presupuesto, entre otros.

Las acusaciones que pesan sobre el empresario barranquillero Julio Gerlein evidencian que la compra masiva de votos ha formado parte de una práctica sistemática de un clan político para obtener recursos del Estado y aumentar su influencia y capital económico. Julio Gerlein tiene un largo historial financiando campañas electorales, y durante más de 30 años ha recibido contratos de obra pública. Una de sus empresas, Valores y Contratos (Valorcon), fundada en 1992, ha participado en más de 100 proyectos de infraestructura -vial, de vivienda, deportiva e industrial-, tanto a nivel local como nacional, convirtiéndose en uno de los contratistas más importantes del país (La Silla Vacía, 2016). De modo que la compra de votos, en este y otros casos, ha sido financiada con dinero público otorgado al contratista por medio de licitaciones hechas a modo. Esos recursos, en un sistema donde prime el estado de derecho, deben asignarse de forma transparente, mediante licitación abierta y competitiva, y no con favoritismos.

Si la política pública queda condicionada de antemano, hay un claro sesgo de representación política a favor de unos cuantos grupos e intereses particulares y en detrimento del grueso de la población. Lo mismo sucede en términos de responsabilidad: el político es responsable (*accountable*) ante el patrón que financió la campaña y la trama ilegal, en este caso un contratista, y no frente al electorado. Es en ese sentido que se promueven incentivos erróneos en quienes ganan un cargo de elección popular comprando votos.

Junto a la falta de responsabilidad de los políticos, el caso pone de manifiesto cómo quedan socavados derechos políticos como el libre ejercicio del sufragio y la igualdad de expresar preferencias sobre asuntos de interés público. Los ciudadanos que decidieron votar por Merlano a cambio de la prebenda recibida -concentrados principalmente en la Costa caribe colombiana-, perdieron la oportunidad de juzgar a los candidatos por sus acciones previas o por sus propuestas de campaña. A la par de hacer a un lado la oportunidad de evaluar retrospectiva o prospectivamente, renunciaron a su derecho a expresar su inconformidad y desacuerdo con los candidatos si es que ninguna opción política resultaba de su agrado.

Por último, la venta del voto evita que las demandas ciudadanas sean incorporadas en la agenda política, en especial de los más necesitados, quienes son el principal objetivo de los intermediarios. A partir de las implicaciones anteriores surge una evidente paradoja: la compra de votos favorece a quienes acceden al poder por esta vía y perjudica a los estratos más bajos, pero son estos últimos la principal fuente de sufragios. Partidos y candidatos continúan tomando ventaja de los pobres y de su falta de autonomía (O'Donnell, 1996).

Reflexiones finales

Este estudio tuvo como objetivos describir cómo opera una red de compra de votos y reflexionar sobre las implicaciones de dicha estrategia de movilización. El caso analizado es representativo de una práctica extendida en mayor o menor intensidad por todo el territorio colombiano. La red que encabezó Aída Merlano desde la ciudad de Barranquilla funcionó con un alto grado de sofisticación, destacando la división de personal de acuerdo con la actividad a desarrollar, el equipo tecnológico que facilitaba el manejo de información y las fuentes de financiamiento para cubrir gastos y compromisos adquiridos. Todo este capital fue invertido con la finalidad de que los candidatos involucrados ganaran la elección, pero también con el objetivo de que un grupo económico continuara apropiándose de recursos del Estado.

Con relación a los efectos, cabe concluir que la compra de votos es una estrategia de manipulación política sumamente dañina porque, además de afectar instituciones democráticas, contribuye a empeorar la



calidad de la ciudadanía. Estrategias de movilización política como el clientelismo pueden reforzar redes sociales de cooperación para exigir mejores servicios o facilitar la participación (Cruz, 2019), sobre todo en escenarios caracterizados por grandes desigualdades sociales y en donde la presencia del Estado es deficiente (Auyero, 2012). Sin embargo, la compra de voto desincentiva la cooperación y puede estar asociada a la disminución de inversión en la prestación de servicios públicos (Khemani, 2005).

Finalmente, casos como el que aquí se analizó permiten abrir nuevas líneas de investigación. Quedan interrogantes por resolver como cuán efectiva es la compra de voto como estrategia de manipulación y movilización o por qué persiste. Sobre este particular, la literatura argumenta que la estrategia es efectiva cuando los partidos tienen la capacidad de monitorear al ciudadano (Brusco et al., 2004). Según se pudo documentar en este trabajo, la red de coordinadores y líderes junto a los didactas y punteadores sirvió al grupo de Merlano no solo para acompañar y enseñar a los electores, sino para monitorear su comportamiento. Pero este tipo de mecanismos de control y vigilancia solo son efectivos en escenarios de alta corrupción y debilidad institucional. Por ello es necesario enfatizar en la necesidad de fortalecer las instituciones.

Una última línea de investigación que tampoco ha recibido la atención necesaria es la coacción o constreñimiento al sufragante. Es decir, cuando se presiona o amenaza por cualquier medio a una persona para que emita un voto por un candidato o partido específico. En el juicio en contra de Merlano, uno de los testigos afirmó que a través de presiones algunos partidos en la Costa obtienen votos de servidores públicos y empleados del sector privado. Bajo esta modalidad, se amenaza con despidos a funcionarios y trabajadores si no llevan a las urnas a un número determinado de electores. Esta modalidad no resultaría ajena en una región donde los políticos están vinculados al mundo empresarial. Por tanto, queda pendiente para ser explorada en futuras investigaciones.

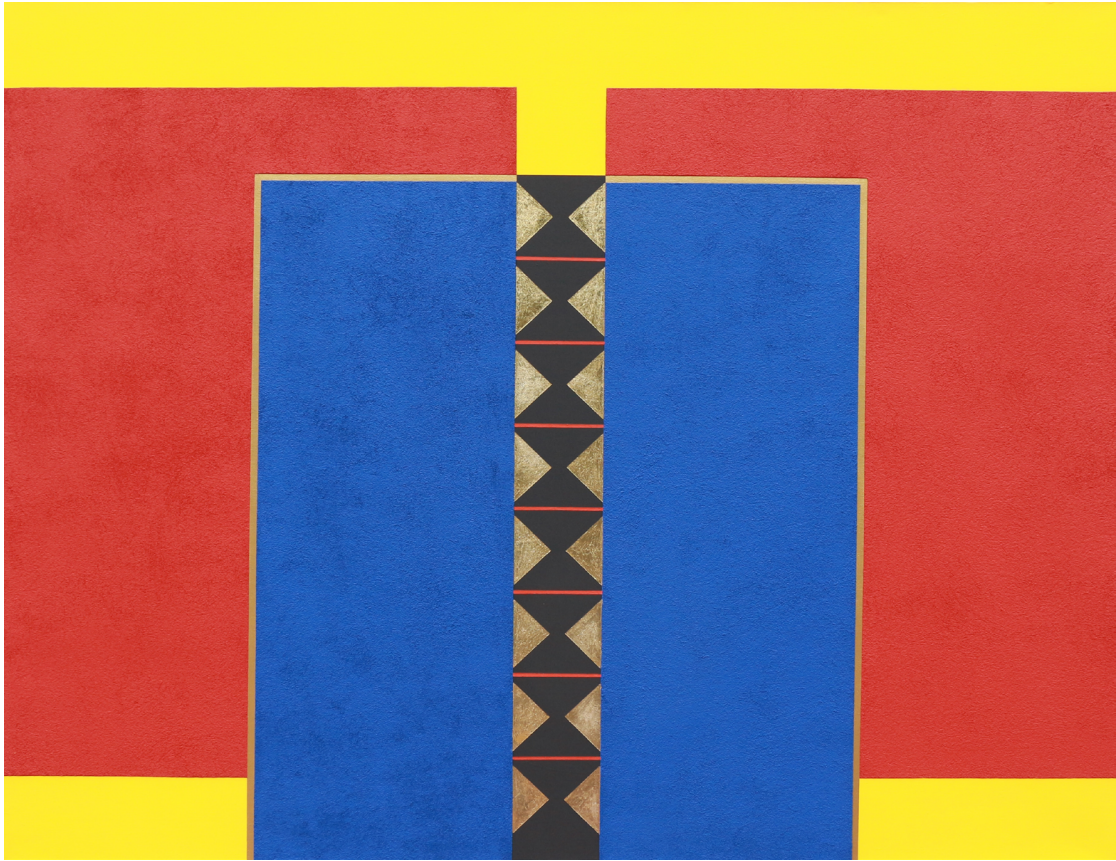
Bibliografía

- Auyero, J. (2012). *La política de los pobres. Las prácticas clientelares del peronismo*. Buenos Aires: Manantial.
- Bobbio, N. (1986). *El futuro de la democracia*. México: FCE. <https://doi.org/10.22201/fcpys.24484903e.1986.2.60044>
- Brusco, V., Nazareno, M., & Stokes S. (2004). Vote Buying in Argentina. *Latin American Research Review*, 39(2), 66-88. <https://doi.org/10.1353/lar.2004.0022>
- Calvo, E. y Murillo, M. (2004). Who Delivers? Partisan Clients in the Argentine Electoral Market. *American Journal of Political Science*, 48(4), 742-757. <https://doi.org/10.1111/j.0092-5853.2004.00099.x>
- Cruz, C. (2019). Social Networks and the Targeting of Vote Buying. *Comparative Political Studies*, 52(3), 382-411. <https://doi.org/10.1177/0010414018784062>
- Corte Suprema de Justicia (2019). Radicación 52.418, Sala Especial de Primera Instancia, Colombia.
- Cox, G., y McCubbins, M. (1986). Electoral Politics as a Redistributive Game. *The Journal of Politics*, 48(2), 370-389. <https://doi.org/10.2307/2131098>
- Dahl, R. (1989). *La poliarquía*. Madrid: Tecnos.
- Díaz, E. (1986). *El clientelismo en Colombia. Un estudio exploratorio*. Bogotá: El Áncora.
- Díaz-Cayeros, A., Estévez, F., & Magaloni, B. (2016). *The political Logic of Poverty Relief: Electoral Strategies and Social Policy in Mexico*. Cambridge: Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9781316492710>
- El Tiempo (2019, octubre 1). Los poderosos de la Costa a quienes toca fallo contra Aída Merlano. Recuperado de <https://www.eltiempo.com/justicia/cortes/los-detalles-de-la-condena-contrasenadora-aida-merlano-por-corrupcion-electoral-412960>
- Fergusson, L., Molina, C., & Riaño, J. (2017). I sell my vote, and so what? A new database and evidence from Colombia. *Documentos de Trabajo*, 20, CEDE. <https://doi.org/10.2139/ssrn.2935385>
- Gobierno de Colombia (2018). Datos abiertos. Recuperado de <https://www.datos.gov.co/Resultados-Electorales/RESULTADOS-ELECTORALES-2018-SENADO-DE-LA-REPUBLICA/949k-z6ky>
- González, L. (2019). Introducción: claves para entender el clientelismo político. En González, L. (Dir.), *Clientelismo, patronazgo y corrupción en Colombia y México* (pp. 1-21). Bogotá: Universidad del Norte. <https://doi.org/10.2307/j.ctvh9w17d4>
- González, L., Guzmán, C. y Tuirán, A. (2019). *Clientelismo de mediación en Barranquilla*. En González, L. (Dir.), *Clientelismo, patronazgo y corrupción en Colombia y México* (pp. 54-75). Bogotá: Universidad del Norte. <https://doi.org/10.2307/j.ctvh9w17d7>
- Guillén, F. (2008). *El poder político en Colombia*. Bogotá: Planeta.
- Greene, K. (2016). *Why Vote Buying Fails: Campaign Effects and the Elusive Swing Voter*. Unpublished Manuscript. University of Texas.
- Grupo Aval (2020). Portal Financiero. Recuperado de <https://www.grupoaval.com/wps/portal/grupo-aval/aval/portal-financiero/monedas/dolar/datos-historicos>
- Hancock, D., & Algozzine, B. (2006). *Doing Cases Study Research. A Practical Guide for Beginning Researchers*. EE.UU.: Columbia University.

- Heckathorn, D. (1997). Respondent-Driven Sampling: A New Approach to the Study of Hidden Populations. *Social Problems*, 44(2), 174-199. <https://doi.org/10.2307/3096941>
- Hagene, T. (2015). Political Clientelism in Mexico: Bridging the Gap Between Citizens and the State. *Latin American Politics and Society*, 57(1), 139-162. <https://doi.org/10.1111/j.1548-2456.2015.00259.x>
- Hidalgo, D., & Nichter, S. (2016). Voter Buying: Shaping the Electorate through Clientelism. *American Journal of Political Science*, 60(2), 436-455. <https://doi.org/10.1111/ajps.12214>
- Khemani, S. (2015). Buying votes versus supplying public services: Political incentives to under-invest in pro-poor policies. *Journal of Development Economics*, 117, 84-93. <https://doi.org/10.1016/j.jdeveco.2015.07.002>
- Kitschelt, H., y Wilkinson, S. (2007). Citizen-politician linkages: an introduction. En Kitschelt, H. y Wilkinson, S. (Eds.) *Patrons, Clients, and Policies: Patterns of Democratic Accountability and Political Competition* (1-49). Cambridge: Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511585869.001>
- El Espectador. 2020. La cuota de la casa Char que quería llegar al congreso con el apoyo de Aída Merlano. February 11. <https://www.elespectador.com/noticias/judicial/la-cuota-de-la-casa-char-que-queria-llegar-al-congreso-con-el-apoyo-de-aida-merlano-articulo-904007/>
- La Silla Vacía. (2016, agosto 25). Julio Gerlein Echeverría. Recuperado de <https://lasillavacia.com/quienesquien/perfilquien/julio-gerlein-echeverria>
- Leal, F., & Dávila, A. (2010). Clientelismo: el sistema político y su expresión regional. Bogotá: Universidad de los Andes.
- Lehoucq, F. (2007). When does a market for votes emerge? Historical and theoretical perspectives. En Schaffer, C. (Ed.). *Elections for Sale: The Causes and Consequences of Vote Buying* (33-45). Boulder: Lynne Rienner.
- Manin, B., Przeworski, A., & Stokes, S. (1999). Introduction. En Przeworski, A., Stokes, S. y Manin, B. (Eds.). *Democracy, Accountability, and Representation* (1-26). EE.UU.: Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9781139175104.001>
- Misión de Observación Electoral (2018). Mapas y factores de riesgo electoral. Elecciones nacionales Colombia 2018. Bogotá: Arte Litográfico.
- Misión de Observación Electoral (2019). Mapas y factores de riesgo electoral. Elecciones de autoridades locales Colombia 2019. Bogotá: Arte Litográfico.
- Nichter, S. (2008). Vote Buying or Turnout Buying? Machine Politics and the Secret Ballot. *The American Political Science Review*, 102(1), 19-31. <https://doi.org/10.1017/S0003055408080106>
- Nichter, S. (2014). Conceptualizing vote buying. *Electoral Studies*, 35, 315-327. <https://doi.org/10.1016/j.electstud.2014.02.008>
- Noticias Caracol. (2018, abril 24). "Ella daba las instrucciones": el relato del testigo que tiene en apuros a Aída Merlano. Recuperado de <https://noticias.caracoltv.com/colombia-decide-2018/ella-daba-las-instrucciones-el-relato-del-testigo-que-tiene-en-apunros-aida-merlano-ie11269>
- O'Donnell, G. (1996). Another Institutionalization: Latin America and Elsewhere. Working Paper, 222, Kellogg Institute for International Studies.
- Ocampo, G. (2014). Poderes regionales, clientelismo y Estado. Etnografía del poder y la política en Córdoba, Colombia. Bogotá: Siglo del hombre editores.
- Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito y Fiscalía General de la Nación. 2018. Tipologías de corrupción en Colombia. Corrupción electoral. Recuperado de <https://www.fiscalia.gov.co/colombia/wp-content/uploads/Tomo-VI.pdf>
- Pérez, J. (2018, enero 21). Roberto Gerlein, el último senador del siglo XX. La Silla Vacía. Recuperado de <https://lasillavacia.com/silla-caribe/roberto-gerlein-el-ultimo-senador-del-siglo-xx-64293>
- Piattoni, S. (2001). Clientelism in Historical and Comparative Perspective. En Piattoni, S. (Ed.). *Clientelism, Interest, and Democratic Representation. The European Experience in Historical and Comparative Perspective* (1-30). Nueva York: Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9781139175340.002>
- Pulzo (2020, febrero 16). "A la sede política llevaban tulas con dinero y las entregaban a Julio Gerlein": Merlano. Recuperado de <https://www.pulzo.com/nacion/aida-merlano-acusa-nuevo-julio-gerlein-entrevista-con-vicky-davila-PP846832>
- Registraduría Nacional (2018). Recuperado de <https://www.registraduria.gov.co/>
- Roniger, L. (1990). Hierarchy and Trust in Modern Mexico and Brazil. New York: Praeger.
- Rueda, M. (2017). Small Aggregates, Big Manipulation: Vote Buying Enforcement and Collective Monitoring. *American Journal of Political Science*, 61(1), 163-177. <https://doi.org/10.1111/ajps.12260>
- Sandholt, P. y Justesen, M. (2013). Poverty and Vote Buying: Survey-based evidence from Africa. *Electoral Studies*, 33, 220-232. <https://doi.org/10.1016/j.electstud.2013.07.020>
- Sartori, G. (1993). ¿Qué es la democracia? México: Alianza Editorial.
- Sartori, G. (2002). La Política. Lógica y método en las ciencias sociales. México: FCE.
- Schaffer, F. (2002). Might Cleaning up Elections Keep People Away from the Polls? Historical and Comparative Perspectives. *International*



