

¿MÁS CONSULTAS, MEJORES RESULTADOS?: CONSULTAS PARTIDISTAS PARA LA SELECCIÓN DE CANDIDATOS EN LAS ELECCIONES SUBNACIONALES DE 2015*

Fabián Alejandro
Acuña Villarraga**

RESUMEN

Este artículo repasa los principales postulados de la literatura sobre mecanismos de selección de candidatos, como un instrumento que promueve un proceso de democratización al interior de las organizaciones políticas. Con estos postulados se realiza una caracterización de las consultas partidistas del 25 de abril de 2015 en Colombia. Esto permite otra mirada al análisis de los resultados de las consultas y su relación con las elecciones subnacionales que tuvieron lugar en octubre de 2015 en Colombia.

Palabras clave: consultas partidistas, teoría, resultados, Colombia.

MORE PRIMARIES, BETTER RESULTS? POLITICAL PRIMARIES FOR THE SELECTION OF CANDIDATES IN THE 2015 SUBNATIONAL ELECTIONS

ABSTRACT

This article reviews the principle assumptions found in literature on candidate selection mechanisms as instruments promoting democratization processes within political organizations. On the basis of such assumptions, the Colombian political primaries of the 25th of April, 2015 will be evaluated providing an additional perspective on the results of such primaries and their relation to the subnational elections held in Colombia during October of 2015.

Keywords: “political primaries”, theory, results, Colombia.

Fecha de recepción: 15/10/2016

Fecha de aprobación: 15/12/2016

*El texto fue presentado como ponencia en el IV Congreso Nacional de Ciencia Política, Asociación Colombiana de Ciencia Política, Colombia, 21-23 de septiembre de 2016; forma parte de la investigación del Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Colombia, con la dirección de la investigadora Clara Rocío Rodríguez y financiada por el Centro de Estudios en Democracia y Asuntos Electorales, de la Registraduría Nacional del Estado Civil, denominada: “Selección de candidatos como mecanismo de democratización de los partidos políticos y movimientos políticos en las elecciones subnacionales del 2015 en Colombia”, que dejó como producto una publicación con el mismo nombre (Rodríguez *et al.*, 2016).

**Docente-investigador de la Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales de la Pontificia Universidad Javeriana.

[28]

INTRODUCCIÓN

El 19 de abril de 2015 tres partidos políticos en Colombia realizaron consultas para establecer sus candidatos para algunas alcaldías, concejos municipales y juntas administradoras locales (JAL) –Bogotá–, en las elecciones de autoridades regionales y locales del 25 de octubre. Las consultas no fueron el mecanismo de selección de candidatos más utilizado, los partidos en su mayoría acudieron a procedimientos más discrecionales como el “bolígrafo”, o decisión de líderes regionales que determinaban quién o quiénes serían los candidatos según su región de influencia o interés, entre otros (Rodríguez, Acuña, Cardona y Rodríguez, 2016); sin embargo, las consultas se constituyen en el principal mecanismo reglado por la ley, lo cual hace que su estudio siga siendo relevante.

Las consultas partidistas con frecuencia se analizan como un instrumento que promueve un proceso de democratización al interior de las organizaciones políticas; se utilizan básicamente para tres objetivos: a) consultar sobre estatutos o decisiones internas; b) elegir directivos en los diferentes niveles de estructura del partido, esta se puede dar en dos vías: representación de distintos sectores en las directivas –mujeres, sindicatos, juventudes, representantes étnicos– y en el ámbito descentralizado, según la presencia del partido en las regiones del país¹; y c) el uso más frecuente, para elegir sus candidatos dependiendo el interés –nivel ejecutivo o cuerpos colegiados– (Acuña, 2009, 2011; Alcántara y Cabezas, 2013; Freidenberg y Alcántara, 2009), el cual será objeto del presente análisis.

Los estudios analizan la consulta interna incluida en un conjunto de mecanismos de selección de candidatos que tienen los partidos (Acuña, 2009; Barrero, 2014; Hazan y Rahat, 2009), pero pocas veces se concentran en el mecanismo en particular; por esta razón, con ocasión de las consultas partidistas en 2015 para selección de candidatos, se propone una descripción detallada que permita explicar el mecanismo, cómo fue empleado por cada partido, sus objetivos, la elección de candidaturas a cargos ejecutivos, las listas para corporaciones públicas y los resultados de las consultas, confrontados con su desenlace en las elecciones generales, entre otros.

En este sentido, la literatura plantea varias preguntas sobre el potencial democratizador de las consultas, su capacidad de inclusión a diferentes sectores tanto del partido como externos; en ocasiones, sus dificultades para lograr unidad y cohesión al interior de las organizaciones políticas; el respeto a las reglas de juego establecidas y resultados y, desde luego, si seguimos el clásico postulado de Anthony Downs donde el interés primordial de las organizaciones políticas que postulan candidatos es básicamente ganar elecciones y cargos públicos, entonces será necesario preguntarse qué tan efectivo es el mecanismo de las consultas en la selección de candidatos que ganen posteriormente en la elección general; interrogantes similares a estos, son los que aborda el presente artículo, partiendo de la muestra –no tan representativa– de las consultas partidistas de 2015 para ámbitos subnacionales en Colombia.

El artículo se desarrolla de la siguiente forma: repaso por principales postulados de la literatura sobre mecanismos de selección de candidatos; caracterización de las consultas partidistas del 25 de abril de 2015; análisis de los resultados de las consultas y su relación con las elecciones subnacionales de octubre de 2015 y algunas consideraciones finales.

¹ Por ejemplo, en 2015, el PDA realizó consultas en todo el país para escoger los 766 delegados y delegadas a su IV Congreso Nacional; teniendo en cuenta que el propósito del texto es describir las consultas para seleccionar candidatos, hacemos mención de la consulta del PDA, pero no será objeto de análisis.

LA LITERATURA SOBRE MECANISMOS DE SELECCIÓN DE CANDIDATOS Y LAS CONSULTAS PARTIDISTAS²

Las consultas internas son analizadas desde los estudios sobre mecanismo de selección de candidatos, entre los principales referentes teóricos se puede encontrar a Hazan y Rahat (2009), quienes exponen los criterios para la identificación de los diferentes mecanismos: *selectorade*, entendido como el cuerpo que elige los candidatos; *candidatura*, responde a la pregunta de quién puede presentarse como candidato del partido; *descentralización*, hace referencia al ámbito territorial donde se adopta la decisión y *votación-nombramiento*, indica el mecanismo que determina la selección de las candidaturas.

Las elecciones primarias de los partidos políticos para establecer sus candidatos, se constituyen en un evento previo a la elección general donde se permite la participación del electorado, típicas del modelo norteamericano. Según el esquema de Hazan y Rahat (2009), sería el mecanismo más inclusivo de selección, a pesar de ello, algunos sectores académicos tienen importantes reparos a su efectividad en la selección (Orr, 2011) y por las dificultades que genera al interior del partido, en la medida en que promueve incentivos negativos a los candidatos para desacreditar a su contrincante, con el agravante de que se trata de un copartidario, generando divisiones profundas.

Las referencias frecuentes sobre las primarias se basan en el caso estadounidense: presidencialismo, federalista y bipartidista, aun con esto, Indriason y Kristinsson (2015) presentan el contraejemplo de Islandia que luego de cuatro décadas de realización de primarias para las candidaturas, en un sistema parlamentario, los partidos islandeses siguen siendo organizaciones fuertes y cohesionadas, pero este ejemplo se podría considerar excepcional.