- Political Science Review*, 23(1), 69-84. <https://doi.org/10.1177/0192512102023001004>
- Schaffer, F. (2007a). Why Study Vote Buying? En Schaffer, C. (Ed.). *Elections for Sale: The Causes and Consequences of Vote Buying* (1-16). Boulder: Lynne Rienner.
- Schaffer, F. (2007b). Lessons Learned. En Schaffer, C. (Ed.). *Elections for Sale: The Causes and Consequences of Vote Buying* (183-200). Boulder: Lynne Rienner.
- Schaffer, F., & Schedler, A. (2007). What is Vote Buying? En Schaffer, C. (Ed.). *Elections for Sale: The Causes and Consequences of Vote Buying* (17-30). Boulder: Lynne Rienner.
- Semana (2019, septiembre 13). Los videos que enredan a Julio Gerlein con pagos para la compra de votos de Merlano. Recuperado de <https://www.semana.com/nacion/articulo/los-videos-que-enredan-a-julio-gerlein-con-pagos-para-la-compra-de-votos-de-merlano/632160>
- Serra, G. (2016). Vote Buying with Illegal Resources: Manifestation of a Weak Rule of Law in Mexico. *Journal of Politics in Latin America*, 8(1), 129-150. <https://doi.org/10.1177/1866802X1600800105>
- Stokes, S. (1999). What Do Policy Switches Tell Us about Democracy? En Przeworski, A., Stokes, S. y Manin, B. (Eds.). *Democracy, Accountability, and Representation* (98-130). EE.UU.: Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9781139175104.004>
- Stokes, S. (2005). Perverse Accountability: A Formal Model of Machine Politics with Evidence from Argentina. *American Political Science Review*, 99(3), 315-325. <https://doi.org/10.1017/S0003055405051683>
- Stokes, S. (2007). Is Vote Buying Underdemocratic? En Schaffer, C. (Ed.). *Elections for Sale: The Causes and Consequences of Vote Buying* (81-99). Boulder: Lynne Rienner.
- Stokes, S., Dunning, T., Nazareno, M., & Brusco, V. (2013). *Brokers, Voters, and Clientelism. The Puzzle of Distributive Politics*. Cambridge: Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9781107324909>
- Tilly, C. (2007). *Democracy*. Nueva York: Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511804922>
- Vicente, P. (2014). Is Vote Buying Effective? Evidence from a Field Experiment in West Africa. *The Economic Journal*, 124(574), 356-387. <https://doi.org/10.1111/econj.12086>
- Wang, C. y Kurzman, C. (2007). The Logistics: How to Buy Votes. En Schaffer, C. (Ed.). *Elections for Sale: The Causes and Consequences of Vote Buying* (61-78). Boulder: Lynne Rienner.
- Yin, R. (2003). *Case Study Research. Design and Methods*. EE.UU.: Sage Publication.
- Zarazaga, R. (2014). *Vote-buying and Asymmetric Information*. Working Paper 398, Kellogg Institute for International Studies.



TEJIDO

1.30 x 1.10 mt

Acrílicos y tierras sobre tela

2018

Valores y normas que dan forma a la política colombiana para la reducción de la pobreza: Red Unidos (2006-2017)

Values and norms that shape the Colombian policy to reduce extreme poverty: Red Unidos (2006-2017)

Gino Montenegro Martínez 

Universidad CES, Medellín-Colombia
gmontenegro@ces.edu.co

Álvaro Franco Giraldo 

Institución Universitaria Visión de las Américas, Medellín-Colombia.
alvarofrancogiraldo@hotmail.com

Resumen

Este artículo tiene como propósito develar los valores y normas que dan forma a la política colombiana para la reducción de la pobreza extrema: Red Unidos (2006-2017). Para ello, se realizó una revisión documental que incluyó la normatividad colombiana en la cual emerge o se modifica la política, así como documentos de política internacional que orientan el desarrollo de políticas de reducción de pobreza a comienzos del siglo XXI. Sumado a lo anterior, se realizaron entrevistas semiestructuradas a actores clave en el diseño de la Red. Se encontró que la reducción de la pobreza hace parte de la agenda global que influencia la agenda nacional. La focalización y la articulación de los programas sociales hacia los más pobres son los mecanismos que utiliza el Estado para ser eficiente. De otro lado, se busca lograr una sociedad competitiva y productiva; para ello, el crecimiento económico, la consolidación de un mercado laboral competitivo y la formación para el trabajo de las personas pobres son los principios de acción que orientan la política.

Palabras clave: pobreza extrema, reducción de la pobreza, política pública, análisis de política pública.

Abstract

This article aimed to unveil the values and norms that shape the Colombian policy to reduce extreme poverty – Red Unidos 2006-2017. A documentary review that include Colombian normative documents where emerges or modifies the policy and international policy documents aimed to develop policies to reduce poverty at XXI century was made, also semi-structured interviews to key political actors to Red Unidos design. We found the poverty reduce it is part of the global agenda. Focalization and articulation of social programs aimed to poor people are a State mechanism to be more efficient. As well, it seeks to achieve a competitive and productive society, for that purpose, the economic growth, consolidation of a competitive labor market, and job training for poor people, are the principles of action who guides the policy.

Keywords: extreme poverty, poverty reduction, public policy, public policy analysis.

Artículo: Recibido el 4 de septiembre de 2019 y aprobado el 16 de mayo de 2020

Cómo citar este artículo:

Montenegro, G. & Franco, A. (2020). Valores y normas que dan forma a la política colombiana para la reducción de la pobreza: Red Unidos (2006-2017). *Reflexión política* 22(46), pp. 59-71. doi: <https://doi.org/10.29375/01240781.3688>

Introducción

Colombia conformó en el 2004 una misión para elaborar estudios que permitieran esclarecer los mecanismos que determinan la pobreza y la desigualdad¹ (Presidencia de la República, 2004). Como resultado, dicha misión precisó que la combinación de estrategias macroeconómicas y de asistencia social, condicionada a la protección de capital humano y a la promoción social, serían los mecanismos para la reducción de la pobreza en el país. Siguiendo dicha orientación, dos años más tarde se constituyó la Red de Protección para la Reducción de la Extrema Pobreza, en adelante Red Unidos.

La Red Unidos hace parte del sistema de protección social colombiano y basa su accionar en un enfoque de promoción social. Parte del supuesto de que cada hogar pobre tiene una serie de capacidades y habilidades, por lo que por medio de su esfuerzo propio y de manera voluntaria, los miembros del hogar pueden salir de la pobreza extrema. Para ello, la acción del Estado se circunscribe a presentar a los hogares la oferta de servicios sociales de la que dispone para hacer posible su superación (Departamento Nacional de Planeación, 2006a).

La Red inicia su implementación en el año 2007 en Buenaventura con la participación de 2.000 mujeres cabeza de familia. Para ese momento, se seleccionaron otros 33 municipios como parte de una prueba piloto y, entre los años 2009 y 2010, se expandió a nivel nacional (Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza Extrema, 2011). De acuerdo con el informe de cumplimiento de logros del Departamento de la Prosperidad Social, con corte a 30 de abril de 2017, en Colombia estaban siendo acompañados 628.751 hogares.

Las políticas públicas, como es el caso de la Red Unidos, son resultado de procesos de interacción entre distintos actores políticos, sociales e institucionales. Están contenidas por un conjunto de acciones y decisiones que comparten la mayoría de los miembros o los grupos con mayor visibilidad, participación y poder de la sociedad que las construye, las cuales dan cuenta de una serie de imágenes que se tienen del problema que se pretende resolver. Desde esta perspectiva, una política pública es la representación que la sociedad hace sobre una situación socialmente problemática. Por lo tanto, deben analizarse como procesos a través de los cuales se elaboran representaciones que permiten entender y actuar sobre la realidad percibida (Cuervo, 2007; Muller, 2002; Vargas, 1999).

El investigador puede emprender, entre otros, dos caminos para estudiar las políticas públicas: la evaluación o el análisis. Para este último, la política pública es examinada en su conjunto desde su inicio hasta el momento en que se analiza, con el propósito de develar qué es lo que propone y qué es lo que persigue como efecto. De otro modo, entiende que su emergencia ocurre en un contexto histórico, de tal forma apela a un análisis diacrónico. Finalmente, concibe que el Estado es una organización social compleja en donde participan múltiples y diversos actores que, en el marco del debate político, interactúan y entran en tensiones como consecuencia, entre otras, de la puesta en disputa de sus diferentes cosmovisiones e ideologías (Hernández, 1999; Majone, 2006; Salazar Vargas, 2009).

Uno de los enfoques para el análisis de políticas públicas que hace énfasis en la función cognitiva es el desarrollado por Pierre Muller. Para este autor, la elaboración de una política pública parte de la construcción de una representación de la realidad que se quiere intervenir en donde los actores barajan estrategias de solución y definen sus propuestas de acción. A este conjunto de imágenes es lo que Muller denomina como el referencial de la política pública. El referencial y sus niveles de percepción del mundo son tres: el referencial global, el referencial sectorial y los operadores transaccionales (Muller, 2002).

El referencial global corresponde a la representación general en torno a la que se ordenan y jerarquizan las diferentes representaciones sectoriales. Está conformado por un conjunto de valores que hacen referencia a las creencias más fundamentales sobre lo que está bien/mal, lo deseable/indeseable.

¹Se denominó Misión para el Diseño de una Estrategia para la Reducción de la Pobreza y la Desigualdad (MERPD). Sus orientaciones y actores que la conforman se establecen en el Decreto 4416 de 2004.



A su vez, por una serie de normas que hacen alusión a los principios de acción que se imponen o se adoptan para dirigir una conducta o la correcta realización de una acción (Muller, 2002).

Elster (1997) afirma que las normas sociales son construcciones que circunscriben la acción, tienen como función concentrar y coordinar las expectativas, resolviendo en parte la dificultad que implica predecir los resultados de su puesta en marcha². De manera particular son compartidas por otras personas y sostenidas o reformuladas por su aprobación/ desaprobación. Para este artículo las normas, además, se entienden como entidades supraindividuales, ya que orientan la realización de acciones fundamentales para cumplir con una serie de expectativas que la sociedad o determinados grupos sociales, con mayor poder de participación o visibilidad, han instaurado previamente. Para el caso del referencial global, dichas expectativas se puntualizan en los valores expresados implícita o explícitamente por la política misma. Es decir, las normas se comportan como principios que orientan la acción y, a su vez, se enmarcan en el sistema de valores previamente establecido.

Adicionalmente, es sustancial considerar que las normas y valores que hacen parte del referencial global son al tiempo resultado de la interacción humana en un mundo globalizado. En este marco los Estados-nación en virtud de participar, por ejemplo, en el escenario económico globalista, y bajo una dinámica de difusión y convergencia, han emitido políticas de desregulación y de liberalización financiera y comercial (Franco-Giraldo, 2013; Gilardi, 2012; Sassen, 2007). De este modo, el análisis de la política no se puede circunscribir al ámbito intra-nacional, debe trascender los límites nacionales y hacer parte de un análisis inter-nacional que permita identificar las bases que dan forma a las políticas para la lucha contra la pobreza como problema de interés global (Pogge, 2008). Para ello, se asume que el referencial global, más allá de lo sectorial, entiende que los fenómenos involucrados en la configuración de la política pública se comportan como entidades complejas y multifacéticas que cobran sentido a la luz de lo que acontece en el contexto global (Franco-Giraldo, 2013).

De tal modo, este artículo se acerca a la Red Unidos entendiéndola como una representación que la sociedad o los grupos sociales con mayor visibilidad y participación en el escenario político, hacen de la pobreza y de los pobres, las cuales orientan las formas en que se plantea resolverla. Además, se parte del supuesto de que dichas representaciones no corresponden únicamente a las construcciones y significados que se elaboran desde el nivel local; al contrario, estas sientan sus bases en otras construcciones que se han realizado del problema en el nivel internacional. En consecuencia, y siguiendo el referencial global propuesto por Muller, el objetivo que persigue este artículo es develar los valores y normas que le dan forma a la Red Unidos, a fin de explicar e interpretar la acción pública en torno a la denominada lucha contra la pobreza en el país.

Metodología

El presente trabajo se desarrolla desde el paradigma constructivista; de tal modo, se entiende que las realidades son construcciones basadas en la experiencia social (Guba y Lincoln, 1994). Desde esta óptica, las formas en que se pretende resolver la pobreza extrema, enunciadas en la Red Unidos, estarían determinadas sustancialmente por los marcos de comprensión e interpretación del mundo de los actores involucrados en el proceso de elaboración de esta (Puello-Socarrás, 2007).

Se recurrió a un estudio de caso con el fin de analizar profundamente la Red de Protección para la Reducción de la Extrema Pobreza (Red Unidos). Para el análisis de los valores y normas que dan forma a la política, se recurrió a tres fuentes de información. Por una parte, la normatividad colombiana en donde se realizan modificaciones o ajustes de la Red Unidos publicados en páginas oficiales (con extensión.gov.co) para el periodo 2000 al 2016. Esto con el fin de analizar de manera histórica y contextual los caminos que recorrió la Red Unidos, las orientaciones generales del ámbito nacional en torno a la pobreza extrema y su papel y ubicación en la configuración de política social del Estado colombiano.

La segunda, documentos considerados de política internacional en donde se dan orientaciones para el desarrollo de políticas, planes o programas

²Se hace alusión a la definición que Elster hace de las normas sociales distinguiéndolas de las normas morales, legales, privadas, equilibrios de convención, hábitos y neurosis compulsivas y las tradiciones. La imposibilidad de predecir es el primero de los problemas del orden social que describe el autor.

para la reducción de la pobreza a comienzos del siglo XXI. Esto con el fin de identificar las líneas de acción contra la pobreza que se discuten y señalan en el ámbito internacional para posteriormente contrastarlas con las del ámbito nacional.

Una vez se identificaron los documentos, se siguió lo sugerido por Galeano (2004) en relación con la investigación documental. Ello incluyó la configuración de un inventario con los siguientes ítems: nombre del documento, tema del documento, año de publicación, emisor, importancia para el estudio.

La tercera, corresponde a actores clave que participaron en el proceso de diseño de la Red Unidos. A pesar de que pueden presentarse sesgos de memoria, en la medida que la configuración de Red inicia desde el 2004, además de la posibilidad de que los actores clave pudieran reconstruir su participación en las decisiones ya sea minimizándolo o valorizándolo, la pretensión fundamental para su inclusión fue la de comprender su acción a la vez que darles sentido a los datos recabados de los documentos de política nacional e internacional. Para ello se recurrió a una muestra de casos políticamente importantes en el sentido de Patton (1987).

La identificación de cada uno de los actores fue posterior a la revisión documental, es así como, solamente después de realizar el análisis de los textos relacionados con la política, se pudo configurar una matriz de actores que intervinieron en el diseño de la Red Unidos y que fueron potenciales participantes de la investigación.

Una vez seleccionados se les invitó a participar enviando un correo electrónico a cada uno de ellos. En dicha comunicación se informaba sobre el título de la investigación, el objetivo y la relevancia de la participación en la misma. Tan pronto se contó con su aceptación se concertó un encuentro de manera personal o vía Skype y por medio de una entrevista semi-estructurada, y se generaron los datos. Cada una de las entrevistas fue grabada y transcrita en un procesador de textos. Previo a la grabación de cada una de ellas, a cada entrevistado se le dio a leer el consentimiento informado. La revisión de documentos y las entrevistas se realizaron entre agosto del 2018 y abril de 2019.

El análisis de los datos partió del establecimiento de categorías de análisis previas, las cuales se definieron a la luz los componentes del referencial de Muller (2002). En la primera fase se recurrió al análisis de contenido como técnica para

el análisis de los datos, esto significó desarrollar 3 procesos analíticos, a saber: codificación abierta, desarrollo de categorías e integración final de los hallazgos (Cáceres, 2008).

Se recolectaron en total 15 documentos en donde se da forma a la Red Unidos o se realizan modificaciones en su forma de operación y 3 documentos considerados de política internacional (ver tablas 1 y 2 en Anexos). En relación con los actores clave en el diseño de la política, se entrevistaron 4 personas: 3 nacionales que participaron directamente al interior de la Misión para el Diseño de una Estrategia para Reducción de la Pobreza y la Desigualdad (MERPD), y una persona del nivel internacional que pertenece al Banco Mundial y es nombrado participante en el diseño de la Red, como resultado de la revisión documental. Se obtuvieron unidades de significado con un sistema compuesto por 99 códigos que se agruparon en 14 subcategorías. Después del proceso de triangulación, se obtuvieron 8 subcategorías que se ordenaron entorno a una categoría central de análisis (ver Tabla 3 en Anexos).

El procesamiento de los datos, la codificación, agrupación en categorías y construcción de redes se realizó en el programa Atlas Ti versión 8.2.3. Los verbatim que se presentan en el texto son los que los autores consideran ayudan en buena manera a argumentar la presentación de los resultados. Estos se identificarán con la sigla AP (actor de la política), y seguidamente se añade un número que hace referencia a la persona entrevistada. En los casos de los documentos de política nacional e internacional, su presentación se realizará siguiendo las normas APA.

Este artículo hace parte del trabajo de tesis doctoral titulada “Análisis de la política para la superación de la pobreza extrema y el comportamiento de indicadores sociales y de salud a partir de su implementación en Bogotá” aprobada por el Comité de Ética en Humanos de la Universidad CES, registrada en el acta No. 87 de 2015.

Hallazgos

Los valores fundamentales que se constituyen en las creencias básicas que dan forma a la Red Unidos descansan en tres asuntos: el primero, la reducción de la pobreza es un asunto de interés internacional y las intervenciones para su manejo



y las metas frente a su reducción hacen parte de una agenda global. El segundo, se requiere de un Estado eficiente en el uso de los recursos como estrategia para el desarrollo y la superación de la pobreza. Y tercero, la consolidación de una sociedad competitiva y productiva. Cada uno de estos valores contiene una serie de normas que se convierten en principios de acción de la política. De tal modo, cada uno de los valores será presentado junto con las normas que la integran.

1. La reducción de la pobreza es una cuestión de interés del nivel global

La conformación de una agenda política global contenida por situaciones problemáticas que se han discutido y definido en escenarios del nivel internacional, el cual tiene la capacidad de orientar la selección de los problemas que ingresan en la agenda política del nivel nacional. Los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) fueron la expresión de dicha agenda y la pobreza, se constituye en un problema que reviste trascendencia a nivel internacional. En efecto el primer ODM se orientaba a erradicar la pobreza extrema y el hambre para el 2015 (Naciones Unidas, 2000). De tal modo, le corresponde a los Estados miembros de Naciones Unidas desarrollar políticas internas que den alcance a dichas metas.

En el nivel nacional, los ODM tuvieron un papel relevante en la configuración de la agenda política nacional, ejemplo de ello es el documento *Visión Colombia 2019*. En este documento se establece una serie de metas orientadoras de la acción del Estado, las cuales “van de la mano con las del documento *Objetivos de Desarrollo del Milenio (2015)* suscrito por los países miembros de las Naciones Unidas [...]” (Departamento Nacional de Planeación, 2005a, p. 5). En esta misma línea, el *Conpes 91 de 2005* consolidó las metas que debía cumplir el país en el marco de los ODM (Departamento Nacional de Planeación, 2005b). La Red Unidos se encuadra en esa misma dinámica, cuestión que es ratificada no solo por el *Conpes 102* que la formaliza, sino también por una de las personas que trabajó en MERPD:

AP04: “Entonces toda América Latina estaba metida en eso y había unas metas de milenio [...] para bajar la pobreza en todas partes, entonces los Organismos Internacionales se metieron en eso. Planeación ayudó, el Gobierno ayudó y bueno, eso salió”.

Para inicios del siglo XXI, el Banco Mundial (BM) titula al informe sobre el desarrollo mundial “*Lucha contra la Pobreza*”. Una de las orientaciones, quizás la de mayor eco a nivel internacional, tiene que ver con el cambio de la denominada protección social tradicional al Manejo Social del Riesgo (MSR) (Holzmann y Jorgensen, 2001). En este marco de acción, el plan de desarrollo 2002-2006 considera relevante la implementación de un Sistema Social del Riesgo (SSR), el cual se debe orientar a asistir a la población más pobre y vulnerable (Congreso de la República, 2003). Para el 2006-2010, el SSR se configura como el mecanismo que, en la lógica del MSR, articula acciones de prevención y mitigación del riesgo, mientras que las acciones del sistema de promoción social, del que hace parte la Red Unidos, desarrollan acciones de superación del riesgo (Congreso de la República, 2007).

Chile, Brasil y México fueron experiencias previas que se convirtieron en referentes para el diseño de la Red Unidos. En este sentido, podría pensarse en un proceso de “regionalización” de las políticas para la superación de la pobreza extrema, como resultado de la configuración de modelos mentales compartidos que orientan a los tomadores de decisión y la revisión de “experiencias exitosas” que finalmente son tenidas en cuenta para la construcción de políticas públicas.

AP04: “[...] se venía montando programas así para la extrema pobreza, coge tú el caso de la Red Juntos: Primero en Chile, eso fue muy bueno, porque la experiencia de los chilenos con esos programas para jóvenes fue muy bueno. Segundo Lula, Lula montó un programa que fue muy exitoso en Brasil, que es un programa muy parecido al que hay aquí, Bolsa Familia y luego los mexicanos trataron de ensayar eso con Oportunidades”.

El papel del BM no fue explícito a lo largo de las entrevistas; sin embargo, su participación se entiende más desde la transferencia de conocimientos que pueden darse mediante la asistencia técnica o por medio de “juntar personas” con los decisores de políticas. Desde esta perspectiva, su rol es el de compartir experiencias consideradas “exitosas” para el tratamiento de la pobreza.

AP02: “[...] el Banco se dice el combining role no, el rol de juntar personas, de traer gente de universidades, de otros países, de otros gobiernos. Un ejemplo donde eso funcionó bastante bien yo

creo, fue el tema de las transferencias monetarias condicionales no, como Familias en Acción en Colombia, Bolsa Familia en Brasil, Juntos en Perú, Prospera en México”.

2. Estado eficiente en el uso de los recursos

Lograr un Estado eficiente en el uso de los recursos es una de las situaciones deseables que se expresan en los documentos de política nacional. Los planes de desarrollo de los años 2002-2006 y 2006-2010, documentos que dan la base política a la Red Unidos, establecen, entre otras: la necesidad de aumentar la eficiencia del gasto social, mejorar la focalización del gasto público, consolidar el Sistema de Protección Social (SPS), promover el desarrollo de habilidades en las familias para insertarse en el mercado laboral y mejorar la eficiencia y efectividad de los programas para reducción de la pobreza y desigualdad.

La focalización emerge como el instrumento de política orientado a lograr la eficiencia en el gasto público que, a su vez, se justifica como un medio para la equidad. En este marco, la selección de beneficiarios de la Red para la Superación de la Pobreza Extrema sigue los lineamientos del Conpes 100 de 2006, en donde se afirma que la focalización es un instrumento que permite orientar el gasto social con el fin de maximizar su impacto social (Departamento Nacional de Planeación, 2006b). Además, se afirma que “la focalización es un medio de lucha contra la pobreza y la desigualdad” (Departamento Nacional de Planeación, 2006a, p. 2).

Durante la implementación de la Red, el puntaje del Sisbén (Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales) es el criterio para la selección de los beneficiarios. Sin embargo, se han venido incluyendo criterios adicionales como resultado, en parte, de la identificación de otros grupos de la sociedad que son considerados como vulnerables y que, mediante la focalización del gasto social, el Estado podría ser más eficiente en su atención, entre otros: familias desplazadas, familias indígenas a partir de listados censales por el gobernador del cabildo, hogares con subsidio de vivienda en especie, comunidades étnicas en territorios colectivos con mayor número de privaciones, hogares en pobreza extrema conformados por madres cabeza de familia.

Ahora bien, en términos de la consolidación del SPS colombiano es relevante visualizar a la Red Unidos como uno de sus componentes. Este sistema, para la época², era descrito como una estructura compuesta por entidades sin objetivos comunes desarticuladas entre sí y con una alta fragmentación y superposición de programas. De este modo se instó, por una parte, a desarrollar políticas y programas dirigidos a grupos vulnerables con efecto limitado en el tiempo que complementan el SPS y, por otra, que dichas entidades desarrollaran acciones articuladas orientadas a dar respuesta a las necesidades de aseguramiento de la población y apoyo a las familias más pobres.

En esta misma línea, el Estado colombiano visualiza que la política social debe orientarse a responder a situaciones de vulnerabilidad y pobreza de la población, fungiendo un rol compensatorio de los fallos de sistema y de acción focalizada:

[factores] que no están bajo el control de la sociedad ni de las personas, son los que permiten argumentar que el Estado debe cumplir con una función compensadora y, por lo tanto, sus acciones y políticas deben concentrarse sobre las personas más pobres, incluso cuando muchos de sus resultados no sean evidentes en el corto plazo (Congreso de la República, 2007).

De tal modo, la política social, entendida desde el MSR como la estrategia central para la superación del riesgo (aliviar el impacto del riesgo una vez que se ha producido), se concibe como: “la estrategia residual si todo lo demás ha fracasado” (Holzman y Jorgensen, 2000, p. 33). De acuerdo con el BM en su informe lucha contra la pobreza, “Las redes de seguridad social pueden servir también como mecanismo automático de compensación de los efectos distributivos contraproducentes de las reformas normativas [...], y contribuir así a la viabilidad social y política de esta [...]” (Banco Mundial, 2001, p. 147).

De este modo, la Red Unidos cumple dos funciones. De un lado, busca complementar y articular los distintos programas orientados a grupos pobres y vulnerables contribuyendo a una mayor eficiencia de la acción del Estado. Por el otro, hace parte de la política social compensatoria que propone el Estado orientado a subsanar las fallas del sistema económico para las personas más pobres de la sociedad. De acuerdo con una de las personas que trabajó en la MERPD:



AP03: “[...] entonces por ese motivo montaron lo de Red Juntos, Red Unidos y las políticas de desarrollo, de crédito, de subsidio para el desempleo, de generación de empleo, de pensiones, de manejo del gasto público, todo eso fue para más una política global del país”.

3. Consolidar una sociedad competitiva y productiva

La búsqueda por lograr una sociedad competitiva y productiva es otra de las situaciones deseables que se expresan en los documentos de política nacional. Propiamente los planes de desarrollo 2002-2006 y 2006-2010, que dan la base sobre la cual se asienta la Red Unidos, recrean el ideal de la sociedad colombiana sobre dichos pilares.

La idea del crecimiento como estrategia económica con consecuencias positivas para la reducción de la pobreza, ha tenido resonancia en el nivel nacional. Sumado a ello, la descentralización y la ampliación de la igualdad de oportunidades mediante educación, seguridad social y mecanismos de asistencia social, son algunos de los pilares que, junto con el crecimiento económico, ayudarían a la reducción de la pobreza.

Estas mismas consideraciones son ratificadas en el Conpes 102, el cual establece que el crecimiento económico y los avances en la política social han permitido la disminución de los niveles de pobreza y pobreza extrema en el país. Sin embargo, reconoce que dicho crecimiento no ha traído beneficios para toda la población; de manera especial, a la población en pobreza extrema. Las razones que esgrime son dos: porque el crecimiento y el gasto no ha sido suficientemente pro-pobre y/o porque los pobres extremos están inmersos en una serie de trampas que no les permiten superar dicha condición (Departamento Nacional de Planeación, 2006a).

La Red Unidos insiste en que la forma como se puede resolver la pobreza extrema parte de la aplicación de estrategias macroeconómicas que deben complementarse con otras de asistencia social, capital humano y promoción social. Por lo anterior, se entrevisté que la Red Unidos se comporta como un mecanismo residual que actúa para corregir lo que no puede el crecimiento económico. En palabras de una de las personas que trabajó en la MERPD:

AP 04: “Ese programa estaba más hacia pobreza extrema, la pobreza en general admite estrategias más macro, o sea primero crezca hermano, no se le ocurra decrecer [...], porque se va para la olla, trate de crecer a buenas tasas, y eso requiere una buena política macroeconómica y darles acceso de largo plazo a la cosa educativa y todo eso”.

Para lograr el crecimiento económico, es importante consolidar un mercado laboral que sea más productivo. Esta misma convicción se encuentra en documentos de política internacional. De acuerdo con Holzmann y Jorguensen (2000), las acciones para la mitigación y reducción del riesgo incluyen “[...] la mejoría de los mercados laborales, [el] perfeccionamiento de las capacidades de la mano de obra, proyectos comunitarios participativos, acceso a activos financieros seguros y beneficios adecuados en caso de desempleo” (p. 33).

En tal sentido, el SPS colombiano, se establece con el objetivo de crear condiciones para que los trabajadores del país se adapten a nuevas condiciones laborales y aportar al crecimiento económico. Para lograr este cometido realiza una serie de reformas como: i) la eliminación de recargos salariales; ii) la reducción de costos de despido; iii) la reducción de aportes parafiscales y; iv) la reducción del costo contrato-aprendizaje. Los cuales se leen como mecanismos funcionales para la consolidación de un tipo de desarrollo económico y social que promueve la acumulación de capital en determinados grupos sociales³ en detrimento de las condiciones laborales de otros.

Por otra parte, el Plan de Desarrollo 2006-2010 insta a promover la formalización o apoyar el emprendimiento. Para ello, se traza como meta fortalecer el autoempleo y la habilitación ocupacional para la población más vulnerable y, de esta forma, estrechar la relación entre educación y trabajo, además de promover la cultura del emprendimiento (Congreso de la República, 2007).

En este escenario la pobreza, la reincorporación de las personas desplazadas a la sociedad, el desarrollo en zonas declaradas como deprimidas y el desempleo, requieren, entre otras, de la capacitación de las personas en oficios y actividades que les permitan integrarse al mundo del trabajo. Para ello, el Estado identifica que el desempleo estructural, entendido como el desequilibrio entre las habilidades demandadas por el sector productivo y las encontradas en la fuerza

de trabajo, mina la competitividad y productividad, por lo que se convierte en el derrotero al que se debe dar respuesta. En esta misma línea, el BM asevera que la ampliación de las capacidades humanas de los pobres es fundamental en toda estrategia de reducción de la pobreza (Banco Mundial, 2001).

De este modo, la Red Unidos bajo un enfoque de promoción social, se traza como objetivo “apoyar a las familias que viven en pobreza extrema a superar su situación y mejorar su calidad de vida, a través del trabajo conjunto entre las familias y el Gobierno” (Departamento Nacional de Planeación, 2006a, p. 14). Para ello, estructura su actuación en tres grandes bloques: el acompañamiento y acceso preferente a servicios sociales, la integración de servicios sociales que coincidan con las necesidades de las familias y “generar un marco de corresponsabilidad con los usuarios para que las familias se comprometan con la superación de su situación” (Departamento Nacional de Planeación, 2006a, p.2). En este marco, la Red Unidos, a través de la capacitación para el trabajo y en articulación con el sector educativo, permitirá a las personas desempleadas encontrar un espacio en el ámbito laboral y a las personas en pobreza extrema, incluirse en el mercado laboral. De tal modo, se comporta como un mecanismo funcional orientado a atacar el desempleo estructural.

De otro lado, para la superación de la pobreza es sustancial que las familias, con el acompañamiento de los cogestores de Red Unidos, construyan una nueva perspectiva de vida. Lo anterior implica, como lo denomina el mismo Conpes 102, reforzar las capacidades de las familias, lo que involucra incentivar la formación y acumulación de capital humano y físico, incluirse en el mercado de trabajo o desarrollar emprendimientos, microemprendimientos o microempresas, como estrategias constitutivas para la superación de la pobreza extrema. En este sentido, la formación para el trabajo, lograr la inserción al mercado laboral y aumentar la productividad se presentan como cuestiones centrales para la superación de la pobreza extrema.

[Dimensión]Ingresos y trabajo: la Red proveerá capacitación para el trabajo a mayores de 18 años y adultos desempleados y promoverá su incorporación al mercado laboral, mediante intermediación con el sector privado y la promoción de alternativas productivas (desde

microemprendimientos hasta proyectos productivos o microempresas) (Departamento Nacional de Planeación, 2006a, p. 16).

Y de acuerdo con una de las personas que trabajó en la MERPD:

AP 03: “[...] tenemos que generar capacitación para el trabajo pertinente y demanda laboral de buen trabajo que calce con la oferta, entonces ambas cosas tienen que ir de la mano y eso mejorará los ingresos de la familia [...]”.

Discusión

A manera de síntesis, se encontró que la reducción de la pobreza hace parte de una agenda global que influencia la configuración de la agenda nacional. De otra parte, el Estado busca ser eficiente en el uso de los recursos, para ello, recurre a la focalización de la política social y articular la oferta de programas sociales hacia los más pobres, en donde la individualización de la pobreza y la lógica de igualdad de oportunidades se encuentran y se articulan en el SPS colombiano. Finalmente, se propende por una sociedad competitiva y productiva, para lo cual, es necesario promover el crecimiento económico, consolidar un mercado laboral para una mayor competitividad y formar capital humano que se ajuste a dicho mercado. A continuación, se contrastará teóricamente cada uno de estos hallazgos.

En relación con la influencia de la agenda global en la agenda nacional, de acuerdo con Majone (2006), la mayor interacción entre las naciones en el marco de la globalización influye en la configuración de las políticas públicas nacionales. En esta misma línea, Cuervo (2006) afirma que la globalización tiene implicaciones en la formación de valores, ideales y proyecciones que hace la sociedad sobre su futuro deseable, las cuales se hacen explícitas en las políticas adoptadas por los Estados (Cuervo, 2006; Majone, 2006; Sieleunou et al., 2017).