[30]

Investigaciones como las de Acuña (2009) y Batlle (2011) se encargan de revisar distintas formas de elegir a los candidatos en Colombia, la segunda se enfoca en las candidaturas presidenciales y el primero pretende dar cuenta de los diferentes mecanismos utilizados en distintas candidaturas y niveles de gobierno, desde luego que el nivel presidencial siempre tiene un lugar importante. En estos trabajos se revisan mecanismos que emplean los partidos colombianos que van desde el “bolígrafo” –procedimiento que genera mayor exclusión por estar en manos de una sola persona– a mecanismos donde los congresistas tienen poder de nominación como otorgamiento de avales como forma de reproducción de sus propias redes políticas; los congresos y convenciones donde la militancia tiene algún poder de decisión y las encuestas y las consultas populares, donde se convoca a todos los habilitados para votar para que participen en la decisión interna del partido y establecer quién representará al partido en las elecciones interpartidistas –nacionales o subnacionales–.

Entre los estudios para el orden subnacional, se recogen experiencias y conclusiones a través de la revisión de procesos agregados (Barrero, 2014; Botero y Alvira, 2012; Wills, Batlle y Barrero, 2012), que parten de analizar los mecanismos que se usan para la selección de los candidatos, pasando por las consultas populares, los acuerdos políticos y el bolígrafo; y aquellos trabajos que se encargan de reconstruir la forma en que los partidos determinaron las candidaturas subnacionales pero desde estudios de casos locales y regionales, que son ricos en el análisis contextual e indican algunas variaciones regionales (Batlle, 2012; Losada, 2012)³.

² Una revisión más amplia de la literatura nacional e internacional sobre selección de candidatos y consultas internas aparece en Rodríguez *et al.* (2016).

³ Un recuento importante del estado del arte también se puede encontrar en Batlle (2014).

En términos de disciplina y cohesión partidista, la literatura también se encarga de revisar la desconexión entre los ámbitos nacional y subnacional para la elección de candidatos, y los débiles niveles de control de las personas que son avaladas como candidatos por un partido (Botero y Alvira, 2012); a su vez, el camino que abrió Duque (2005) para el análisis de la institucionalización de los partidos y sus procedimientos especialmente de selección de candidatos, ha sido orientador para otros trabajos que se ocupan de revisar los niveles de institucionalización (Duque, 2007; Giraldo y Muñoz, 2014), y por otro lado la formalidad e informalidad de los procesos de selección de candidaturas en la medida en que los mecanismos formales se encuentren institucionalizados en los estatutos de los partidos, o los informales surgen de acuerdos entre liderazgos regionales, o no siguen un curso trazado en los estatutos, pero que sus prácticas políticas son institucionalizadas por la fuerza de la costumbre más que por la normatividad (Barrero, 2014; Wills *et al.*, 2012).

En la misma dirección de cohesión y disciplina de los partidos a partir de sus modos de selección de candidaturas, algunos estudios evidencian que ni los mecanismos formales y menos los procesos más incluyentes y democráticos, logran perfecta armonía en términos de disciplina partidista y respeto a los resultados (Acuña, 2009, 2011; Barrero y Acuña, 2015; Montilla, 2011), por un lado, por el desconocimiento o no aceptación de las reglas y los resultados de los mecanismos de selección.

En cuanto a consultas populares, hay diferentes posiciones a favor y en contra de su uso como mecanismo efectivo para la selección de candidaturas, Acuña (2011) menciona algunos de los reparos más recurrentes a las consultas: Es débil para obligar a la disciplina de partido y al respeto por los resultados de la consulta, por parte de los candidatos perdedores, como por los directivos del partido cuando el elegido por vías de la democracia interna, no es cercano a sus intereses. En este sentido, el desconocimiento de los resultados era una práctica frecuente, con la ley 1475/2011 se establece que los resultados de la consulta son de obligatorio cumplimiento, como garantía para el candidato y el partido (Acuña y Barrero, 2015).

Altos costos económicos de la consulta. Este es un argumento de los candidatos que compiten en la consulta y del organismo electoral, que cada vez que se debe desarrollar una consulta popular, el registrador tiene que acudir al ministerio de Hacienda para la ejecución de la misma; esto añadido al *riesgo de producir una elección con votaciones minoritarias*; entonces, los candidatos se ven en la tarea de organizar prácticamente dos campañas electorales e incurrir en gastos astronómicos para una candidatura con muy bajos niveles de participación –gastar tanto dinero en despliegue logístico por parte del organismo electoral, para niveles de participación ínfimos–, que se pueden sumar a tensiones o debilitamiento del partido por tener candidatos minoritarios, con pocas posibilidades de competir.

Caracterización de las consultas partidistas de 2015

Como se mencionó, las consultas no fueron el principal mecanismo para la selección de candidaturas por parte de las organizaciones políticas para las elecciones de autoridades subnacionales. Para la alcaldía, el conservatismo presentó 533 candidaturas como partido⁴ en las elecciones de octubre, de las cuales quince (3 %) fueron candidatos que pasaron por consulta popular el mes de abril; el liberalismo 513 candidaturas como partido⁵, de las cuales ocho (2 %) pasaron por consulta;

⁴ Acompañó 89 coaliciones más a la alcaldía.

⁵ Acompañó 102 coaliciones más a la alcaldía.

y el Centro Democrático (CD) presentó 460 candidaturas como partido⁶, 41 (9 %) fueron candidaturas resultantes de la consulta de abril.

Una comparación entre las consultas internas de los partidos en 2011 y 2015 (véase tabla 1), indica que en mayo de 2011 seis partidos participaron en la elección de sus candidatos a través de consulta: Cambio Radical, Partido Conservador (PC), Partido Liberal (PL), Polo Democrático Alternativo (PDA), Partido de La U y Alianza Verde, mientras que para las consultas que se efectuaron en abril de 2015 solamente acudieron tres de los trece partidos que gozan de personería jurídica; a pesar de que diez de ellos habían manifestado la intención de concurrir a las urnas para las consultas, solo terminaron haciendo uso del mecanismo el PC, el PL y el CD –partido en cabeza del expresidente Uribe–, que nació con las elecciones nacionales de 2014 y se estrenaba como colectividad con personería jurídica en las elecciones locales.

Así mismo, mientras que en 2011 se hicieron consultas para todas las elecciones disponibles (ejecutivas y corporaciones públicas), en 2015 el nivel intermedio fue el gran ausente, porque solo se efectuaron consultas para alcaldías, concejos municipales y JAL. Mientras que todos los partidos en 2011 presentaron consultas de alcaldías, solo el PC realiza consultas en todas las elecciones; y el PL, en alcaldías, concejos municipales y JAL.

Tabla 1. Número de candidatos por partido en las consultas de 2011 y 2015

| Partido | Alcalde 2011 | Alcalde 2015 | Asamblea 2011 | Concejo 2011 | Concejo 2015 | Gobernador 2011 | JAL 2011 | JAL 2015 |
|------------------------------|--------------|--------------|---------------|--------------|--------------|-----------------|----------|----------|
| Cambio radical | 4 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Conservador | 311 | 56 | 21 | 953 | 84 | 14 | 35 | 0 |
| Liberal | 131 | 28 | 0 | 67 | 0 | 0 | 540 | 381 |
| Polo Democrático Alternativo | 9 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| De La U | 14 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 593 | 0 |
| Verde | 7 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Centro Democrático | 0 | 106 | 0 | 0 | 439 | 0 | 0 | 205 |
| Total general | 476 | 190 | 21 | 1020 | 523 | 14 | 1168 | 586 |

Fuente: elaboración propia con base en información de la Registraduría Nacional del Estado Civil (RNEC).

Simultaneidad de las consultas

Uno de los cuestionamientos a las consultas populares para la selección de candidatos es que esta debería ser una decisión de partido y solo a los miembros del partido les debería interesar y deberían ser los únicos autorizados para esta decisión –consulta interna–, de esta forma se evita la injerencia de actores externos al partido que consulta, que pretenden influir o distorsionar el resultado (Acuña, 2011, 2015). Para las consultas populares se establece como fórmula la simultaneidad, de esta manera los miembros de otros partidos se ven obligados a participar en su propia consulta y no tienen posibilidad de influir en otra.