En dicho marco, el multilateralismo se ha consolidado como doctrina y el canal para la creación, difusión y transmisión de valores en una dinámica de difusión y convergencia (Gilardi, 2012). De tal forma, organizaciones como el Banco Mundial, en el caso de las políticas para la pobreza, desempeñan un papel estratégico en la difusión de las doctrinas y las políticas económicas (Cuervo, 2006;



Roth, 2015), en el cual, más allá de la financiación para la implementación de las políticas, juegan un papel fundamental en su diseño y formulación, promoviendo una determinada forma de entender el problema y de los mecanismos que se promueven para resolverlo. Es así como el problema no es la globalización en sí misma, el problema es lo que se globaliza.

Para lograr la eficiencia en el uso del gasto social, la focalización emerge como el instrumento que utiliza la Red Unidos para dar cuenta de este objetivo, la cual sienta sus raíces en la llamada década perdida. Para ese momento, las naciones importadoras de petróleo y altamente endeudadas de la región, accedieron a un nuevo servicio del BM para la época conocido como los “préstamos de ajuste estructural” (Mendes, 2012). La reducción de los costos de operación del Estado, una de las condiciones de dichos préstamos, significó al mismo tiempo la focalización del accionar estatal, con respecto a lo cual la política social entró a ser subsidiaria de la pobreza (Sojo, 2017).

Sin embargo, la incorporación de este tipo de mecanismos para la operación de la política social entraña, de acuerdo con Filgueira (2014), problemas de eficiencia y de riesgo moral, ya que definir un criterio de elegibilidad o punto de corte para que la persona pueda ser beneficiario de la política puede introducir un incentivo a caer en dicha condición. Además, si bien la focalización en términos estáticos y por unidad de dinero puede llegar a ser redistributiva, ello solo ocurre en un punto en el tiempo. Se ha evidenciado que las inversiones en salud y educación de corte universalista tienen mejores efectos en la reducción de la desigualdad que las transferencias monetarias (Ocampo y Gómez-Arteaga, 2017).

De otro lado, es necesario acercarse y entender que la Red Unidos como parte del SPS, se configura y actúa en coherencia con los presupuestos de dicho sistema. De acuerdo con Rodríguez (2011), los SPS funcionan como garantes de los procesos de reproducción de la fuerza de trabajo y de la dinámica y requerimientos de cada uno de los patrones de acumulación de capital. De igual forma, se comportan como mecanismos de mediación de lo político, económico y doméstico y, desde esta esfera, tienen la capacidad de legitimar el proyecto político y económico vigente. Es así como las acciones que se proponen en el marco de la protección social, se orientan a ser funcionales a la estructura política y económica de la sociedad.

En consecuencia, la Red Unidos, asume que la pobreza es una cuestión que tiene origen y debe resolverse en el ámbito individual. Es así como se plantea que el problema no es el sistema que da forma a la estructura que produce y reproduce la pobreza; el problema es la situación resultante, es decir, la pobreza misma (Zibechi, 2010). Es sobre este entendimiento que los mecanismos que se introducen para resolver la pobreza extrema descansan en la esfera individual; en otras palabras, superar la pobreza o no, es un asunto que solo depende de las capacidades y habilidades que desarrolla el individuo en el marco de su participación en la Red.

Lo anterior habla de la conformación y, si se quiere, consolidación de una sociedad en donde las estructuras sociales y económicas desaparecen, favoreciendo un raciocinio que oculta las causas colectivas para justificar las sanciones individuales. Wacquant (2010) afirma que asumir esta perspectiva corresponde a un tipo de Estado neodarwinista en donde se promueve la competencia y la irresponsabilidad colectiva que a su vez se soporta en un modelo de igualdad de oportunidades. Este modelo -el de igualdad de oportunidades- reduce la función del Estado a la mera conformación de redes de seguridad contra la miseria; prevé, entre otras, que las oportunidades están distribuidas y disponibles para todos y su aprovechamiento permitirá la movilización de las personas en la estructura social.

De esta manera, abre espacio a la competencia en la sociedad, poniendo desde un comienzo a sus integrantes en disputa por establecer, de manera jerárquica, quiénes son más merecedores de la ayuda estatal (Dubet, 2011). De modo tal que, bajo esta perspectiva, cada individuo debe hacerse cargo de sí mismo y mediante el esfuerzo propio y en competencia con los otros integrantes de la sociedad superar la pobreza extrema.

En términos de la consolidación de una sociedad competitiva y productiva, el crecimiento económico se ha destacado como una de las normas más llamativas. El crecimiento económico se concibe como un mecanismo para reducir la pobreza que cimienta sus orígenes en la teoría del “goteo” o “derrame” de Kuznets (Mendes, 2012). Ello se basa en la idea de que el aumento de la riqueza en los estratos más ricos beneficiará a las clases sociales inferiores, mediante inversiones que

hacen los primeros para generar puestos de trabajo que finalmente serían cubiertos por los segundos. Existe una vasta literatura que analiza el efecto del crecimiento económico y el ingreso de las personas pobres. Dollar y Kraay afirman que el ingreso promedio del quintil más bajo tiende a crecer equiproporcionalmente con el promedio del ingreso general. De tal modo, medidas orientadas para el crecimiento serían necesarias para cualquier estrategia efectiva contra la pobreza (Dollar, Kleineberg y Kraay, 2013; Dollar y Kraay, 2002).

Sin embargo, los impactos del crecimiento económico en la pobreza dependen de cuáles son los sectores de la economía que más crecen, el tipo de empleos que se generan y las condiciones iniciales de la economía (Campos y Monroy-Gómez, 2016). El crecimiento en sí mismo no implica una reducción de la desigualdad; de acuerdo con Fosu (2017), países con una menor desigualdad inicial o mayores ingresos en relación con la línea de pobreza, poseen valores más altos de elasticidad de la desigualdad. En este sentido, no es suficiente promover el crecimiento económico, es necesario el establecimiento de políticas más amplias e integrales que tengan en cuenta, entre otros, la generación de empleo formal, de calidad y bien remunerado. Cuestión que no hace parte de las orientaciones de política de la Red Unidos y, tampoco, del SPS colombiano.

Otra norma que orienta la política es la de acumular capital humano. Shultz (1961), premio nobel de economía en 1979, presenta por primera vez dicha noción. Este hace referencia a un acumulado inmaterial que posee una persona derivado de inversiones en educación, salud y habilidades para el trabajo, los cuales representan diferencias en la productividad de las personas y en las ganancias que reciben a cambio de su fuerza de trabajo. Es así como se concibe que los bajos niveles de educación y de habilidades para el trabajo, representan una importante limitación para los individuos pobres. Dichas características suponen una limitación adicional para esta población, en la medida en que no pueden ser fácilmente incluidos en la “economía moderna” (Chenery, Ahluwalia, Bell, Duloy y Jolly, 1979; Kapur, Lewis y Webb, 2011).

La acumulación de capital humano es otra de las orientaciones más recurrentes en la política de lucha contra la pobreza. Bajo el entendimiento de que la productividad de una nación resulta de lograr trabajadores más productivos, la salud y la formación para el trabajo se han descrito como

necesarias para lograrlo (Jiménez y Alvarado, 2018; Kim, 2018). Sin embargo, desde la década de 1980 somos testigos de la flexibilización del mercado laboral que ha minado la estabilidad, los beneficios laborales y sociales y ha hecho del trabajo decente una aspiración. En Colombia, dicha flexibilización tiene orígenes en la Ley 50 de 1990, la cual se refuerza 12 años después con la Ley 789 de 2002. En este sentido, se pretende la formación de un grupo de personas para el trabajo que supondría su superación de la pobreza como resultado del esfuerzo individual, pero, además, con el fin de lograr una economía más competitiva. Sin embargo, el mercado laboral disponible es flexible y oferta empleos precarios, cuestión que relanza, en términos de Castel (2015), la inseguridad social que vive el individuo contemporáneo de hoy. Es así como la seguridad social no hace parte de los derechos sociales, corresponde al individuo hacerse responsable de sus riesgos mediante la suscripción de contratos en el mercado de los seguros privados, situación que en definitiva estaría profundizando y reforzando las causas más estructurales de la pobreza en el país.

Frente al enfoque de análisis de política utilizado para este artículo, es importante mencionar que solo se abordó el referencial global de Muller, no el referencial sectorial y los operadores transaccionales. Partir de la pesquisa sobre los valores y normas, delimita el análisis de los datos a la lógica que se persigue sobre qué es lo bueno/malo y qué es lo deseable/indeseable y cómo, a partir de allí, se establecen las orientaciones de la política pública, acotando la posibilidad de hablar con mayor profundidad de las imágenes en torno a la pobreza y los pobres. Sin embargo, uno de los hallazgos más importantes de este artículo es la coexistencia entre la construcción de la pobreza desde una lógica individual y la idea de justicia que se asienta sobre la igualdad de oportunidades, las cuales se refuerzan y se introducen coherentemente con el SPS colombiano desde la lógica de un Estado liberal.

Limitaciones

Se trata de un estudio que recurrió a métodos de investigación cualitativa para la generación de los datos y su posterior análisis. En términos de las entrevistas, estas fueron resultado de la disposición de cada una de las personas que quisieron voluntariamente participar en la investigación.



De tal modo, otras que pudieron dar información adicional o contraria a las acá expuestas, no tuvieron voz en esta investigación. Por otra parte, la Red tiene ya 12 años de implementada en Colombia y la MERPD más de 15 de años, por lo que las respuestas de los entrevistados pueden no ser precisas o expresar posiciones contrarias a las que se compartían o vivenciaban en el momento del diseño de la política.

Conclusiones

La Red Unidos es la expresión de distintas fuerzas que se ejercen desde la tribuna internacional, no solo en la definición de los problemas que deben ser objeto de la política pública, sino también de las estrategias para su reducción.

Los principios de acción sobre qué orienta la política para resolver la pobreza extrema son de vieja data: crecimiento económico, acumulación de capital humano y la focalización de la acción del Estado, los cuales se entretienen bajo la ideología liberal en donde se busca, por medio de la iniciativa individual y en justicia al mérito propio, salir de la pobreza.

La Red Unidos concibe que la pobreza extrema es un riesgo individual que debe ser resuelto de la misma forma. Es así como las acciones de la política para su reducción se orientan a desarrollar habilidades individuales que les permitan a las personas, por mérito propio, superar su condición. Su accionar es sobre la situación resultante y no sobre la estructura económica y social que produce y reproduce la pobreza.

Se encuentra una relación entre la lógica de la pobreza como responsabilidad individual y el establecimiento del modelo de igualdad de oportunidades sobre el que se establece la dicotomía entre lo justo/no justo y sobre ella, la forma en que el Estado asume su rol frente a la pobreza extrema.

Es relevante continuar con el estudio de los mecanismos que operan en la regionalización de las políticas. Más allá de la mera afirmación sobre la influencia que ejercen los organismos multilaterales, será importante develar los mecanismos que la hacen posible desde el nivel cognitivo.

Referencias

- Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza Extrema. (2011). *Evaluación de impacto de Unidos-Red de Protección Social para la Superación de la Pobreza Extrema. Informe de evaluación para la población en situación de desplazamiento y población focalizada con SISBEN*. Recuperado de <http://www.dps.gov.co/ent/gen/prg/Documents/2011-RED-JUNTOS-EVALUACION%20DE%20IMPACTO%20DE%20UNIDOS.pdf>
- Banco Mundial. (2001). *Informe sobre el desarrollo mundial 2000/2001. Lucha contra la pobreza*. Recuperado de <http://documents1.worldbank.org/curated/en/509031468137396214/pdf/226840SPANISH0WDR0200002001.pdf>
- Campos Vázquez, R. y Monroy-Gómez-Franco, L. (2016). La relación entre crecimiento económico y pobreza en México. *Investigación económica*, 75(298), 77-113. <https://doi.org/10.1016/j.inveco.2016.11.003>
- Castel, R. (2015). *La inseguridad social: ¿Qué es estar protegido?* Buenos Aires, Argentina: Ediciones Manantial.
- Chenery, H., Ahluwalia, M., Bell, C., Duloy, J. y Jolly, R. (1979). *Redistribution with Growth: Policies to Improve Income Distribution in Developing Countries in the Context of Economic Growth*. World Bank and the Institute of Development Studies. Recuperado de <http://documents.worldbank.org/curated/en/179731468764958719/Redistribution-with-growth>
- Congreso de la República. (2003). *Ley 812 de 2003 por la cual se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 2003-2006, hacia un Estado comunitario*. Bogotá, D.C.: Congreso de la República de Colombia.
- Congreso de la República. (2007). *Ley 1151 de 2007 por la cual se expide el plan nacional de desarrollo 2006-2010*. Bogotá, D.C.: Congreso de la República de Colombia.
- Cuervo, J. (2007). La definición del problema y la elaboración de la agenda. En Jolly, J. y Cuervo, J. (Eds.), *Ensayos sobre políticas públicas* (pp. 149-165). Bogotá, D.C., Colombia: Universidad Externado de Colombia.
- Cuervo, L. (2006). Globalización y territorio. Recuperado de <https://www.cepal.org/es/publicaciones/7315-globalizacion-territorio>
- Cáceres, P. (2008). Análisis cualitativo de contenido: una alternativa metodológica alcanzable. *Psicoperspectivas. Individuo y Sociedad*, 2(1), 53-82.
- Departamento Nacional de Planeación. (2005a). *Programa Visión Colombia 2019*. Bogotá, D.C.: Departamento Nacional de Planeación de Colombia.
- Departamento Nacional de Planeación. (2005b). *Conpes social 91. Metas y estrategias de Colombia para el logro de los objetivos de desarrollo del Milenio-2015*. Bogotá, D.C.: Departamento Nacional de Planeación de Colombia.

- Departamento Nacional de Planeación. (2006a). *Conpes social 102. Red de protección social para la superación de la pobreza extrema*. Bogotá D.C.: Departamento Nacional de Planeación de Colombia.
- Departamento Nacional de Planeación. (2006b). *Conpes social 100. Lineamientos para la focalización del gasto público social*. Bogotá, D.C.: Departamento Nacional de Planeación de Colombia.
- Dollar, D., Kleineberg, T., y Kraay, A. (2013). Growth still is good for the poor. *European Economic Review*, 81, 68-85. <https://doi.org/10.1016/j.eurocorev.2015.05.008>
- Dollar, D., y Kraay, A. (2002). Growth is Good for the Poor. *Journal of Economic Growth*, 7(3), 195-225. <https://doi.org/10.1023/A:1020139631000>
- Dubet, F. (2011). *Repensar la justicia social: contra el mito de la igualdad de oportunidades*. Buenos Aires, Argentina: Siglo Veintiuno Editores.
- Elster J. (1997). *El cemento de la sociedad: las paradojas del orden social*. Barcelona, España: Gedisa.
- Filgueira, F. (2014). Hacia un modelo de protección social universal en América Latina. Recuperado de <https://www.cepal.org/es/publicaciones/35915-un-modelo-proteccion-social-universal-america-latina>
- Fosu, A. K. (2017). Growth, inequality, and poverty reduction in developing countries: recent global evidence. *Research in Economics*, 71(2), 306-336. <https://doi.org/10.1016/j.rie.2016.05.005>
- Franco-Giraldo, Á. (2013). Determinación global y salud: el marco amplio de los determinantes de la salud. *Rev. Fac. Nac. Salud Pública*, 31 (supl 1), S73-S86.
- Galeano Marín, M. E. (2004). *Estrategias de investigación social cualitativa: el giro en la mirada*. Medellín, Colombia: La Carreta.
- Gilardi F. (2012). Transnational diffusion: Norms, ideas, and policies. En Risse, T., y Simmons B. (Eds), *Handbook of international relations* (pp. 453-477). Thousand Oaks: Sage Publications. <https://doi.org/10.4135/9781446247587.n18>
- Guba, E. G., & Lincoln, Y. S. (1994). Competing paradigms in qualitative research. En: Denzin y Lincoln (Eds) *Handbook of qualitative research* (pp. 105-117). Thousand Oaks: Sage Publications.
- Hernández, G. (1999). El análisis de las políticas públicas: una disciplina incipiente en Colombia. *Revista de Estudios Sociales*, (4), 80-91. <https://doi.org/10.7440/res4.1999.06>
- Holzmann, R., y Jørgensen, S. (2001). Social risk management: A new conceptual framework for social protection, and beyond. *International Tax and Public Finance*, 8(4), 529-556. <https://doi.org/10.1023/A:1011247814590>
- Jiménez, J. y Alvarado, R. (2018). Efecto de la productividad laboral y del capital humano en la pobreza regional en Ecuador. Recuperado de: <https://investigacionesregionales.org/wp-content/uploads/sites/3/2018/06/6-Jimenez.pdf>
- Kapur, D., Lewis, J. P., y Webb, R. C. (2011). *The World Bank: its first half century* (Vol. 1). Brookings Institution Press. Recuperado de <http://documents.worldbank.org/curated/en/313081468322727631/History>
- Kim, J. Y. (2018). Eliminating Poverty in the 21st Century: The Role of Health and Human Capital. *Jama*, 320(14), 1427-1428. <https://doi.org/10.1001/jama.2018.13709>
- Majone, G. (2006). Agenda Setting. En M. Moran, M. Rein, y R. E. Goodin (Eds.), *The Oxford handbook of public policy* (pp. 228-250). Nueva York, Estados Unidos: Oxford University Press.
- Mendes, J. (2012). Servirse de los pobres: el Banco Mundial y la guerra contra la pobreza. *Estudios Críticos del Desarrollo*, 2(2), 107-146.
- Muller, P. (2002). Las políticas públicas. Bogotá, D.C., Colombia: Universidad Externado de Colombia.
- Naciones Unidas. (2000). Objetivos de Desarrollo del Milenio. Recuperado de https://www.undp.org/content/undp/es/home/sdgoverview/mdg_goals.html
- Ocampo, J. y Gómez-Arteaga, N. (2017). Los sistemas de protección social, la redistribución y el crecimiento en América Latina. *Revista CEPAL*. <https://doi.org/10.18356/fe7d2b77-es>
- Patton, M.Q. (1987). How to use qualitative methods in evaluation. Recuperado de <https://www.gwern.net/docs/sociology/1980-patton-qualitativeevaluationmethods.pdf>
- Pogge, T. (2008). ¿Qué es la justicia global? *Revista de economía institucional*, 10(19), 99-114.
- Presidencia de la República. (2004). *Decreto 4416 de 2004. Por el cual se crea la Misión para el Diseño de una Estrategia para la Reducción de la Pobreza y la Desigualdad*. Bogotá, D.C.: Presidencia de la República de Colombia.
- Puello-Socarrás J. F. (2007). La dimensión cognitiva en las políticas públicas Interpelación politológica. *Ciencia Política*, 2(3), 30-57
- Rodríguez, O. (2011). Programas de investigación y políticas públicas en los sistemas de protección social. En Hernández, A., y Rico de Sotelo, C., (eds.), *Protección social en salud en América Latina y el Caribe* (pp. 35-68). Bogotá, D.C., Colombia: Pontificia Universidad Javeriana.
- Roth Deubel, A.-N. (2015). *Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación*. Bogotá, D.C., Colombia: Aurora.
- Salazar Vargas, C. (2009). La evaluación y el análisis de políticas públicas. *Revista Opera*, (9), 23-51.
- Sassen, S. (2007). *Una sociología de la globalización*. Buenos Aires, Argentina: Katz Editores. <https://doi.org/10.2307/j.ctvm7bd32>



- Schultz, T. W. (1961). Investment in human capital. *The American Economic Review*, 51(1), 1-17.
- Sieleunou, I., Turcotte-Tremblay, A.-M., Fotso, J.-C. T., Tamga, D. M., Yumo, H. A., Kouokam, E., y Ridde, V. (2017). Setting performance-based financing in the health sector agenda: a case study in Cameroon. *Globalization and Health*, 13(1), 52. <https://doi.org/10.1186/s12992-017-0278-9>
- Sojo, A. (2017). Protección social en América Latina: la desigualdad en el banquillo (No. 143). New York: ECLAC Books, UN. <https://doi.org/10.18356/40fbc38f-es>
- Vargas, A. (1999). *Notas sobre el estado y las políticas públicas*. Bogotá D.C.: Almudena Editores.
- Wacquant L. (2010). *Castigar a los pobres. El gobierno neoliberal de la inseguridad social*. Barcelona, España: Gedisa.
- Zibechi, R. (2010). *Contrainsurgencia y miseria. Las políticas de combate a la pobreza en América Latina*. Ciudad de México, México: Pez en el Árbol.

Anexos

Tabla 1. Documentos de política nacional revisados

Título	Año de publicación
Ley 789 de 2002	2002
Plan de desarrollo 2002-2006	2002
Decreto 4416 de 2004	2004
Conpes 100 de 2005	2005
Visión Colombia 2019	2005
Conpes 102 de 2006	2006
Plan de desarrollo 2006-2010	2006
Manual JUNTOS 2009	2009
Plan de desarrollo 2010-2014	2010
Plan de desarrollo 2014-2016	2014
Resolución 375 de 2012	2012
Resolución 481 de 2014	2014
Ley 1785 de 2015	2015
Resolución 2717 de 2016	2016
Manual UNIDOS 2017	2017

Fuente: elaboración propia.

Tabla 2. Documentos de política internacional revisados

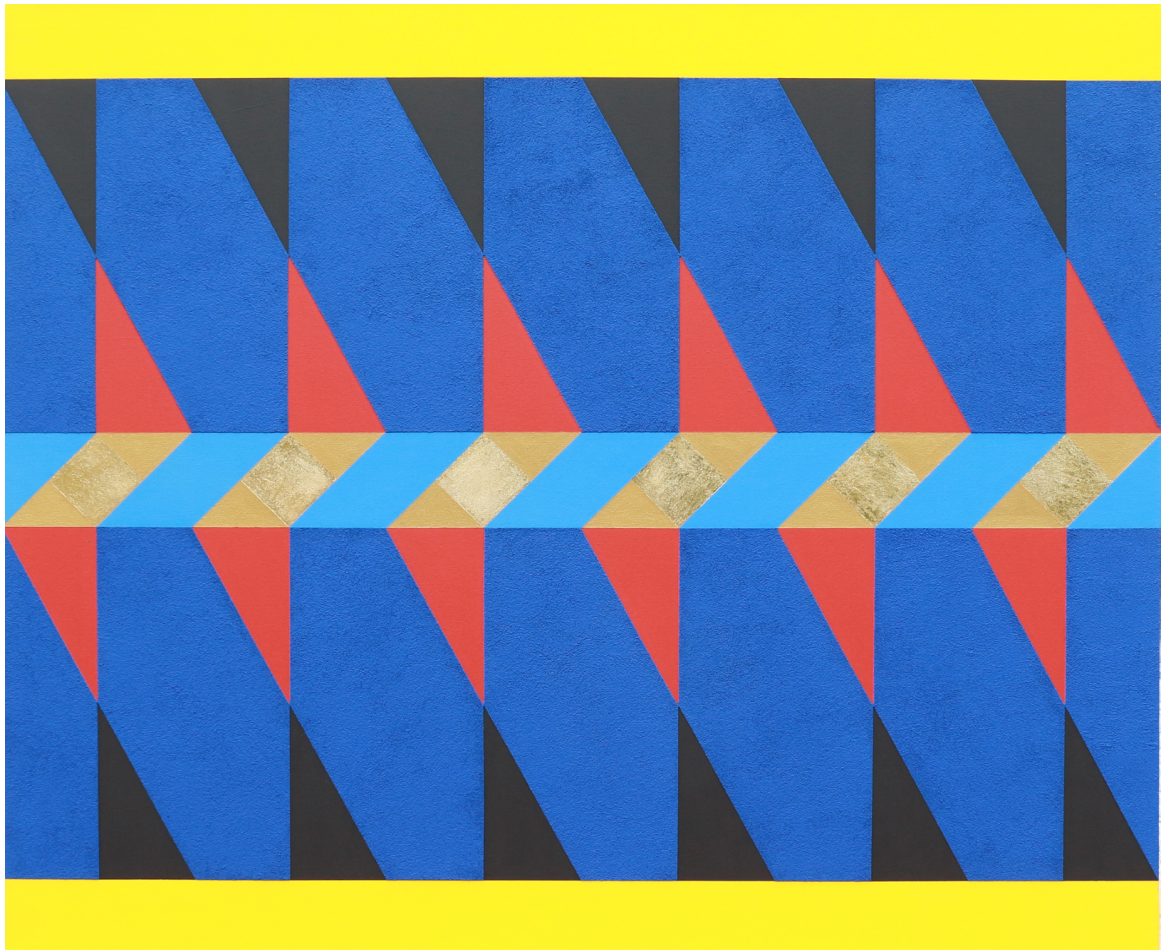
Título	Año
Manejo social del Riesgo	2000
Declaración del Milenio	2000
Informe para el Desarrollo 2000/2001	2001

Fuente: elaboración propia.

Tabla 3. Valores y normas que dan forma a la Red Unidos

Valores	Normas
Reducción de la pobreza es una cuestión de interés global	Dar respuesta a la agenda política global
Estado eficiente en el uso de los recursos	Consolidar una estructura de focalización para la política social. Configurar un Sistema de Protección Social que articule la política social
Consolidación de una sociedad competitiva y productiva.	Promover el crecimiento económico para la reducción de la pobreza Consolidar un mercado laboral para mayor competitividad Formación de capital humano para el mercado laboral

Fuente: elaboración del autor a partir del análisis de los datos.



TEJIDO

1.10 x 0.90 mt

Acrílicos y tierras sobre tela

2017

A diez años del reconocimiento del derecho al matrimonio igualitario en México¹

Ten years after the recognition of the of the right to same-sex marriage in Mexico

Diego Alejandro Botero Urquijo 

Unidades Tecnológicas de Santander, Colombia

diegoalebo24@gmail.com

Unidades Tecnológicas de Santander, Colombia Resumen

Este texto reconstruye la trayectoria que tuvo el reconocimiento de derechos de la población sexualmente diversa que llevó al reconocimiento del derecho matrimonio igualitario en el Distrito Federal, México, durante el año 2010. Después de ello, se analiza el tratamiento que dio la Suprema Corte de Justicia de la Nación al matrimonio igualitario a partir del litigio estratégico llevado a cabo por las minorías sexuales. A partir de allí, se analiza el impacto que ha tenido la regulación del matrimonio igualitario en la capital del país, en los demás Estados de la República y en el estatus actual de este derecho a nivel nacional.

Palabras clave: matrimonio igualitario, movilización social, movilización legal, aliados políticos.

Abstract

This text reconstructs the trajectory of the recognition of the rights of the sexually diverse population, this come to the regulation of same-sex marriage in the Federal District in 2010. It analyzes the impact that its recognition has had on others states of the Mexican Republic, in order to analyze the current status of this right.

Keywords: same-sex marriage, social mobilization, legal mobilization, political allies.

Artículo: Recibido el 20 de mayo de 2020 y aprobado el 27 de octubre de 2020

Cómo citar este artículo:

Botero, D. (2020). A diez años del reconocimiento del derecho al matrimonio igualitario en México. Reflexión política 22(46), pp. 73-86. doi: <https://doi.org/10.29375/01240781.3910>

Introducción

Este texto tiene dos objetivos principales: reconstruir el tránsito requerido para el reconocimiento del derecho al matrimonio igualitario llevado a cabo en el D.F. (Distrito Federal) de México en el año 2010 y analizar, de manera crítica, el desarrollo jurídico que tuvo el asunto sobre el matrimonio igualitario, a nivel nacional, a partir de la legislación del 2010 en el D.F.

En este sentido, se muestran las condiciones que se requirieron para que se llegara a la consecución de una ley que regulara el matrimonio igualitario y la adopción homoparental, y que fueron producto de las acciones colectivas y la movilización social que llevaron a cabo las minorías sexuales en el D.F. Esto con el objetivo de mostrar que los factores principales que explican el éxito de la regulación del

¹Este texto surge de la investigación doctoral titulada Matrimonio igualitario en Argentina, México y Colombia 1993 – 2016, llevada a cabo en el Doctorado en Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México.

matrimonio igualitario fueron: la movilización social en pro de los derechos de las minorías sexuales, las redes de acción política que se consiguieron con actores políticos y la movilización legal que impulsó las demandas requeridas. Estas desarrolladas en el marco de un contexto de expansión de la democracia a causa de las transformaciones políticas que se dieron en el D.F.

Después de ello se analiza el impacto que tuvo esta legislación a nivel nacional a partir del desarrollo que tuvo el asunto en la Suprema Corte de Justicia de la Nación (CSJN), donde se llevó a cabo un litigio estratégico por parte de las minorías sexuales con el objetivo de que se sentaran precedentes judiciales frente al reconocimiento del derecho al matrimonio igualitario.

En este sentido, se establece un análisis de los efectos que tuvo el proceso de reconocimiento del derecho al matrimonio igualitario en el D.F y del tratamiento realizado por la SCJN en el reconocimiento de este derecho en los Estados de la República.

1. Movilización social por la diversidad sexual y de género

La movilización social en pro de la diversidad sexual en México tiene sus primeras apariciones durante la década de los 70. En el marco de las movilizaciones que por la época agrupaban a diferentes grupos sociales, promovían la maximización de libertades políticas y sociales y demandaban transformaciones sociales por parte de los ciudadanos, aparecen las acciones colectivas en pro del reconocimiento de las minorías sexuales (Olvera, 1999). En 1971 se establece la primera organización homosexual en el país: EL Movimiento de Liberación Homosexual (Figari, 2010). Sus acciones se concentraban en compartir las experiencias de discriminación a las que eran sometidos los miembros de la población diversa y visibilizarlas en el marco de debates sobre las libertades y la sexualidad (Díez, 2011).

Sin embargo, el contexto político del país marcó un importante escenario que llevó al movimiento a operar desde la clandestinidad a partir del aumento de la represión estatal frente a las diferentes expresiones de protesta social. Dada la relación de miembros de la población diversa con diferentes grupos estudiantiles, obreros y de izquierda, las expresiones de diversidad sexual empezaron a verse como algo subversivo. El presidente del momento, Luis Echeverría, lo señaló en su cuarto informe presidencial, señalando la participación de miembros de las minorías sexuales en acciones terroristas (Lumsden, 1991).

A partir de estos acosos y con el impulso de personas socialmente relevantes, como Carlos Monsivais, José Joaquín Blanco y Luis Gonzales de Alba, durante la década de los 70 el movimiento comenzó la reivindicación del reconocimiento de la diversidad sexual. Desde un discurso liberacionista se exigió el cese del acoso policial a las minorías sexuales y se desarrolló una crítica a la concepción tradicional de familia (Díez, 2011). Ya para 1979 se habían organizado en el Distrito Federal el Frente Homosexual de Acción Revolucionaria, el Grupo Lambda de Liberación y Okiabeth, organizaciones sociales por la diversidad sexual. Además, ese año se organizó la primera manifestación en América Latina que resaltaba el orgullo gay, protestas sociales que se hacían en Estados Unidos y en otras partes del mundo en conmemoración a los sucesos de Stonewell (González, 2005).

Este periodo, que va desde la década del 70 hasta la década del 80 se conoce como “los años dorados” del movimiento por la diversidad sexual en México. Desde una fuerte crítica a la sexualidad hegemónica, hasta desarrollos teóricos en estudios sobre diversidad sexual le significaron al movimiento relaciones con sectores políticos y sociales que luchaban por los derechos de las mujeres y por transformaciones sociales en pro de una sociedad más democrática.

En la década del 80, a causa de disputas al interior del movimiento, se genera una fractura en el mismo que redundó en pérdida de visibilidad en la opinión pública. Además, las crisis económicas de la década tuvieron un efecto significativo, ya que representaron una reducción de los recursos requeridos para llevar a cabo las acciones colectivas y mostraron la incapacidad del movimiento social de enmarcar sus demandas en los discursos sobre las necesidades económicas del país. Claramente las crisis económicas



superaron los discursos liberacionistas que se habían implementado durante las movilizaciones anteriores (Salinas, 2008).

Además de ello, la aparición del VIH/SIDA, que afectó de manera contundente a la población sexualmente diversa, generó que esta se abanderara de la reivindicación de políticas públicas que atendieran los efectos de la enfermedad. Para esta época la transmisión del VIH se convirtió en un problema de salud pública que afectaba principalmente a las minorías sexuales. El brote del VIH en México durante estos años tuvo un impacto muy alto en el movimiento por la diversidad, se puede decir que devastó su dirigencia y diezmó a sus miembros. Pero, además, transformó su actividad, ya que se estableció, como meta principal del movimiento, la supervivencia misma de sus miembros. Se dio un giro introspectivo pues abandonaron la búsqueda de los debates públicos sobre la sexualidad diversa, en gran medida por la fuerte reacción de la sociedad al brote del VIH, ya que las minorías sexuales eran culpadas por la enfermedad. Esto generó un discurso persecutorio y una serie de acciones violentas contra ellos, en las que el virus fue llamado la “plaga gay” o el “cáncer rosa” (Monsivais, 1998), lo que llevó a los activistas a concentrarse en procesos de autoayuda al interior del movimiento.

En 1987, la ONG Grupo Orgullo Homosexual de Liberación del Estado de Jalisco comenzó a realizar eventos respecto a la temática, en los que participaron funcionarios de Estado de Jalisco (Lázaro, 2014). Ese mismo año, el PRI (Partido Revolucionario Institucional) organizó paneles de discusión a los que se invitó a los activistas y, a nivel federal, fueron invitados a participar en negociaciones para la reforma a la ley de la salud. En 1986 se había creado el Comité Para la Prevención del SIDA, y por decreto presidencial en el año 1988 se estableció el Consejo Nacional para la Prevención del SIDA (CONASIDA) (Gutiérrez et al., 2004). Este escenario le brindó al movimiento por la diversidad sexual una nueva plataforma en la que se organizó la acción colectiva, ya que se iniciaron contactos y trabajo en equipo con sectores de la sociedad que apoyaban las reivindicaciones en términos de salud, además con actores estatales en la promoción de condiciones para la atención del VIH/SIDA.