⁶ Acompañó 36 coaliciones más a la alcaldía.

Para que esto se cumpla, el prerrequisito es que todos los partidos en competencia se presenten a las consultas el mismo día, para ello la ley 1475/2011 en su artículo 6, indica que el Consejo Nacional Electoral señalará un único día para que todos “los partidos que decidan”, confluyan a las urnas en igual fecha. Como ya se mencionó, no todos los partidos están obligados a elegir sus candidatos a través de consultas, pero además quienes lo hicieron en esta ocasión –tres partidos– lo hicieron en distintas circunscripciones, no propiamente coincidentes.

Tabla 2. Número de municipios y consultas que realizaron según elección

| | Alcaldía | Concejo | Localidades JAL |
|---------------------|----------|---------|-----------------|
| Centro Democrático | 57 | 34 | 18 |
| Partido Conservador | 15 | 2 | |
| Partido Liberal | 8 | | 19 |

Fuente: elaboración propia con base en información de la RNEC.

Son muy escasas las coincidencias de consultas de dos o más partidos en una misma circunscripción; para alcaldía, los partidos Conservador y Liberal, coinciden en realizar consulta en los municipios de Puerto Asís y Villa Garzón en el departamento de Putumayo; en Concejo Municipal, CD y conservadores no coinciden en ningún municipio; en las JAL-Bogotá, como se indica en la tabla 2, participan el CD y el PL en 18 y 19 localidades respectivamente, en 16 localidades se presenta simultaneidad de consultas entre estos dos partidos. Aun con esto, la simultaneidad tiene poca aplicación como mecanismo para evitar la injerencia de miembros de otros partidos en los resultados de las consultas porque, no todos efectuaron consultas, y los que las realizaron para alcaldía pocas veces coincidieron en un municipio.

[33]

Tipos de consulta

Como se consignó en la revisión de literatura, Hazan y Rahat (2009) indican que uno de los criterios de análisis para los mecanismos de selección de candidatos es el cuerpo elector, al que denominan *selectorate*, que se establece según una relación inclusión-exclusión, en la medida en que el mecanismo que acude a todo el potencial de votantes, se identifica con el mayor nivel de inclusión, mientras que cuando la selección se concentra en una sola persona, se trata del mayor nivel de exclusión.

Sobre las consultas como mecanismo de selección de candidatos, la ley 1475/2011 (art. 5) determina que se pueden ejecutar consultas populares –mayor nivel de inclusión–; consultas internas, “cuando en ellas solo pueden participar los miembros de la organización política que se encuentren en el registro de afiliados” y consultas interpartidistas. En este sentido, en Colombia todas las consultas para elegir candidatos se caracterizaban por ser populares, en tanto que se consultaba a todo el censo electorado –las que se llevaron a cabo en abril de 2015, las consultas del conservatismo y liberalismo fueron populares–, pero para este mismo año, el CD celebra por primera vez una consulta interna (Acuña y Barrero, 2015), debido a que presentó su propio registro de afiliados de quienes eran los habilitados para votar en dicha consulta (CNE, 23 de abril de 2015). Este hecho es poco frecuente en la medida en que las organizaciones políticas en su mayoría carecen de un registro de sus miembros y su militancia (Freidenberg 2005a), por esta razón acuden a la totalidad del censo electoral, más por desconocimiento de quiénes son sus militantes, que por procurar mayores niveles de inclusión.

En términos de cuerpo selector, en las consultas del CD especialmente las de JAL en Bogotá, el resultado estuvo condicionado al hecho de que las cabezas de lista eran designadas por la dirección del partido. Es decir, la cabeza de lista para las elecciones de octubre estaba en manos de la dirección y los otros lugares de la lista sí se determinaban por la votación de los habilitados para votar en estas consultas. La explicación de lo anterior se ampliará en la siguiente sección.

Participación y costos de las consultas

Los niveles de participación como es costumbre en las consultas partidistas de los últimos años han sido muy bajos, lo cual hace que este tipo de mecanismos sea cuestionado por el despliegue logístico y de recursos que significa la instalación de mesas en las circunscripciones que solicite el partido –tienden a pedir la instalación en todo el territorio nacional– para que tenga tan baja participación; además le implica realizar doble campaña a los candidatos, una para ganar la consulta y otra para presentarse a las elecciones generales, en caso de ganar en la primera (Acuña, 2011).

Este hecho se confirma en las consultas del mes de abril, en la medida en que el organismo electoral instaló alrededor de 9956 puestos de votación en 1102 municipios (*El Colombiano*, 20 de abril de 2015), debido a la consulta del PDA que era nacional; pero para la selección de candidaturas –como se observa en la tabla 2– para alcaldía se hicieron consultas en 63 (6 %) municipios; para concejos municipales se realizaron en 36 (3 %); y para las JAL de Bogotá, en 19 de las 20 (95 %) localidades.

[34]

Así mismo, se establece que el presupuesto requerido para la realización de dichas consultas superó los 18 mil millones de pesos, para obtener un nivel de participación que escasamente alcanzó el 3 % de la población habilitada para votar (*El Colombiano*, 20 de abril de 2015); este 3 % se alcanza sumando la votación de la consulta del PDA, pero como se evidencia en la tabla 3, la participación total en sus diferentes consultas –alcaldía, concejos y JAL– para el CD fue de 66 340 votos, para el conservatismo de 82 734 votos y para el liberalismo de 103 255 votos, con niveles interesantes de votos no marcados y votos nulos, tratándose de consultas partidistas para el uribismo que se decantó por una consulta interna.

Tabla 3. Votación de candidatos y resultados

| | Elección | Votación candidatos | % | Votos no marcados | % | Votos nulos | % | Total |
|---------------------|----------|---------------------|----|-------------------|----|-------------|---|---------|
| Centro Democrático | Alcaldía | 23 632 | 92 | 1465 | 6 | 601 | 2 | 25 698 |
| | Concejo | 27 614 | 88 | 2577 | 8 | 1049 | 3 | 31 240 |
| | JAL | 9076 | 97 | 206 | 2 | 120 | 1 | 9402 |
| | Total | 60 322 | 91 | 4248 | 6 | 1770 | 3 | 66 340 |
| Partido Conservador | Alcaldía | 60 145 | 94 | 2612 | 4 | 1053 | 2 | 63 810 |
| | Concejo | 15 751 | 83 | 2382 | 13 | 791 | 4 | 18 924 |
| | Total | 75 896 | 92 | 4994 | 6 | 1844 | 2 | 82 734 |
| Partido Liberal | Alcaldía | 32 793 | 98 | 384 | 1 | 418 | 1 | 33 595 |
| | JAL | 63 852 | 92 | 2218 | 3 | 3590 | 5 | 69 660 |
| | Total | 96 645 | 94 | 2602 | 3 | 4008 | 4 | 103 255 |

Fuente: elaboración propia.

¿En dónde se realizaron las consultas?

Se llevaron a cabo en 71 municipios, ocho de ellos eran capitales de departamento, que en su mayoría son municipios especiales o de nivel 1 en la categoría del Departamento Nacional de Planeación (DNP), y tienen bajos niveles de dependencia de transferencias nacionales.

El CD optó por elegir su candidato a la alcaldía de Ibagué-Tolima y Florencia-Caquetá por consulta, y el PC hizo lo propio en Tunja-Boyacá y Mocoa-Putumayo; el resto de consultas en capitales de departamento, se trató de conformación de listas a corporaciones públicas –concejos municipales y JAL Bogotá–.