En un principio las relaciones entre los activistas por la diversidad sexual y el Estado

estaban basadas en la confrontación, con el paso del tiempo éstas se transformaron en procesos de colaboración entre las partes. Para la década del 90 los activistas eran tenidos en cuenta en los procesos de formulación de políticas públicas que se desplegaban para la atención de la enfermedad. Toda la atención desplegada por el Estado, a partir de la Norma Oficial del presidente Zedillo del 17 de enero de 1995, en la que se asignaba a las instituciones gubernamentales la tarea de atender la enfermedad, solicitaba que se hiciera de manera conjunta con las minorías sexuales. Estas alianzas fueron muy significativas para el movimiento ya que le brindaron una plataforma de redes de acción política que sería crucial para la reivindicación de sus derechos (Salinas, 2008).

Hay que señalar que la atención del VIH/SIDA en México, reivindicada por el movimiento social por la diversidad sexual en el país, permitió también enmarcar el discurso de la prevención y atención de la enfermedad en discursos sobre la sexualidad que se ubicaron en debates más generales sobre los derechos humanos. La idea de llevar el tema del VIH-SIDA al plano de los debates sobre la sexualidad, en el marco de los derechos, significó un enfoque discursivo que, apoyado en las redes de acción política, le permitió al movimiento social nuevas oportunidades políticas que se capitalizarían en la legislación del matrimonio igualitario, ya que las luchas por condiciones de justicia para estas comunidades requerían transformaciones legislativas (Diez, 2006).

En este contexto se genera una coyuntura muy importante para el país y por tanto también para el activismo social en pro de la diversidad sexual. Durante la segunda mitad de la década del noventa, el proceso de expansión del sistema político en México se aceleró de manera contundente. Los procesos de reformas políticas llevadas a cabo en esa época condujeron a que el partido hegemónico PRI (Partido Revolucionario Institucional) redujera su mayoría en la cámara de diputados y a que la jefatura de gobierno en el D.F. en el año de 1997 la obtuviera el partido de izquierda PRD (Partido de la Revolución Democrática), en tanto se estableció la elección del jefe de gobierno de la ciudad por voto popular (Marván, 2001). El ascenso del PRD a la jefatura de gobierno en la ciudad, en tanto partido de tendencia progresista en ese momento, le significó al movimiento social por la diversidad sexual una oportunidad para reivindicar sus demandas.

Con este nuevo escenario en el sistema político mexicano, se consolidaron importantes relaciones con actores estatales y no estatales a partir de las luchas libradas contra la epidemia del VIH-SIDA. Estos avances llevaron a que desde la jefatura de gobierno del PRD, partido que era cercano al movimiento por la diversidad sexual, se llevara a cabo en 1998 el Primer Foro de Diversidad Sexual y Derechos Humanos, con el objetivo de discutir y definir las prioridades y exigencias del movimiento (Díez, 2006).

El encuentro sirvió para la organización del movimiento y como punto de partida en pro de las exigencias reivindicadas. Una vez profesionalizado, y con aliados importantes, el movimiento estructuró su discurso sobre la diversidad sexual en el marco de debates nacionales más grandes sobre los derechos humanos y la democracia (Monsiváis, 2004). Esto generó un escenario en el que pasaron de la visibilización y el debate sobre la diversidad sexual, a la reivindicación específica de derechos para las minorías sexuales.

2. Actores políticos y sociales en pro del reconocimiento de derechos

Uno de los principales elementos que explica el apoyo político recibido para la legislación del matrimonio igualitario, tiene sus raíces en los gobiernos perredistas que tuvieron la jefatura de gobierno del D.F. desde 1997. El primer gobierno del PRD en 1997–1999, de Cuauhtémoc Cárdenas, se caracterizó principalmente por la reafirmación de derechos políticos en el proceso de transición a la democracia. Concentrado en temas de política social desde la construcción de un marco jurídico, este gobierno se concentró en el establecimiento de la institucionalidad requerida para ello, a pesar del corto tiempo de gobierno y de los limitados recursos con los que contó.

En el caso mexicano se observa una plataforma política (desde los gobiernos del PRD que estuvieron en la jefatura del D.F. desde 1997 al 2012) que promovió una maximización de derechos. Esto da cuenta de que las oportunidades políticas que permitieron la legislación del matrimonio igualitario en el D.F. no se desprenden de una coyuntura política sino de una plataforma partidista en la que los gobiernos en el D.F. promovieron el reconocimiento de derechos.

Del Foro sobre Diversidad Sexual y Derechos Humanos realizado en 1998, y coordinado por el diputado David Sánchez Camacho, resultó el acuerdo por la importancia de luchas por la reivindicación de derechos civiles para las minorías sexuales, dando una nueva cara al movimiento social por la diversidad sexual. Como resultado del debate, se acordaron 3 puntos cruciales para la reivindicación de los derechos de las minorías sexuales: la protección legal de gays y lesbianas frente a la discriminación, la extensión de los beneficios de seguridad social para parejas del mismo sexo y la legalización del matrimonio igualitario. Si bien para muchos la iniciativa era prematura, se buscaba con este punto visibilizar la problemática para dar su discusión cuando se hubiera ganado terreno en los otros aspectos (Díez, 2015).

Como resultado del foro, también se observó la firme convicción de conseguir las transformaciones sociales que reivindicaran los derechos de las minorías sexuales por el camino legislativo. Para ello, la conformación de grupos sociales con una base amplia fue un elemento fundamental de la estrategia. De manera simultánea, las minorías sexuales comenzaron a visibilizar los crímenes de odio contra miembros de la población sexualmente diversa, principalmente asociados a asesinatos por homofobia. En una comisión liderada por la ONG Letra S, se conformó un comité contra la homofobia al que se integraron intelectuales y feministas como Carlos Monsiváis, Elena Poniatowska, y Marta Lamas. Éste se encargó de registrar estos crímenes y visibilizarlos en los medios de comunicación, con el objetivo de sensibilizar a la opinión pública. Vale la pena resaltar que los informes recolectados por este comité fueron un insumo muy importante para la transformación del código penal que se llevó a cabo en el D.F. en el año 1999, en el que se establecieron penas severas para crímenes de odio cometidos contra una variedad de grupos sociales discriminados históricamente, entre ellos, las minorías sexuales (Díez, 2015).

De igual manera, después del foro, las minorías sexuales comenzaron a presionar al gobierno del PRD en el D.F. para que se promoviera una legislación por la no-discriminación en relación con la diversidad sexual. A partir de la receptividad de la jefatura de gobierno, y con el apoyo de los diputados David Sánchez Camacho y María de



los Ángeles Correo, se empezó a promover una regulación legislativa frente a esta temática.

Vicente Fox, elegido para el periodo presidencial 2000–2006, promovió una reforma constitucional que prohibía todas las formas de discriminación, la cual entró en vigor en el año 2001. Además, en su discurso incorporó la necesidad de proteger a las minorías sexuales de las diversas formas de discriminación a las que están expuestos. Una vez ejerció funciones como presidente, designó a Gilberto Rincón Gallardo como presidente de la comisión ciudadana encargada de estudiar las diferentes manifestaciones de discriminación, la cual se estableció en marzo del 2001. Esta comisión estaba compuesta por alrededor de 160 miembros, entre los que destacaban académicos, activistas, funcionarios gubernamentales de diversos partidos políticos y miembros sobresalientes de las minorías sexuales. Después de un arduo trabajo de campo, en el año 2002 la comisión presentó un informe y un proyecto de ley que pretendía una lucha contra la discriminación. Las labores de la comisión, después de construido el informe y el proyecto, se concentraron en promover campañas educativas para que se fomentara una cultura de tolerancia en el país. El proyecto fue enviado de manera muy rápida por el ejecutivo y en el año 2003 las dos cámaras del congreso lo aprobaron. Esta ley fue la primera que se promulgó en México para proteger a las minorías vulnerables y, como efecto de ella, se creó el Concejo Nacional para Prevenir la Discriminación (CONAPRED) (Díez, 2015).

La promulgación de esta ley abrió un escenario muy valioso para la lucha social de las minorías sexuales a nivel subnacional. En casi la mayoría de los Estados de la federación existían disposiciones legales que promovían “la moral y las buenas costumbres”, los cuales eran utilizados para reprimir a las personas sexualmente diversas. Con la ley antidiscriminación los activistas consiguieron una plataforma para hacer visible que estas disposiciones legales eran inaplicables, encontraron un escenario para promover campañas en contra de la homofobia y para promover las demandas por las situaciones de discriminación generadas desde las disposiciones de los códigos civiles estatales (Díez, 2010).

Con la crisis del VIH en México durante las décadas del 80 y el 90, las minorías sexuales reconocieron la importancia de extender los

derechos que se reservaban exclusivos para las parejas heterosexuales. En términos de seguridad social, los servicios, las pensiones y la propiedad común entre parejas eran exclusivas de parejas de diferente sexo, por lo que se abanderaron esos temas. Así que, a partir de las relaciones existentes con el PRD y la conformación de la ONG Diversa que había establecido alianzas con el PSD (Partido Socialdemócrata), se lanzó la campaña por la legislación de uniones civiles en el D.F. bajo la dirección de la diputada Enoé Uranga y su suplente y activista Arturo Díaz (Díez, 2015). La estrategia que también recogió a figuras importantes del activismo social como el director de Letra S Alejandro Brito y el abogado Rodolfo Millán. Además, la participación de grupos sociales y actores representativos del campo artístico y la opinión pública, promovió un debate público sobre las uniones civiles y su importancia en el marco de los derechos de los ciudadanos, con el objetivo de presionar por la legislación de uniones civiles. Como resultado de esta apuesta se estableció la Red Ciudadana de Apoyo a las sociedades de Convivencia como plataforma para presionar por la consecución de uniones civiles (Díez, 2010).

En 2003, la diputada Uranga presentó el proyecto, sin embargo, la red establecida para impulsarlo no logró conectarse con el entonces jefe de gobierno del D.F.: Andrés Manuel López Obrador, quien se opuso firmemente a la iniciativa y dio instrucciones a los diputados de su partido (PRD) para que se opusieran. A pesar de ser un partido de izquierda, López Obrador representaba un ala conservadora de la izquierda mexicana y había establecido en ese momento alianzas muy sólidas con la Iglesia católica, sectores que se oponían abiertamente a la regulación de uniones civiles. En tanto el PRD tenía mayoría en la asamblea legislativa y tras la oposición del ejecutivo en cabeza de López Obrador, el proyecto no logró su victoria en el escenario legislativo del D.F. A pesar de ello, en la opinión y los debates públicos, se había ganado mucho terreno estableciendo la necesidad de las uniones civiles como un tema crucial para los derechos y la democracia en el país.

En el 2006, con la llegada de Marcelo Ebrard a la jefatura de gobierno del D.F. por el PRD, se abre una ventana de oportunidad política para impulsar la ley de uniones civiles que no se consiguió en el mandato de López Obrador, dada la disposición de Ebrard a abanderar las reivindicaciones de

las minorías sexuales. Con Ebrard, se permitió impulsar en el 2006 la ley de uniones civiles desde el ejecutivo. En un lapso de tiempo muy corto, la asamblea discutió la iniciativa y la aprobó para que fuera promulgada el mismo año (Díez, 2013).

3. Agenda del matrimonio igualitario en el D.F.

Las uniones civiles no fueron la única iniciativa que se impulsó en su periodo respecto a temas de derechos humanos. La visión de gobierno de Ebrard se enfocó en la promoción de los derechos sociales en México. En el D.F. se reconocieron derechos sociales con el fin de mejorar la calidad de vida y el bienestar de los ciudadanos. También, se manifestó la importancia de llevar estas reformas al nivel federal con el fin de construir una mejor democracia, desde la autonomía de la ciudad y su capacidad de impacto a nivel nacional. Durante su mandato, pocos meses después de que asumiera el poder, se reformó el código penal para permitir a las mujeres embarazadas el aborto fuera de los casos excepcionales de riesgo de vida de la madre, violación o malformación del feto. De igual manera, se legislaron reformas para acortar los procesos de divorcio, permitir la eutanasia pasiva y la legislación para penalizar crímenes de odio. Estas reformas, dan cuenta de una agenda progresista en la cual el matrimonio igualitario tuvo un espacio importante (Díez, 2015).

Con este panorama político, tras las reformas promovidas por Ebrard en el D.F., a nivel nacional se generó un debate en el que las fuerzas políticas conservadoras promovieron mecanismos para frenar la expansión de estas reformas en los demás Estados de la República. Con la llegada a la presidencia de Felipe Calderón, del PAN, en 2008 se promovió ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en cabeza del entonces Fiscal General de la Nación, un intento por derogar la legislación que permitió la interrupción voluntaria del embarazo, argumentando que las regulaciones del servicio de salud son nacionales y que con esta práctica se viola el derecho a la vida. La corte falló en ese mismo año y dejó en firme la ley que permite tal interrupción en el D.F. Frente a ello, el PAN promovió en los Estados de la Federación reformas constitucionales con el objetivo de blindar su prohibición, logrando en 2012 que diez de los 32 Estados establecieran regulaciones que lo prohíben de manera explícita.

Respecto al matrimonio igualitario, el efecto en el ámbito subnacional fue similar, partidos como el PAN y facciones conservadoras del PRI se opusieron a que el debate se generara en otros Estados de la República.

En medio de un contexto tan ambivalente la diputada Uranga, elegida senadora en 2009, promovió una reforma constitucional que se concentraba en varios puntos: reformas a la seguridad social que expandieran los beneficios a las parejas del mismo sexo que habían establecido uniones civiles en el D.F. y en Coahuila (en ese momento era el único Estado que también había establecido uniones civiles), a la ley de identidad de género, a la ley nacional contra la discriminación estableciendo sanciones penales; con el objetivo de prohibir la discriminación por orientación sexual.

A pesar de que el proyecto legislativo no tuvo un resultado óptimo, el movimiento social por la diversidad sexual logró introducir en la agenda legislativa el proyecto para reconocer el derecho al matrimonio igualitario. El aliado fundamental para este proceso fue el PSD, que adoptó una plataforma política propuesta por los movimientos LGBTI y otros sectores sociales en la que pretendía la reivindicación de derechos como el matrimonio igualitario. En cabeza de David Razú, líder del partido, quien en las elecciones de 2009 tuvo que participar como candidato independiente ya que el PSD no alcanzó el umbral, se comenzaron a promover los puntos clave de la reforma. En alianza con el PRD, Razú incluyó el reconocimiento de este derecho como uno de los ejes principales de su plataforma política en la agenda legislativa de la asamblea del D.F. en el año 2010.

4. Proceso legislativo del matrimonio igualitario en el D.F.

A partir de la elección de Razú en la Asamblea legislativa del D.F., se estableció la agenda política del matrimonio igualitario. Dentro de su estrategia, se pretendía un proceso de ágil cabildeo que impulsara la votación en corto tiempo después de las elecciones de los legisladores. El segundo paso consistía en desplegar las redes de acción política que se habían conseguido con años de lucha social, y principalmente con los procesos legislativos de uniones civiles en el D.F. tres años antes. Por último, se construyó un discurso a favor de la



propuesta del matrimonio igualitario alrededor de la igualdad, la no discriminación y la expansión de la ciudadanía democrática, lo que mostraba la apuesta por el matrimonio igualitario como un asunto de derechos necesario para la democracia mexicana (Chávez, 2017).

La relación con la jefatura de gobierno fue muy importante, ya que desde la presidencia de la Comisión de Derechos Humanos y en coordinación con la Oficina del Jefe de Gobierno, se desarrolló un proyecto de ley que reformó el artículo 146 del código civil con el objetivo de reconocer el derecho al matrimonio igualitario. Además, el 27 de septiembre del 2009, se creó la Sociedad Unida por el Derecho al Matrimonio Entre Personas del Mismo Sexo, organización que recogió otros activistas como Jaime López Vela y que tenía, como principal objetivo, recoger las relaciones con actores estatales y no estatales que se habían cosechado con años de luchas sociales para impulsar una coalición que presionara por la aprobación de la iniciativa legislativa. Esta coalición reunió un amplio grupo de personas involucradas en las reivindicaciones de derechos sexuales y reproductivos conseguida durante la década del 90 en México y que contribuyeron a la despenalización del aborto y la legislación de las uniones civiles. Participaron organizaciones concentradas en la promoción de los derechos sexuales y reproductivos como la Red Nacional por la Democracia y la Sexualidad, la Asociación Mexicana Para la Salud Sexual (AMSSAC) y la Federación mexicana de Educación Sexual y Sexología (FEMESS). También se vincularon grupos de mujeres como GIRH, Mujeres Católicas por el Derecho a Decidir, y el Observatorio Nacional de Ciudadanos para los Derechos de la Mujer. Además, se sumaron académicos e instituciones de investigación y educativas, y activistas de los movimientos LGBTI. El comité que comenzó con poco más de 30 personas, para final del año 2009 contaba con más de 300.

El uso de los medios de comunicación web fue otro mecanismo para la promoción del matrimonio igualitario en la opinión pública, el 31 de octubre se lanzó una campaña por redes sociales y por youtube en el que se emitían contenidos que promovían la importancia del reconocimiento de este derecho. Desde esta plataforma mediática, el 10 de noviembre los promotores de la propuesta en la asamblea legislativa dieron una rueda de prensa en

la que se hacía pública la intención de transformar el código civil del D.F. en coordinación con la oficina del jefe de gobierno. El 21 de noviembre se organizó en la asamblea un foro en pro del matrimonio entre personas del mismo sexo, en el que se debatió la importancia del matrimonio igualitario como un asunto de interés para la democracia mexicana (Díez, 2015).