Tabla 4. Capitales donde se desarrollaron consultas

| Municipios | Categoría (DNP) | Dependencia transferencias y regalías 2010* | Rango de dependencia 2010* |
|------------|-----------------|---|----------------------------|
| Medellín | ESP | 13,42 | < 40 Baja |
| Bogotá | ESP | 29,51 | < 40 Baja |
| Tunja | 1 | 26,86 | < 40 Baja |
| Manizales | 1 | 27,68 | < 40 Baja |
| Florencia | 3 | 37,09 | < 40 Baja |
| Ibagué | 1 | 32,32 | < 40 Baja |
| Cali | ESP | 31,68 | < 40 Baja |
| Mocoa | 4 | 74,91 | 60-79,99 alta |

Nota: * Indicador de dependencia de transferencias nacionales y regalías para 2010.

Fuente: elaboración propia con base en información del Sigot.

De los 74 municipios donde se desarrollaron consultas, 48 (65 %) son categoría seis, que se caracterizan por altos grados de dependencia de los recursos provenientes de las transferencias nacionales y de regalías, que dan cuenta de bajos niveles de institucionalización.

Listas y candidaturas

La literatura sobre consultas tradicionalmente se enfoca en la selección de candidatos para cargos uninominales, y la mayoría de ejemplos se ubica en la competencia política por el ámbito nacional de gobierno; aquí aludimos a las consultas para la selección de candidatos para el orden subnacional, pero además, para cargos plurinominales como las corporaciones públicas.

Listas cerradas o con voto preferente

La reforma política de 2003 implementó una serie de elementos respecto de las candidaturas y las listas entre las que se encuentran la lista única, con el limitante del número de candidatos

no mayor al número de curules a proveer, pero también incluyó la posibilidad –a discreción del partido– de presentar las listas cerradas o con voto preferente⁷.

Antes del 2003, las organizaciones políticas no tenían límite para presentar candidatos a corporaciones públicas, derivando en fenómenos de hiperfragmentación (Gutiérrez, 2007; Gutiérrez y Acuña, 2010); es decir, cuando el partido político presenta una lista al Senado donde tiene la posibilidad de incluir a cien candidatos, para los partidos es relativamente fácil conformar la lista, por la cantidad de “cupos”, pero en la medida en que los escaños se reducen en las corporaciones, mayor es la dificultad para la conformación de la lista.

Es así que, para corporaciones como las JAL en Bogotá algunos partidos desde el 2011 vienen realizando consultas para elegir sus candidatos, con frecuencia es porque los aspirantes superan el número de posibilidades en la lista. Por ejemplo, en el año 2000, el PL en la localidad de Candelaria (Bogotá), que tiene siete escaños, presentó 19 candidatos; a partir de la reforma del 2003, el PL en Candelaria solo podría presentar una lista con un máximo de siete candidatos; en este caso los interrogantes al liberalismo de la localidad son: ¿cuáles con los siete que entrarían a la lista? ¿Con qué criterio se escogen? ¿Qué hacen con los doce restantes? Desde luego que el número de puestos en la lista disponibles se reduce cuando algunos dignatarios aspiran a la reelección que en corporaciones públicas es permitida. Dilemas de este tipo surgen en todos los partidos cuando se ven condicionados a una única lista con lugares limitados.

[36] Por esta razón la consulta interna se constituyó en una alternativa de selección de quienes conformarían las listas de los partidos para corporaciones públicas, porque cumple el papel de establecer quiénes serán las personas que componen la lista –igual al número de curules a proveer en la corporación a la que se presentan–, y además cuando se trata de aquellas que optan por lista cerrada, también se encarga de fijar el orden que ocuparán, que en una lista cerrada es vital para las expectativas de elección (Acuña y Barrero, 2015).

Se debe decir que en el trámite de la “reforma al equilibrio de poderes” que se gestionó recientemente en el Congreso con el fin de eliminar la reelección presidencial y otros temas de reforma institucional, se llegó a discutir la necesidad de eliminar también el voto preferente, y que todas las colectividades políticas transitaran a listas cerradas y bloqueadas; esta iniciativa tuvo contradictores en el Parlamento y finalmente se archivó la lista cerrada, de haber sido incluida la propuesta, necesariamente los partidos tendrían dos caminos para la conformación de la lista: a) se verían obligados a buscar mecanismos de democracia interna para determinar los miembros de las listas para corporaciones públicas y el orden de ellos en la lista, para lo cual la consulta partidista es el método más conocido; o b) el “dedazo” o “bolígrafo”, para establecer el orden de las listas.

La tabla 2 evidencia el número de consultas hechas por los partidos para definir sus candidatos para alcaldías donde el ganador se lleva todo, y para las corporaciones públicas que implican la dinámica descrita anteriormente. En relación con las listas y candidaturas para las corporaciones públicas, de las 34 consultas del CD para concejos municipales, 29 eran para la conformación de listas cerradas, ocurrió de igual forma para la totalidad (en 17 localidades) de las consultas para las

⁷ El nombre técnico que utiliza Nohlen (2014) para lo que nosotros llamamos lista cerrada es “lista cerrada y bloqueada” que “le permite al votante dar su voto a una lista en bloque. El elector tiene que ceñirse al orden de aparición de los candidatos en la lista (...) [y el voto preferente lo define como] Lista cerrada y no bloqueada: [que] brinda al elector la oportunidad de alterar la disposición de los candidatos en la lista de partidos, dejando en sus manos la decisión de quién debe representar al partido. Los partidos solo pre-estructuran dicha decisión” (Nohlen, 2014, p. 11).

listas de las JAL en Bogotá. Por su parte, las dos consultas para conformación de listas de concejo del PC en Mocoa y Sibundoy (Putumayo) y las 19 consultas del PL para las JAL en Bogotá fueron para fijar listas con voto preferente.

Como se indicó, aquellas que se realizaron para las listas con voto preferente, tenían el objetivo de escoger las personas que tendrían lugar en la lista según las curules a proveer; y las consultas para las listas sin voto preferente, cumplían la función de escoger las personas que ocuparían la lista, pero además establecerían el orden que ocuparían en la misma.

Para las consultas para listas de concejos municipales del CD, en ocho casos las candidaturas excedieron el número de curules a proveer, siendo el caso del concejo municipal de Medellín el más significativo donde compitieron 46 personas para una lista cerrada de 21 personas; evidentemente el promedio de candidaturas que exceden el número de puestos se incrementa a 7,12 cuando se incluye la consulta para la capital de Antioquia, pero sin ella, el promedio de candidatos del uribismo que exceden el número de lugares para concejos municipales en la lista es de 4,5. El PC en sus dos consultas para concejo, excede en 30 las candidaturas para conformar cada lista, como se muestra en la tabla 5.

Tabla 5. Consultas que exceden el número de curules a proveer para concejos municipales

| Departamento | Municipio | Curules a proveer concejos municipales | No. candidatos por consulta | Diferencia | Partido |
|--|-------------|--|-----------------------------|------------|---------------------|
| Antioquia | Medellín | 21 | 46 | - 25 | Centro Democrático |
| Antioquia | Itagüí | 17 | 20 | 3 | |
| Antioquia | San Pedro | 13 | 16 | 3 | |
| Antioquia | Sonsón | 13 | 16 | 3 | |
| Caldas | Pensilvania | 13 | 18 | 5 | |
| Huila | Pitalito | 17 | 25 | 8 | |
| Tolima | Flandes | 13 | 18 | 5 | |
| Tolima | Libano | 13 | 18 | 5 | |
| Promedio listas para consulta CD | | | 22,12 | 7,12 | |
| Putumayo | Mocoa | 13 | 46 | 33 | Partido Conservador |
| Putumayo | Sibundoy | 11 | 38 | 27 | |
| Promedio listas para consulta PC | | | 42 | 30 | |
| Fuente: elaboración propia con base en información de la RNEC. | | | | | |

En el caso de las consultas para establecer las listas de las JAL en Bogotá, el CD en 11 localidades –de 17 donde efectúa consulta– excede en promedio 4,2 candidatos los puestos disponibles para las listas; y el PL hace lo propio en 17 –de las 19 consultas– localidades, con un promedio de 13,12 candidatos más.

Tabla 6. Diferencia número de candidatos y curules a proveer para juntas administradoras locales por partido

| Localidad | Curules a proveer concejos municipales | No. candidatos consulta CD | Diferencia CD | No. candidatos consulta PL | Diferencia PL |
|--------------------|--|----------------------------|---------------|----------------------------|---------------|
| Usaquén | 11 | 17 | - 6 | 17 | 6 |
| Chapinero | 9 | 10 | 1 | 11 | 2 |
| Santa Fe | 7 | 6 | 1 | 9 | 2 |
| San Cristóbal | 11 | 8 | 3 | 28 | 17 |
| Usme | 9 | 10 | - 1 | 25 | 16 |
| Tunjuelito | 9 | 7 | 2 | 24 | 15 |
| Bosa | 8 | 9 | 1 | 15 | 7 |
| Kennedy | 11 | 15 | 4 | 29 | 18 |
| Fontibón | 9 | 11 | 2 | 20 | 11 |
| Engativá | 11 | 20 | 9 | 34 | 23 |
| Suba | 11 | 22 | 11 | 64 | 53 |
| Barrios Unidos | 9 | 10 | 1 | | |
| Teusaquillo | 13 | 13 | 0 | 13 | 0 |
| Los Mártires | 7 | 7 | 0 | 13 | 6 |
| Puente Aranda | 11 | | | 20 | 9 |
| La Candelaria | 7 | 7 | 0 | 19 | 12 |
| Rafael Uribe Uribe | 11 | 15 | 4 | 20 | 9 |
| Ciudad Bolívar | 11 | 18 | 7 | 15 | 4 |
| Sumapaz | 7 | | | 5 | 2 |

Fuente: elaboración propia con base en información de la RNEC.

De esta forma la consulta cumple el primer propósito que indicamos: establecer quiénes serán las personas que componen la lista final; el siguiente objetivo es instituir el orden de aquellas listas que optan por ser cerradas, que para las consultas de 2015 estuvieron del lado del CD.

Una buena ilustración de la relación de las consultas y la conformación de listas cerradas se observa en las listas del CD para las JAL en las localidades de Bogotá (véase tabla 7). Resaltamos el hecho que en las listas cerradas el orden es vital para las expectativas de obtención de curul. En este sentido, el partido se atribuyó la potestad de nominar todas las cabezas de lista; en todas las listas para las JAL en Bogotá, el cabeza de lista no participó en la consulta de abril, y los que tuvieron la primera votación en la consulta en todos los casos ocuparon el segundo lugar. Se menciona esta particularidad por varias razones:

- Implica que unos candidatos compiten con reglas de juego claras en una consulta, pero esas reglas no aplican a todos los que conforman la lista de manera equitativa.
- Los primeros lugares de votación en la consulta de abril reducen sus expectativas de alcanzar una curul, en la medida que terminan en el segundo lugar de la lista que se presenta a

[38]

las elecciones generales, y hemos insistido en que en una lista cerrada, la posición sí hace la diferencia.

- Los criterios para ocupar el lugar de mayor privilegio en la lista, son distintos a la competencia en la consulta: la cercanía, simpatía con el director del partido, etc., debido a la discrecionalidad de la elección.
- Como la competencia entre partidos es tan amplia, las expectativas de obtener una curul o más para las JAL son pocas.
- Después del cabeza de lista, se van disminuyendo las posibilidades de elección y a su vez, quienes no tienen ninguna posibilidad de ser elegidos por la lista, pierden interés por buscar votos y acompañar la campaña electoral.
- El artículo 7 de la ley 1475/2011 establece la obligatoriedad de los resultados derivados de las consultas, para evitar una práctica frecuente en los partidos políticos que realizaban consultas y desconocían los resultados de las mismas a conveniencia. Por esta razón los resultados se constituyen en un seguro de los elegidos en consulta frente al partido. En estos casos los resultados de las consultas no son respetados a cabalidad. Y la posibilidad de la consulta como instrumento de democracia interna se limita a la discrecionalidad.

Tabla 7. Primer y segundo lugar en el listado de Centro Democrático para 25 de octubre, Bogotá

| No. Localidad | Localidad | Nombre | Género | No. Lista 25 octubre* | Votos en la consulta |
|---------------|---------------|--------------------------|--------|-----------------------|----------------------|
| 1 | Usaquén | Jesús María Vivas | M | 1 | 0 |
| | | Lina Paola Caro | F | 2 | 198 |
| 2 | Chapinero | Juan Pablo Echeverry | M | 1 | 0 |
| | | Alejandra Cueluaga | F | 2 | 63 |
| 3 | Santa Fe | Mariano Briceño | M | 1 | 0 |
| | | Emilio Castro | M | 2 | 48 |
| 4 | San Cristóbal | Miguel González | M | 1 | 0 |
| | | Guillermina García | F | 2 | 135 |
| 5 | Usme | Karen Margarita Sequea | F | 1 | 0 |
| | | José Raúl Cuesta | M | 2 | 231 |
| 6 | Tunjuelito | José Alejandro Jaramillo | M | 1 | 0 |
| | | Ángela Bibiana Ariza | F | 2 | 97 |
| 7 | Bosa | Álvaro Gómez | M | 1 | 0 |
| | | Emilce Yolima Hermoso | F | 2 | 134 |
| 8 | Kennedy | William Miguel Fonseca | M | 1 | 0 |
| | | Luis Fernando Alvarado | M | 2 | 194 |
| 9 | Fontibón | Jhoana Riascos | F | 1 | 0 |
| | | Mónica Andrea Pineda | F | 2 | 105 |

[39]

| No. Localidad | Localidad | Nombre | Género | No. Lista 25 octubre* | Votos en la consulta |
|---------------|--------------------|-------------------------|--------|-----------------------|----------------------|
| 10 | Engativá | Pablo Emilio Molano | M | 1 | 0 |
| | | Deiby Mauricio Ochoa | M | 2 | 398 |
| 11 | Suba | Jaime Rafael Morón | M | 1 | 0 |
| | | Yeison Javier Sepúlveda | M | 2 | 384 |
| 12 | Barrios Unidos | Ricardo Antonio Giraldo | M | 1 | 0 |
| | | Alexis García | M | 2 | 249 |
| 13 | Teusaquillo | Laura Marcela Bonilla | F | 1 | 0 |
| | | Jairo Rafael López | M | 2 | 238 |
| 14 | Los Mártires | Javier Alejandro Ospina | M | 1 | 0 |
| | | Karen Cecilia Barrera | F | 2 | 127 |
| 17 | Candelaria | Juan Carlos Mahecha | M | 1 | 0 |
| | | Andrés Camilo Vargas | M | 2 | 36 |
| 18 | Rafael Uribe Uribe | Víctor Julio Parada | M | 1 | 0 |
| | | Rubén Darío Herrera | M | 2 | 199 |
| 19 | Ciudad Bolívar | Víctor Manuel Sáenz | M | 1 | 0 |
| | | José Ignacio Baquero | M | 2 | 309 |

Nota: * El número 1 es cabeza de lista; no participó en la consulta y fue designado por la dirección del partido.

Fuente: elaboración propia con base en información de la RNEC.