El tema de la adopción fue también un elemento controversial, sin embargo tras discusiones y negociaciones, entre promotores y aliados, y con el argumento que sería excluyente permitir el matrimonio y no la adopción para parejas del mismo sexo, se incluyó en la iniciativa (Saucedo, 2012). Las reacciones no se hicieron esperar y se generaron diferentes opositores a la iniciativa. Por su parte, el PRD se dividió en un ala progresista que apoyaba el proyecto en consonancia con las posiciones del jefe de gobierno y en un ala cercana al ex jefe de gobierno López Obrador que no estaba de acuerdo. Sin embargo, con mayoría PRD a favor, y con el apoyo del ejecutivo se puso a andar la iniciativa. Alrededor de 40 diputados la apoyaron, soportada por firmas de más de 300 personas y organizaciones, se envió a la asamblea el proyecto el 23 de noviembre del año 2009.

La oposición a la iniciativa vino principalmente desde el PAN, sin embargo, no se pudo ver un hilo argumentativo sólido como el que construyeron los promotores del matrimonio igualitario. En medio del debate, la Iglesia católica mostró también una férrea oposición al proyecto, el Vicario Episcopal Jonás Guerrero Carmona manifestó públicamente que lamentaba el apoyo dado por la comisión de derechos humanos de la asamblea al proyecto, y que la Iglesia católica se opondría al mismo a partir de los principios de la ley natural. En un sentido muy similar, el Cardenal Javier Lozano Barragán, ministro de salud del vaticano, a propósito del debate en México, señaló que la homosexualidad es un pecado en contra de las leyes naturales y divinas (Díez, 2015).

La primera votación se realizó en comisión el 11 de diciembre del 2009, obteniendo un resultado de diez votos a favor y cuatro en contra. Tras esta primera victoria, a pesar de las maniobras del PAN para detener el curso del proyecto, se incrementó el debate público sobre su conveniencia. El PAN, que hasta el momento no se esperaba que la iniciativa llegara tan lejos, comenzó a presionar con

el argumento que ese proyecto afectaría el sistema de seguridad social que es de ámbito federal. De la misma manera, la Iglesia católica se opuso defendiendo la tradición del matrimonio como una institución natural que tiene como finalidad única la procreación. A partir de ese discurso y tras ver que la iniciativa ganaba terreno, estos sectores comenzaron a promover que el asunto debía ser consultado mediante un referéndum. Sin embargo, esta moción fue rechazada en la asamblea el 16 de diciembre de 2009 (Saucedo, 2012).

Tras el primer triunfo en la asamblea legislativa, el debate público se hizo todavía más álgido, los activistas y promotores, coordinados por Razú y Castañeda, promovieron el apoyo en los medios de importantes personalidades de la opinión pública como el periodista Sergio Sarmiento y el académico y activista por los derechos humanos Sergio Aguayo, así como del presidente del Consejo Nacional Contra la Discriminación Ricardo Bucio. En el contexto mediático el discurso se concentraba en mostrar que ni el reconocimiento del derecho al matrimonio igualitario ni la posibilidad de adopción para parejas del mismo sexo tiene efectos nocivos en los niños y que promoverlo es positivo para la democracia en tanto es un tema de derechos.

El día de la votación, tras varios intentos fallidos del PAN por aplazar la votación y dada la velocidad con la que se tramitó el proyecto sin una oposición que tuviera una sólida argumentación, fue votado el 21 de diciembre del 2009. Se aprobó con treinta y nueve votos a favor, veinte en contra y cinco abstenciones. Acto seguido, la diputada Contreras solicitó una enmienda para que se permitiera la adopción homoparental, la cual fue votada con 31 votos a favor, veinticuatro en contra y nueve abstenciones. Cabe resaltar que en ambas votaciones, todos los miembros del Partido Verde y del PAN votaron en contra de la propuesta (Saucedo, 2012).

En los días siguientes a la votación, sectores del catolicismo se pronunciaron públicamente señalando la legislación como un atentado contra la Iglesia y la familia y una falta a las leyes naturales que para ellos organizan la vida en comunidad, tal como lo expresó el cardenal Norberto Rivera. También se unieron a los pronunciamientos sectores protestantes, que con la Iglesia católica solicitaron al jefe de gobierno Marcelo Ebrard vetar la legislación. En el mismo sentido, el PAN

y el Partido Verde solicitaron el veto por parte de la jefatura de gobierno y comenzaron un proceso de litigio para impugnar la legislación en la Suprema Corte de Justicia de la Nación. En este contexto se generaron serias disputas entre la iglesia católica y el PRD en las cuales la iglesia rompió diálogos con el partido (Díez, 2015). Es importante señalar que después de la votación en la asamblea los argumentos se concentraron en la presunción del derecho de los niños a tener una familia tradicional y en los peligros que para ellos podría conllevar el matrimonio homoparental. Numerosas intervenciones en la opinión pública dan cuenta de las confrontaciones de ambas partes en las que se evidencia un acalorado debate en una población polarizada frente a estos temas. Así, la promulgación de la ley se aplazó para el año siguiente y fue promulgada el 4 de Marzo del 2010, haciendo de México el segundo país de América Latina en donde se legisló el reconocimiento del derecho al matrimonio igualitario.

Es importante señalar que, dado el sistema político federal mexicano, la regulación de asuntos como el matrimonio y la adopción es de orden subnacional, lo que quiere decir que cada Estado tiene autonomía para regular el asunto de manera independiente. Sin embargo, su reconocimiento en el D.F. significó un logro de alto impacto para la lucha por expandir este reconocimiento a los demás Estados, la cual comenzaría a partir del 2010.

5. Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

A partir de la legislación del matrimonio en el D.F. el PAN intentó infructuosamente impugnar la constitucionalidad de la ley ya que, según la reglamentación, se debe tener el 33% de los votos de la asamblea para ello. Sin embargo, desde el Gobierno Nacional en una confrontación política de muy alto calibre, el presidente Calderón impugnó la constitucionalidad de la ley con la intención de interferir en la autonomía del D.F. para legislar el derecho al matrimonio igualitario. El procurador general de la República, mediante un escrito presentado el 27 de enero del 2010 ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, solicitó una acción de inconstitucionalidad de la validez del artículo 146 del código civil del D.F. que había sido



modificado para reconocer el derecho al matrimonio igualitario y del artículo 391 que, tras la legislación, permitió la adopción para las parejas del mismo sexo (García, 2017).

La solicitud de inconstitucionalidad pretendía demostrar que el matrimonio igualitario iba en contra del orden constitucional desde estos elementos:

1. La legislación del derecho al matrimonio igualitario en el D.F. se opone a la noción constitucional de matrimonio y de familia, sin que fuera constitucional la ampliación del matrimonio a parejas del mismo sexo, principalmente por no tener la posibilidad de procrear.
2. La norma del D.F. va en contravía de la legislación de los estados de la República que no reconocen el matrimonio igualitario, lo que genera conflictos normativos y jurídicos entre los Estados, además de generar una ruptura en el federalismo.
3. La adopción por parte de parejas del mismo sexo afecta el interés superior de los niños, que es protegido constitucionalmente (Quintana, 2018).

Durante gran parte del año 2010, la SCJN escuchó los argumentos de promotores y detractores de la reforma, lo que fue un hecho interesante en tanto abrió sus puertas a los principales actores sociales que hacían parte del debate. Posteriormente la sentencia fue emitida en el fallo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la acción de inconstitucionalidad 2/2010 el 16 de agosto del año 2010, por mayoría de nueve votos de sus integrantes a favor y dos en contra. Con tal fallo la Corte dejó en firme la legislación llevada a cabo en el D.F. a partir de los siguientes argumentos:

- Este caso refiere a un acto normativo que amplía un derecho civil con el objetivo de equiparar la protección jurídica tanto a parejas homosexuales como a parejas heterosexuales, desde la motivación del legislador del respeto al principio de igualdad y a la prohibición de no discriminación, específicamente a partir de la orientación sexual de los ciudadanos.
- Estableció que es competencia del legislador ordinario la regulación de los asuntos civiles según la regulación constitucional de la

República. Por tanto, la regulación de la institución del matrimonio, por parte del legislador del D.F., se encuentra cobijada desde el orden constitucional.

- Respecto a la familia, el artículo 4to. constitucional no alude a la institución del matrimonio ni lo define, sino que garantiza la protección de la familia como tal, cediendo al legislador la responsabilidad de regular todo aquello relativo a su organización. En este sentido, se rechaza el ideal de familia, entendida por el accionante (el Procurador General) como aquella comprendida por hombre mujer e hijos que nacen del matrimonio, por no ser el único tipo de familia que existe y, en esa medida, el único modelo que se debe proteger.
- Se reconoció que la familia antes que ser un concepto jurídico es un concepto sociológico que depende de las dinámicas socioculturales de cada época. En tanto su configuración actual es diversa, el legislador debe atender a la realidad social actual y proveer protección a todo tipo de familia.
- Se estableció que la constitución no define al matrimonio ni este es un concepto inmutable. Muestra de ello son las transformaciones sociales y los cambios que ha sufrido la regulación civil del matrimonio. Estos cambios han llevado a que se separe el matrimonio de una única función reproductiva, ya que, si bien es un elemento importante, en la actualidad los lazos afectivos, sexuales, de solidaridad y compromiso mutuo le dan sentido al matrimonio. Estos aspectos no son exclusivos de parejas heterosexuales, son compartidos también por parejas del mismo sexo.
- No vulnera la Constitución Federal que el legislador ordinario haya ampliado la figura del matrimonio a las parejas del mismo sexo, ya que lo hizo en pro de respetar el principio de igualdad y no discriminación, y en atención a la realidad social imperante.

Respecto a la adopción por parte de parejas del mismo sexo la corte determinó que no era inconstitucional a la luz de los principios de igualdad y no discriminación por razón de preferencia sexual, y del principio de interés superior del niño que

consagran los artículos 1º Y 4º de la Constitución Mexicana. La Corte argumentó que, en tanto ya se había establecido que el matrimonio entre personas del mismo sexo es constitucional y que la familia es de naturaleza diversa, no podría sostenerse que las parejas del mismo sexo contrajeran matrimonio, pero no construyeran familia mediante la adopción.

De igual manera advirtió que la orientación sexual de una persona no puede, bajo ninguna circunstancia, tomarse como un motivo para determinar que esta persona pueda o no estar en condiciones de adoptar, eso sería discriminatorio. Estableció que el Estado debe asegurar, en pro del interés superior del niño, que los procesos de adopción signifiquen la posibilidad de una mejor vida para el menor. Además, señaló que el argumento esgrimido por el Procurador General de la Nación, en el que sostenía que los niños criados en familias homoparentales serían objeto de discriminación por no formar parte de una familia ideal, no puede ser aceptado pues refiere a una concepción tradicional de familia que no concuerda con la realidad actual, en la que las familias diversas existen con independencia de si pueden adoptar o no. También señaló que una conducta discriminatoria en una sociedad democrática sea cualquiera su origen, no puede persistir ni ser convalidada por el tribunal constitucional, mucho menos evitando que se configuren familias homoparentales o fingiendo que no existen

El fallo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación respecto a la acción de inconstitucionalidad sobre la legislación del matrimonio igualitario en el D.F. tiene un antecedente en la sentencia de ese mismo tribunal, en el amparo directo civil 6/2008, en el que se atendió la problemática de personas transexuales en relación con su identidad de género. El amparo fue interpuesto por una persona de sexo masculino, que se sometió a una serie de tratamientos psicológicos y médicos, además de una cirugía de reasignación de sexo, con el objetivo de readecuar su sexo y su identidad de hombre a mujer. En ese sentido había solicitado, por medio de un juicio de rectificación de acta de nacimiento ante la autoridad judicial de lo familiar en el D.F., que le fuera expedida una nueva acta con el nombre de mujer con el que llevaba su vida cotidiana. El juez de lo familiar le dio la razón al demandante y le otorgó una rectificación de su acta de nacimiento en una nota marginal, tal como lo establecía la ley en ese momento, negándose a la expedición de una

nueva acta de nacimiento. Frente a esta situación el sujeto interpuso un amparo directo reclamando que la legislación civil vulneraba sus derechos de igualdad, no discriminación, privacidad, salud y dignidad humana.

Frente a este amparo, la Corte determinó que la problemática de fondo se concentraba en el reconocimiento jurídico de una persona transexual y de sus derechos. A partir de allí, estableció que si bien derechos como el libre desarrollo de la personalidad, sexual y de género, no se encuentran reconocidos explícitamente en la Constitución, están implícitos en el ordenamiento jurídico del país y en los tratados internacionales que hacen parte del bloque de constitucionalidad, y en última instancia derivan del derecho a la dignidad humana reconocido en el artículo 1º de la Constitución (García, 2017).

Con la sentencia emitida en el año 2010, el proceso en el Distrito Federal quedó saldado. Sin embargo, en el contexto jurídico nacional comenzó una fuerte movilización legal con el objetivo de extender el reconocimiento de este derecho a otros Estados de la República a partir de los fallos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. En el 2012, en el Estado de Oaxaca, tres parejas del mismo sexo solicitaron ante diferentes registros civiles se les uniera en matrimonio, lo que fue rechazado con base en el artículo 143 del código civil de Estado que establece el matrimonio como una unión exclusiva entre un hombre y una mujer. Estas parejas interpusieron amparos argumentando que se cometía una omisión legislativa al no incluir en la concepción del matrimonio a las parejas del mismo sexo y que se les discriminaba a partir de su preferencia sexual. En uno de los casos se concedió el amparo a las demandantes y en los otros dos no, afirmando que en el caso de una omisión legislativa la concesión del amparo podría violar los principios del juicio de amparo.

Las tres parejas solicitaron ante la primera sala encargada de asuntos civiles de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que ejerciera su facultad de atracción a partir de la importancia del tema que se estaba tratando. En México, la Suprema Corte de Justicia de la Nación tiene la facultad de atraer asuntos que no se encuentran en un momento procesal idóneo para ser fallado por los tribunales y tratar temas relevantes para que sean resueltos por esta (Suárez, 2017). Frente a ello, la primera sala decidió atraer los casos y fallar de fondo,



emitiendo las tres sentencias el 5 de diciembre de 2013. En ellas se determinó por unanimidad que a los demandantes se les había vulnerado el principio de igualdad y no discriminación, por lo que se les concedió el amparo.

Estos tres casos son muy importantes por sentar los precedentes en los cuales la Suprema Corte de Justicia de la Nación establece con base en una categoría sospechosa: que el matrimonio es una institución que busca formar una vida en pareja con lazos afectivos y sexuales, por lo que no hay argumento alguno para no reconocer tal derecho a parejas del mismo sexo. Hacerlo quiere decir que se tienen en cuenta prejuicios históricos sin sustento científico, jurídico, político y social, lo que conlleva un trato discriminatorio a partir de preferencias sexuales (Quintana, 2018).

En ese año, después de los fallos emitidos por la corte en esos tres casos, 39 personas presentaron amparos ante un juez de distrito aduciendo que el artículo del código civil de Oaxaca los discriminaba en función de su preferencia sexual en relación con su concepción de matrimonio tradicional. En este caso, los demandantes no solicitaban la posibilidad de casarse, ni se les había negado el matrimonio, argumentaban que, en función de una categoría sospechosa como la orientación sexual, la legislación del Estado los discriminaba. El juez de distrito sobreseyó el amparo al considerar que no se había probado su interés jurídico por parte de los demandantes y que se requería un acto de aplicación u omisión por parte de las autoridades para que se pudiera impugnar. Ante tal respuesta los demandantes solicitaron revisión del tribunal colegiado y este lo remitió a la primera sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, quien, desde su facultad de atracción, y en tanto ya había fallado en los tres casos anteriores, decidió revisarlo y fallar al respecto.

En el fallo del Amparo en revisión 152/2013 la Corte determinó que era inconstitucional tanto la porción normativa del artículo 143 del código civil de Oaxaca que dice “perpetuar la especie”, como la que establece “entre un solo hombre y una sola mujer”. Señaló que esto no generaría vacío legal alguno pues la legislación civil estatal prevé los derechos y obligaciones de los cónyuges. Además, es muy importante resaltar que vinculó los efectos de la sentencia a todas las autoridades del Estado de Oaxaca, las cuales no podrán negar a los 39 demandantes beneficios ni podrán establecer cargas

en lo relacionado con el matrimonio, por lo que las personas homosexuales no pueden ser expuestas al mensaje discriminatorio que tenía el código civil.

El Estado de Colima en el año 2013 incluyó en su código civil la figura del enlace conyugal, el cual era diferente al matrimonio que seguía concibiéndose como la unión entre hombre y mujer. Este enlace conyugal se estableció como la unión entre dos personas del mismo sexo con el objetivo de compartir una vida en común, por lo que se tuvieron que reformar varios artículos del código civil para conseguir tal distinción. En relación con el matrimonio, los contrayentes del enlace conyugal tenían los mismos derechos y obligaciones que los del matrimonio, a excepción de la adopción.