[40]

En términos de respeto a los resultados es importante indicar que –aunque en menor medida a lo que ocurría antes de la promulgación de la ley 1475/2011– se presenta en algunos casos que una persona es la que gana la consulta en abril y otra es la que va a elecciones regionales de octubre, o el partido decide hacer una alianza o coalición con otra fuerza desconociendo el resultado anterior, algunos ejemplos:

- En la consulta del CD a la alcaldía de Salamina (Caldas), quien gana es Antonio José Duque con 102 (44 %) votos, pero quien se presenta a las elecciones de octubre es Néstor Jaime Maya.
- Jesús Libardo Rojas ganó la postulación a la alcaldía de Silvania (Cundinamarca) con 91 (90 %) votos en la consulta, pero para las elecciones de octubre el CD establece una coalición con la candidata del PC Nohora Sánchez.
- En Melgar (Tolima) Joselito Duarte Gallo, gana la consulta para ser el candidato del CD para la alcaldía, pero el partido decide hacer coalición con el PC, para apoyar a Agustín Manrique.

También se dieron algunos casos en los que el ganador de una consulta posteriormente recibió adhesiones de otros partidos para acompañar su postulación en octubre. Tal es el caso de Gloria Asunción Asprilla, quien ganó la consulta del PC para ser su candidata en Tadó (Chocó), y para la elección de octubre recibió la adhesión de Cambio Radical y Opción Ciudadana. Algo similar le

ocurrió a Mayerly Martos, quien ganó la consulta del PL para ser su candidata en Valle del Guamuez (Putumayo) y recibió la adhesión de Cambio Radical para la elección de octubre.

¿Equidad de género en las listas?

Otro análisis necesario en términos de listas y candidaturas es la cuestión de género que ha tenido una serie de debates en torno a la inclusión⁸. En las consultas partidistas de abril para establecer candidatos a las alcaldías, 17 % de los precandidatos eran mujeres, la amplia mayoría de los que participaron como de costumbre fueron hombres (83 %); el partido que incluyó “más” mujeres en sus listas de consulta para alcaldía fue el CD, con un débil 19 % de precandidatas (véase tabla 8).

Tabla 8. Candidaturas por género de la consulta para alcaldías

| Partido | No. municipios donde se realizaron consultas | Candidatos | % | Candidatas | % | Total candidatos consulta |
|---------------------|--|------------|----|------------|----|---------------------------|
| Centro Democrático | 57 | 86 | 81 | 20 | 19 | 106 |
| Partido Conservador | 15 | 45 | 85 | 8 | 15 | 53 |
| Partido Liberal | 8 | 24 | 86 | 4 | 14 | 28 |
| Totales consultas | | 155 | 83 | 32 | 17 | 187 |

Fuente: elaboración propia con base en información de la RNEC.

La tabla 9 muestra algunos datos relevantes. De la baja proporción de mujeres que participaron en las consultas para la candidatura de alcaldía de los partidos, el porcentaje de las que ganaron la elección es un promedio de 38 %; siendo el PL quien tiene la proporción más alta, debido a que de las cuatro mujeres que se presentaron como precandidatas, dos de ellas ganaron la consulta.

Cuando revisamos el porcentaje de las que quedaron elegidas respecto del total de elegidos hombres, la proporción es bastante menor, 15 %; nuevamente el PL tiene la proporción más alta, debido al bajo número de consultas que realizó para candidaturas de alcaldía. Del total de las personas que obtuvieron su candidatura para la alcaldía a través de consultas, 12 % fueron mujeres en el CD, 20 % en el PC y 25 % en PL (véase tabla 9)⁹.

[41]

⁸ Para revisar algunos de ellos sobre cuotas de género en las elecciones en Colombia véanse Ortega y Camargo (2012, 2015).

⁹ En la sección de resultados se revisará cuántas de las mujeres que ganaron su candidatura a través de consulta, también lograron ser elegidas en las elecciones regionales de octubre.

Tabla 9. Número de mujeres elegidas en las consultas para alcaldías

| Partido | Candidatura para alcaldía que estaba en disputa | No. precandidatas | Elegidas entre las precandidatas | % | % elegidas entre todos los elegidos como candidatos a la alcaldía |
|---------------------|---|-------------------|----------------------------------|----|---|
| Centro Democrático | 57 | 20 | 7 | 35 | 12 |
| Partido Conservador | 15 | 8 | 3 | 38 | 20 |
| Partido Liberal | 8 | 4 | 2 | 50 | 25 |
| Totales consultas | 80 | 32 | 12 | 38 | 15 |

Fuente: elaboración propia con base en información de la RNEC.

Las consultas para conformación de listas para corporaciones públicas no presentan un escenario distinto en términos de inclusión de género en las listas de los partidos políticos. Las precandidaturas para todas las corporaciones públicas superan el 30 % de mujeres en sus listas; en concejos municipales y JAL el CD es quien tiene la mayor proporción de precandidatas, con 36 % y 40 % respectivamente (véase tabla 10).

Tabla 10. Candidaturas por género de la consulta para las corporaciones públicas

| Elección | Partido | No. municipios donde se realizaron consultas | Total candidatos consulta (M + F) | Candidatos | % | Candidatas | % |
|----------|---------------------------|--|-----------------------------------|------------|----|------------|----|
| Concejo | Centro Democrático | 34 | 431 | 275 | 64 | 156 | 36 |
| | Partido Conservador | 2 | 84 | 58 | 69 | 26 | 31 |
| | Totales consultas Concejo | | 515 | 333 | 65 | 182 | 35 |
| JAL | Centro Democrático | 18 | 205 | 123 | 60 | 82 | 40 |
| | Partido Liberal | 19 | 381 | 249 | 65 | 132 | 35 |
| | Totales consultas JAL | | 586 | 372 | 63 | 214 | 37 |

Fuente: elaboración propia con base en información de la RNEC.

Una vez se conoce el nivel de participación de mujeres que se presentaron como precandidatas en las consultas de abril, se revisa a) cuántas quedaron incluidas en las listas para octubre. En ese sentido, de las 156 mujeres que se presentaron para conformar las listas de concejo por parte del CD, el 65 % ganó la inclusión en la lista; mientras que de las 26 que se presentaron en las consultas del PC solo una (4 %) quedó elegida. En las consultas para la conformación de las listas para JAL, el porcentaje de mujeres que ganó la inclusión de todas las que se presentaron en el CD, fue del 71 %; mientras que para el PL fue de 35 % (véase tabla 11); y b) el porcentaje de las que quedan elegidas frente a la totalidad de cupos disponibles (que fue menor al anterior). En las consultas que conforman listas a concejo municipal del CD, las mujeres obtuvieron a través de consulta el 22 % del total de cupos disponibles, mientras que en el PC, solo el 4 %; y para las consultas que conforman listas para las JAL en Bogotá, la proporción de mujeres que accedió a través de consultas a las listas para la elección de octubre fue de 35 % para el CD y de 27 % para el PL (véase tabla 11).

[42]

Tabla 11. Candidatas que logran inclusión en las listas a través de las consultas

| Elección | Partido | Cupos de lista disponibles* | Precandidatas, abril | Candidatas, octubre | % mujeres que logran cupo en la lista con la consulta | % mujeres en la lista final respecto a los cupos disponibles |
|----------|---------------------------|-----------------------------|----------------------|---------------------|---|--|
| Concejo | Centro Democrático | 460 | 156 | 102 | 65 | 22 |
| | Partido Conservador | 24 | 26 | 1 | 4 | 4 |
| | Totales consultas Concejo | 484 | 182 | 103 | 57 | 21 |
| JAL | Centro Democrático | 164 | 82 | 58 | 71 | 35 |
| | Partido Liberal | 173 | 132 | 46 | 35 | 27 |
| | Totales consultas JAL | 337 | 214 | 104 | 49 | 31 |

Nota: * Resultado de la suma de las curules a proveer de los municipios donde los partidos hicieron consultas.

Fuente: elaboración propia con base en información de la RNEC.

RESULTADOS DE LAS CONSULTAS Y SU RELACIÓN CON LA ELECCIÓN GENERAL

A los mecanismos de selección de candidatos se les pueden atribuir diferentes objetivos: a) la consolidación de una colectividad o una candidatura en el terreno electoral y la posibilidad de medir fuerzas políticas antes de la elección general, en varias ocasiones el Mira, la Alianza Verde o el PDA han hecho uso de este mecanismo para posicionarse; b) brindar y blindar de transparencia y legitimidad una elección que podría ser cuestionada, un ejemplo claro es la consulta popular que buscaba Luis Carlos Galán para la elección del candidato presidencial del PL a finales de los años ochenta, que antes se realizaba por métodos que él consideraba cuestionables, con su muerte, César Gaviria fue candidato presidencial del liberalismo elegido por consulta; y c) permitir la inclusión de otros sectores en la decisión sobre las candidaturas.

[43]

Todos estos objetivos favorecen a los partidos y permiten métodos de decisión al interior de estos que pueden ser más legítimos y transparentes; pero el principal objetivo de las consultas es escoger candidatos y, desde luego, elegir a los mejores –en una competencia intrapartido– que tienen mayores posibilidades de ganar en la competencia general –entre partidos–.

Por lo cual, preguntas relevantes para hacerles a las consultas partidistas de abril de 2015, son: ¿qué tan efectivo es realizar consultas para ganar elecciones? ¿Los candidatos que ganan consultas partidistas llegan más fortalecidos a la elección general? Cuando la organización política permite la inclusión de sectores de afiliados o electorado general en la decisión de las candidaturas, ¿obtiene mejores resultados en las elecciones? ¿Son mejores los resultados de los elegidos por consulta que los de otros métodos menos incluyentes? Esta sección se ocupará de revisar los resultados de las consultas de abril y confrontarlos con los resultados de las elecciones de octubre.

¿La votación de las elecciones generales es mayor que la votación de la consulta?

Una primera hipótesis en esta dirección es que los elegidos en consultas partidistas tienden a aumentar su votación en las elecciones generales; es de esperar que quienes fueron elegidos en consultas alcancen los votos de las consultas como mínimo, y en el mejor de los casos sobrepasen esta votación ampliamente; por ejemplo, los candidatos del CD, que fueron elegidos con una

consulta interna, con un censo acotado, en las elecciones generales tienen toda la posibilidad de crecer en votación.

Tabla 12. Diferencia entre votación elegidos en consulta en abril y elecciones generales en octubre

| Partido | Departamento | Municipio | Ganadores de la consulta | Género | Votos elegidos en consulta | Votos elecciones generales 25 octubre de quien fue elegido en consulta | Diferencia votos (consulta abril- elecciones octubre) |
|---------------------|--------------|---------------|---------------------------------|--------|----------------------------|--|---|
| Centro Democrático | Bolívar | María la Baja | Fernando Alonso Jaramillo Vélez | M | 287 | 38 | - 249 |
| | Cundinamarca | Silvania | Jesús Libardo Rojas Rojas | M | 91 | 0 | - 91 |
| | Cundinamarca | Yacopí | Pedro Felipe Méndez Alfonso | M | 21 | 0 | - 21 |
| | Tolima | Cajamarca | Alba Ligia Murillo Ospina | F | 215 | 78 | - 137 |
| | Tolima | Melgar | Joselito Duarte Gallo | M | 261 | 0 | - 261 |
| Partido Conservador | Putumayo | Villa Garzón | David Andrés Chamorro Molina | M | 2044 | 1984 | - 60 |

Fuente: elaboración propia con base en información de la RNEC.

[44]

En la mayoría de los casos efectivamente los votos de la consulta de abril se multiplican en la elección general de octubre; las candidaturas a la alcaldía multiplican en promedio 7,4 veces los votos obtenidos en la consulta; sin embargo en seis casos se presenta el efecto contrario (véase tabla 12): las votaciones de octubre son menores a las que alcanzó el candidato en abril, de hecho –como se indicó cuando se mencionó el respeto a los resultados–, en los casos de Jesús Libardo Rojas, en Silvania, y Joselito Duarte, en Melgar, el CD decidió adherir a una coalición que apoyaba una candidatura distinta.

¿División partidista luego de la consulta?

Un tema de debate relacionado con la selección de mecanismos y especialmente con la consulta interna, es que los resultados de las consultas –que generan un ganador– tienden a dividir las colectividades, donde los “perdedores” tienen altos incentivos para no acompañar a su copartidario que ganó en las elecciones generales. Es decir, el que gana, pierde el apoyo de los copartidarios que compitieron con él por la candidatura (Barrero y Acuña, 2015).

No tenemos evidencia cualitativa para indicar en estas elecciones regionales que una vez un candidato se gana la consulta, los otros lo dejan solo; pero sí contamos con las votaciones que obtuvo el ganador de la consulta en las elecciones de octubre. Al compararlas con la votación total del partido en la consulta (la suma de todos los competidores) para saber si el electo supera en las elecciones generales la votación de su partido en la consulta, hay indicios de que una vez concluidas, los copartidarios perdedores en la consulta se marginan y el electo no alcanza a superar la votación del conjunto del partido en abril. En 22 casos ocurre este particular (véase tabla 13).

Tabla 13. Diferencia votación 25 de octubre de elegido en consulta abril, frente al total de votos del partido en la consulta abril

| Partido | Departamento | Municipio | Ganador de la consulta | Votos 25 octubre del elegido en consulta | Votos del partido (suma de los competidores) en consulta abril | Diferencia de votos 25 octubre frente a votos consulta partido |
|---------------------|--------------|--------------------------|-----------------------------------|--|--|--|
| Centro Democrático | Antioquia | Puerto Nare-La Magdalena | Julián Andrés Vargas López | 142 | 200 | - 58 |
| | Bolívar | María la Baja | Fernando Alonso Jaramillo Vélez | 38 | 329 | - 291 |
| | Caldas | Salamina | Antonio José Duque Salazar | 188 | 203 | - 15 |
| | Cundinamarca | Silvania | Jesús Libardo Rojas Rojas | 0 | 96 | - 96 |
| | Cundinamarca | Yacopí | Pedro Felipe Méndez Alfonso | 0 | 22 | - 22 |
| | Tolima | Cajamarca | Alba Ligia Murillo Ospina | 78 | 404 | - 326 |
| | Tolima | Melgar | Joselito Duarte Gallo | 0 | 706 | - 706 |
| Partido Conservador | Antioquia | Ituango | Javier de Jesús Parias Posso | 1887 | 3392 | - 1505 |
| | Boyacá | Chita | Vladimir Riscanevo Poblador | 1365 | 1444 | - 79 |
| | Boyacá | Ciénega | Jesús Antonio Castro Guerra | 606 | 836 | - 230 |
| | Boyacá | Floresta | Luis Mario Vargas Bernal | 1305 | 1481 | - 176 |
| | Boyacá | Tibasosa | Jorge Alexander Bernal Albarracín | 1167 | 1351 | - 184 |
| | Choco | Tadó | Gloria Asunción Asprilla Mosquera | 3078 | 3651 | - 573 |
| | Putumayo | Mocoa | Jhon Jairo Imbachí López | 8625 | 12080 | - 3455 |
| | Putumayo | Sibundoy | Martha Iralda Villota Ramos | 2720 | 5154 | - 2434 |
| | Putumayo | Villa Garzón | David Andrés Chamorro Molina | 1984 | 3703 | - 1719 |
| Partido Liberal | Cundinamarca | La Mesa | Álvaro Miguel Vanegas Castillo | 1496 | 2441 | - 945 |
| | Cundinamarca | Tocaima | Jesús Antonio Herrera Cortes | 1244 | 2485 | - 1241 |
| | Risaralda | Balboa | Jorge Iván Pulgarín Montoya | 1965 | 2943 | - 978 |
| | Putumayo | Puerto Asís | Omar Francis Guevara Jurado | 8552 | 10 029 | - 1477 |
| | Putumayo | San Francisco | José Luis Suárez Chamorro | 1882 | 2525 | - 643 |
| | Putumayo | Valle del Guamuez | Mayely Martos Narváez | 4792 | 6011 | - 1219 |

Fuente: elaboración propia con base en información de la RNEC.