Frente a ello se instauraron diversas acciones legales, en los amparos 704/2014 y 735/2014, la primera sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó que la figura del enlace conyugal reproducía la idea de “separados pero iguales” ya que la distinción establecida entre ella y el matrimonio se basaba en la orientación sexual, la cual es categoría sospechosa. En la revisión de la figura del matrimonio se declaró inconstitucional su definición, además, se dio un pronunciamiento sobre los roles que establecía el código civil de Colima en lo que respecta al matrimonio, señalando que la asignación de roles específicos al interior del matrimonio o la familia, en función del sexo o el género, responden a una visión estereotípica basada en características sociales o culturales que son discriminatorias. También se determinó, en relación con el alegato a la adopción, que al declararse inconstitucional la creación de una figura paralela a la adopción, de igual forma a como sucedió con la definición de matrimonio entendido exclusivamente entre hombre y mujer, era evidente que las parejas del mismo sexo podían acceder a la figura del matrimonio y, por tanto, adoptar.

A partir de los algunos de los precedentes descritos hasta ahora, la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitió jurisprudencia genérica el 19 de junio del 2015 respecto a la inconstitucionalidad de la figura del matrimonio tradicional en la sentencia J. 45/2015. En tanto se determinó que la finalidad del matrimonio no es la procreación, no hay necesidad que este se configure exclusivamente entre hombre y mujer. También señaló que su sola enunciación es discriminatoria y estableció que ninguna norma, decisión o práctica de derecho interno, tanto de las autoridades o de particulares,

puede afectar los derechos de cualquier persona en razón de su orientación sexual. Esta sentencia implica que la Corte establece un criterio obligatorio para todas las autoridades judiciales de la República en caso de analizar una norma con características similares. Además, envía un mensaje contundente a los cuerpos legislativos estatales respecto a las limitaciones que tiene para la legislación de la figura del matrimonio (Quintana, 2018).

En el año 2016, el Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitió sentencia frente a la acción de inconstitucionalidad 28/2015, que cuestionaba la inconstitucionalidad del matrimonio tal como se concebía en el artículo 260 del código civil de Jalisco. Allí, la Corte determinó que era inconstitucional con base en la protección a las diferentes formas de familia establecida en el artículo 4to. constitucional a partir de las consideraciones establecidas en la acción de inconstitucionalidad 2/2010 sobre el matrimonio igualitario legislado en el D.F (Quintana, 2018).

En México se ha intentado replicar la experiencia del D.F. en los demás Estados de la República. Sin embargo, dadas las condiciones sociopolíticas de cada uno de ellos, ha sido difícil conseguir que se regule el matrimonio igualitario. A partir de las condiciones políticas propias de cada Estado, hasta el día de hoy se ha legislado el matrimonio igualitario en Coahuila, Baja California Sur, Campeche, Colima, Hidalgo, Michoacán, Morelos, Nayarit, Oaxaca, San Luis Potosí y La Ciudad de México. En el Estado de Quintana Roo se presenta una situación particular, ya que su concepción de matrimonio no ha especificado una determinación tradicional ni diversa, por lo que nunca se ha necesitado la transformación del código civil. En otros Estados es posible de facto el matrimonio igualitario, ya sea por mecanismos impulsados por el ejecutivo en atención a la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ya sea por mecanismos judiciales que permiten que el matrimonio entre parejas del mismo sexo se oficialice, o por otros mecanismos que responden a situaciones particulares de la realidad de cada Estado. En ese sentido, estos casos responden a la atención que, a nivel subnacional, se le presta a la jurisprudencia de la Corte respecto del matrimonio igualitario. Los Estados en los que a pesar de que no esté regulado se pueden casar las parejas del mismo sexo son: Aguascalientes, Baja California, Chiapas, Chihuahua, Jalisco, Nuevo

Leon, Puebla, Querétaro y Zacatecas. Por otro lado, los Estados en los que no es posible ni formalmente, ni de facto el matrimonio igualitario son: Durango, Estado de México, Guanajuato, Guerrero, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán.

Es importante resaltar que, a partir de la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por vías judiciales es posible que se reconozcan en todo el territorio mexicano los matrimonios igualitarios que se oficialicen en Estados donde es posible contraerlo. Además, es posible llevar a cabo litigios estratégicos que impulsen la celebración de matrimonio entre personas del mismo sexo en Estados donde no está regulado.

En este contexto, es posible ver que en México existe un reconocimiento fragmentado. Si bien hay contundentes avances, las dinámicas políticas y jurídicas del país, las particularidades de su sistema político, los niveles de autonomía de los Estados y las condiciones sociales y culturales propias del país han llevado a que no se logre la regulación del matrimonio igualitario en todo el territorio (Salinas, 2017).

En el año 2016, el presidente Enrique Peña Nieto promovió una reforma constitucional para la regulación del matrimonio entre personas del mismo sexo. Este fue un proceso muy polémico, impulsado en un contexto en que la popularidad del presidente se encontraba en un bajo nivel. La iniciativa generó respuestas de grupos sociales y políticos conservadores aludiendo a la defensa de las leyes naturales y la protección de la familia tradicional. Se promovieron manifestaciones públicas en oposición a la reforma.

Desde el movimiento social por la diversidad sexual se intentó realizar lobby para conseguir que se regulara constitucionalmente este derecho. Sin embargo, su poca presencia fuera del D.F. hizo difícil conseguir el impacto requerido para impulsar la propuesta. Además, el ejecutivo logró un impacto muy limitado ya que no contó con el apoyo de su partido para impulsar la propuesta, esta no pasó de la comisión constitucional del congreso. El 9 de noviembre de 2016, se realizó la votación con 19 votos en contra, ocho a favor y una abstención. Diputados del PRD y Morena apoyaron la iniciativa, mientras que diputados del PRI, PAN, y Partido Verde de México se opusieron.



En su mayoría, los procesos jurídicos relacionados con el matrimonio igualitario han sido impulsados por la asociación México Igualitario, en alianzas con grupos y organizaciones locales y con base principalmente en las tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para el caso del D.F. (López, 2017). Este contexto da cuenta del reconocimiento desigual de derechos de la población sexualmente diversa. El que, a nivel subnacional, no se reconozcan estos derechos de manera homogénea da cuenta de que en el país hay lugares donde las personas pueden conformar familia, sin importar su sexualidad, y otros en los que no es posible. Se puede ver como algunos se ven obligados a ejercer sus derechos a partir de procesos judiciales, lo que a su vez se convierte en una situación tortuosa ya que la revisión de estas demandas es lenta y en muchos casos se presentan resistencias por parte de las autoridades. Además, ya que los amparos sólo tienen efecto para los involucrados, las cortes sólo invitan a los legisladores subnacionales a regular el matrimonio igualitario, pero en la actualidad sólo existen legislaciones en el 34% del territorio.

6. Observaciones finales

La experiencia del reconocimiento del derecho al matrimonio igualitario en México muestra que, a pesar de las resistencias a la movilización social por la diversidad sexual en el país, el movimiento social se ha organizado y manifestado de manera eficiente en pro de conseguir sus demandas. Si bien los mayores impactos se han conseguido en el D.F., ahora Ciudad de México, también han existido logros a nivel nacional, los cuales contribuyen a que las minorías sexuales encuentren mejores condiciones de vida. Desde la lucha por el reconocimiento de la diversidad sexual, la contención del VIH/SIDA, el reconocimiento de derechos patrimoniales, el reconocimiento del matrimonio igualitario y la adopción, hasta el combate contra las diferentes formas de discriminación, exclusión y violencia por preferencias sexuales, es claro que el movimiento social por la diversidad sexual en el país es el protagonista central de las transformaciones obtenidas.

Esta experiencia además muestra que el reconocimiento de tal derecho requirió: condiciones políticas y jurídicas que permitieron el debate público sobre el tema, movilización legal que impulsó desde lo jurídico el reconocimiento de derechos de las

minorías sexuales y aliados políticos que impulsaron las propuestas de regulación formal del matrimonio igualitario. Para el caso mexicano, el aliado político determinante fue el gobierno local de la época en el D.F., ya que, desde el ejecutivo, se consiguió el apoyo requerido para lograr el reconocimiento legislativo del derecho al matrimonio igualitario.

Si bien los logros son contundentes, al analizar el contexto nacional es posible hablar de un reconocimiento de este derecho de manera fragmentada, en tanto en algunos Estados se ha regulado, en otros de facto es posible para las parejas del mismo sexo contraer matrimonio y en otros tantos no hay ni regulaciones legislativas ni mecanismos que permitan los matrimonios homoparentales, por lo que su consecución sólo se logra a partir de arduos procesos jurídicos.

Con todo esto, el reconocimiento a la importancia del proceso llevado a cabo en México es un referente fundamental para la región, en tanto de sus características se puede y debe aprender muchos si se pretende conseguir transformaciones como esta en otros lugares. El movimiento social mexicano por la diversidad sexual, durante este arduo recorrido para conseguir el reconocimiento del derecho al matrimonio igualitario, ha demostrado que este debate es un tema indispensable para la democracia y para la construcción de sociedades igualitarias, por tanto, su experiencia es muy valiosa.

Bibliografía

- Chávez, J. (2017). El matrimonio igualitario en México: Una aproximación contextual desde las prácticas sociopolíticas hacia las iniciativas de ley. *Revista Ciudades, Estos y Política*, 4(3), 87-101.
- Díez, J. (2006). *Political Change and Environmental Policymaking in Mexico*. Nueva York, Estados Unidos: Routledge.
- Díez, J. (2010). The Importance of Policy Frames in Contentious Politics: Mexico's 2005 Anti-Homophobia Campaign. *Latin American Research Review*, 41(1), 33-54. <https://doi.org/10.1353/lar.0.0091>
- Díez, J. (2011). A Queer Tango between the LG Movement and the State. En C. Jhonson, D. Paternotte & M. Tremblay (Eds.), *The lesbian and gay Movement and the State: Comparative Insights into a Transformed Relationship* (pp.13-25). Ashgate, London: Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781315556178-2>
- Díez, J. (2013). Explaining Policy Outcomes: The Adoption of Same-Sex Unions in Buenos Aires and

- Mexico City. *Comparative Political Studies*, 46(2), 212-235. <https://doi.org/10.1177/0010414012453035>
- Díez, J. (2015). *The Politic of Same-Sex Marriage in Latin America. Argentina, Chile And México*. Cambridge, Estados Unidos: Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9781316162804>
- Figari, C. (2010). El movimiento LGBT en América Latina: Institucionalizaciones oblicuas. En A. Massetti, E. Villanueva y M. Gómez (Eds.), *Movilizaciones, protestas e identidades políticas en la Argentina del bicentenario* (pp.225-240). Buenos Aires, Argentina: Nueva Trilce.
- García, L. (2017). La primera legislación sobre matrimonio igualitario y la suprema corte de justicia de la nación (acción de inconstitucionalidad 2/2010). En A. M. Alteiro y R. Niembro (Eds.), *La suprema corte y el matrimonio igualitario en México* (pp. 1-19). Ciudad de México, México: UNAM.
- González, M. (2005). Marcha del orgullo por la diversidad sexual. Manifestación colectiva que desafía las políticas del cuerpo. *El Cotidiano*, 131, 90 - 97.
- Gutiérrez, J., López, J., Valencia, A., Pesqueira, E., Ponce de León, S., y Bertozzi, S. (2004). Haciendo frente a la epidemia de VIH/SIDA en México: ¿Una respuesta organizada?. *Revista de investigación clínica*, 56(2), 242-252.
- Lázaro, C. (2014). La conformación del movimiento LGBT en Guadalajara, Jalisco. *Argumentos*, 27(76), 241-273.
- López, J. (2017). Los derechos LGBT en México. *European Review of Latin American and Caribbean Studies*, 104, 69-88. <https://doi.org/10.18352/erlacs.10234>
- Lumsden, I. (1991). *Homosexualidad, sociedad y Estado en México*. Ciudad de México, México: Solediciones.
- Marván, I. (2001). La cuestión del gobierno representativo en el Distrito Federal mexicano. *Cuestiones Constitucionales*, 4, 49-83.
- Monsivais, C. (1998). Las plagas y el amarillismo. Notas sobre el sida en México. En F. Gañván (Ed.), *El sida en México. Los efectos sociales* (pp.117-129). Ciudad de México, México: Ediciones de Cultura Popular.
- Monsivais, C. (2004). La emergencia de la Diversidad: Las comunidades marginales y sus batallas por la visibilidad. *Debate Feminista*, 15(87), 187-205. <https://doi.org/10.22201/cieg.2594066xe.2004.29.1019>
- Olvera, A. (1999). El concepto de movimientos sociales: Un balance inicial sobre su empleo en México (1970—1996). En J. Durand (ed.), *Movimientos Sociales. Desafíos Teóricos y Metodológicos* (pp. 109-135). Guadalajara, México: Ediciones de la Universidad de Guadalajara.
- Quintana, K. (2018). “La evolución judicial del matrimonio igualitario en México y su impacto en el reconocimiento de derechos”. En A. Alterio y R. Niembro (Eds.), *La Suprema Corte y el matrimonio igualitario en México* (pp.21-54). Ciudad de México, México: UNAM.
- Salinas, H. (2008). *Políticas de disidencia sexual en México*. Ciudad de México, México: CONAPRED.
- Salinas, H. (2017). Matrimonio igualitario en México: La pugna del Estado laico y la igualdad de derechos. *El Cotidiano*, 202, 95-104.
- Saucedo, B. (2012). *Matrimonio y adopción por parejas del mismo sexo*. El caso del D.F., México. [Tesis Doctoral]. Universidad de Barcelona.
- Suárez, A. (2017). Usos e interpretaciones de la facultad de atracción en el juicio de amparo por la SCJN. En E. Ferrer Mac-Gregor y A. Herrera (Eds.), *El juicio de amparo en el centenario de la Constitución mexicana de 1917* (pp. 47-64). Ciudad de México, México: UNAM. <https://doi.org/10.22201/fder.24488933e.2014.262.60375>

Orlando Morales – 02 de marzo de 1946 - Socorro Santander

Quien haya seguido la producción de Morales hasta hoy sabe perfectamente que el artista se mantiene fiel a aquellos principios del arte concreto. Sus acrílicos actuales, como dibujos anteriores, son producto de su intelecto y no deben nada ni a la belleza ni poderío de las montañas santandereanas, ni muchísimo menos, a la absurda y dolorosa violencia social y política de la región y del país. Su contenido se agota en su propia normatividad y en la organización de sus elementos pictóricos. Sin embargo, estas obras como las de todos los pintores y escultores abstractos geométricos, no están solas y no son tan excepcionales. Cuando uno piensa en las composiciones de los músicos, en los trabajos de los arquitectos o de los ingenieros en las ecuaciones de los matemáticos, en los teoremas de los físicos; es fácil reconocer el mismo sentido del orden, el mismo espíritu de construcción, el mismo afán de claridad y la misma meta de superación. Si no existen prejuicios con respecto con lo que debe ser el arte, si no hay razón alguna para considerar que todas las pinturas deben ser representativas de la realidad fenoménica, muy seguramente que los acrílicos de Orlando Morales van a convencer a muchos. Ellos son una buena lección de pulcritud de empeño y de disciplina. En todos ellos campea el espíritu del orden y de la construcción. Y como en alguna ocasión escribiera Michel Seuphor “Construir es un acto de fe. Y todo acto de fe lo que le concierne es el siglo futuro. Los hombres de fe no meditan, premeditan el siglo venidero. Y sólo yendo con paso firme hacia él, es como le dan un rostro al suyo.

Texto escrito por:

German Rubiano Caballero.



IEP-UNAB

INSTITUTO DE ESTUDIOS POLÍTICOS
UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE BUCARAMANGA
COLOMBIA



unab

VIGILADA MINEDUCACIÓN

**INSTITUTO DE
ESTUDIOS
POLÍTICOS**

El IEP-UNAP se proyecta a la comunicación académica y a la sociedad en general como una respuesta a la sentida necesidad de investigación y de formación científica, en el campo de la ciencia política ante las dificultades y desafíos en la construcción de nuestra sociedad.

PRESENTACIÓN

Nadia Pérez Guevara

DOSSIER: ELECCIONES LOCALES EN COLOMBIA

Alianzas y coaliciones en las elecciones de gobernadores en Colombia Nuevas reglas, fragmentación y coordinación estratégica

Javier Duque Daza (Universidad del Valle)

Escisión de voto en elecciones subnacionales en Colombia

Luz Helena Idrobo Bedoya (Universidad de Murcia)

Compra de voto en Colombia: ¿cómo viste el fantasma y cuáles son sus implicaciones?

Luis González Tule (Universidad del Norte)

ARTÍCULOS

Valores y normas que dan forma a la política colombiana para la reducción de la pobreza:

Red Unidos (2006-2017)

Gino Montenegro Martínez (Universidad CES) y Álvaro Franco Giraldo
(Institución Universitaria Visión de las Américas)

A diez años del reconocimiento del derecho al matrimonio igualitario en México

Diego Alejandro Botero Urquijo (Unidades Tecnológicas de Santander)

OBRA GRÁFICA

Fotografías

Maestro Orlando Morales
(Director Museo de Arte Moderno de Bucaramanga)