¿Los elegidos en la consulta ganan las elecciones generales?

Como el mecanismo de las consultas partidistas para elegir candidatos pretende precisamente eso, elegir candidatos y que sean los que tienen mayores posibilidades de ganar en la elección general, una de las preguntas más importantes que se le debe hacer a las consultas del 19 de abril, es si estas eligieron candidatos que ganaron posteriormente en las elecciones generales del 25 de octubre.

La tabla 14 muestra parte de la respuesta al interrogante, debe aclararse que solo para las consultas realizadas en 2015, en un 73 % los personajes que obtuvieron la candidatura para nivel ejecutivo, a través de consulta, no fueron elegidos posteriormente como alcaldes en las elecciones generales; apenas un 27 % de los elegidos en las consultas sí lo hicieron. El CD fue la colectividad que logró menos alcaldías en manos de quienes habían disputado previamente la consulta (12 %), mientras que el PL que solo hizo uso del mecanismo en ocho municipios, alcanzó cuatro (50 %) de sus candidatos de consulta al gobierno municipal en las elecciones.

Tabla 14. ¿El elegido por la consulta partidista ganó la elección de alcalde?

| Partido | Sí (%) | No (%) |
|---------------------|--------|--------|
| Centro Democrático | 12 | 88 |
| Partido Conservador | 20 | 80 |
| Partido Liberal | 50 | 50 |
| Total | 27 | 73 |

Fuente: elaboración propia con base en información de la RNEC.

Las mujeres que ganan

[46]

Cuando trasladamos la misma pregunta en términos de género (¿cuál es la proporción de mujeres que obtiene la candidatura en una consulta y gana la elección general?), encontramos que ninguna mujer que obtuvo la postulación como candidata del partido a través de consulta partidista fue elegida como alcaldesa municipal en las elecciones de octubre (véase tabla 15).

Tabla 15. Elegidos por consulta partidista que ganan la elección de alcalde –por género–

| Partido | No. mujeres elegidas en consulta | ¿Ganaron la elección de alcaldías 2015? |
|---------------------|----------------------------------|---|
| Centro Democrático | 7 | No |
| Partido Conservador | 3 | No |
| Partido Liberal | 1 | No |

Fuente: elaboración propia con base en información de la RNEC.

CONSIDERACIONES FINALES

Se efectuó un recorrido por las consultas partidistas como mecanismo de selección de candidatos, con el objetivo de describir este mecanismo a través de una serie de interrogantes que pasan por la vida de los partidos que lo utilizan, la aplicación de la normatividad vigente y diferentes debates sobre el uso y efectividad del mismo. Para ello revisamos toda la información –en datos– sobre las consultas partidistas realizadas el 19 de abril de 2015, para establecer candidatos para las elecciones de autoridades subnacionales que se realizaron el 25 de octubre de 2015.

Una comparación entre las consultas que se celebraron en 2011 y las recientes –2015– nos muestra que ha disminuido el número de iniciativas de los partidos para hacer uso de la consulta partidista para seleccionar a sus candidatos, las colectividades políticas eligen muy pocos candidatos por este medio, que es reconocido por su intención de inclusión a más personas en la decisión.

A pesar de la búsqueda de regulación de los mecanismos de democracia interna, los partidos mantienen un nivel muy alto de discrecionalidad de parte de su(s) director(es), en torno a si se ejecutan o no consultas, en dónde se realizan, quiénes serán los habilitados para tomar la decisión y si se compite para pertenecer a una lista cerrada o abierta. No hay mucha discusión sobre la autonomía de los partidos sobre estos temas, pero sí sobre el respeto a las reglas de juego y resultados (Barrero y Acuña, 2015).

En 2015, los partidos tuvieron la posibilidad de decidir sobre sus candidaturas en el tiempo de las consultas, al momento de la inscripción de candidaturas y antes del tiempo de elección; si bien la normatividad protegió a varios candidatos que fueron elegidos a través de consulta, en algunos casos el partido postuló diferentes personas que no habían pasado por el escrutinio de las consultas, o realizó coaliciones dejando sin piso las aspiraciones de los elegidos en consulta.

El nivel de inclusión de las mujeres no solo en las consultas, sino en la política en general sigue siendo bajo, a pesar de las recientes regulaciones sobre la materia. Son pocas las que se presentan a competir por candidaturas al nivel ejecutivo, y para las corporaciones públicas, los partidos están cumpliendo relativamente la cuota de género, aún con eso, no es suficiente y las mujeres siguen accediendo marginalmente a cargos de elección popular.

La efectividad de la consulta para cohesionar colectividades es muy débil, en general en las colectividades luego de un proceso de selección –no exclusivamente la consulta– se producen fracturas. Es poco frecuente que quienes fueron elegidos en las consultas partidistas logren ganar también la elección general, en parte esto explica que los partidos utilicen cada vez menos estos mecanismos.

No obstante estas dificultades, la consulta es un instrumento de democratización de los partidos, los otros mecanismos tienden a ser todavía más discrecionales y menos incluyentes; sin embargo es importante reconocer las limitaciones, no por ello estamos cercanos a la idea de eliminarlas. Por el contrario, los partidos deben tener distintos mecanismos de selección, pero lo esencial es el cumplimiento de los compromisos previos y las reglas de juego.

REFERENCIAS

- Acuña, F. (2009). Partidos políticos y procesos de selección interna de candidatos en Colombia. *Análisis Político*, 66, pp. 145-161.
- Acuña, F. (2011). Consulta interna y democracia en los partidos políticos en Colombia: desarrollo y posibilidades. *Controversia*, 197, pp. 199-223.
- Acuña, F. (3 de agosto de 2015). Escoger sus candidatos: la tarea más difícil de un partido. Disponible en: <http://www.razonpublica.com/index.php/politica-y-gobierno-temas-27/8708-escoger-sus-candidatos-la-tarea-más-difícil-de-un-partido.html>
- Acuña, F. y Barrero, F. (2015). Consultas, avales y elección de candidatos en los partidos políticos para las elecciones regionales y locales del 25 de octubre. En: *MOE. Mapa de riesgo electoral 2015*.
- Alcántara, M. y Cabezas, L. (2013). *Selección de candidatos y elaboración de programas en los partidos políticos latinoamericanos*. Valencia: Tirant Lo Blanch.

[47]

- Barrero, F. (2014). Instituciones formales e informales en la selección de candidatos en el ámbito subnacional colombiano: elecciones 2011. *Análisis Político*, 80, pp. 123-145.
- Barrero, F. y Acuña, F. (2015). Cuando ganar es perder un poco. Selección de candidatos de los partidos políticos colombianos. En: F. Barrero y M. Batlle (eds.). *Elecciones en Colombia, 2014: ¿representaciones fragmentadas?* Bogotá: Fundación Konrad Adenauer.
- Batlle, M. (2011). La difícil tarea de seleccionar un candidato: cambios y continuidades en las estrategias de selección de candidatos en los partidos colombianos (1990-2010). En: Y. Basset, M. Batlle, P. Montilla y M. Marín. *Elecciones 2010. Partidos políticos, consultas y democracia interna* (pp. 51-105). Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Batlle, M. (2012). Selección de candidatos en las elecciones locales y regionales colombianas de 2011: los casos de Huila y Santander. *Reflexión Política*, 14(27), pp. 154-171.
- Batlle, M. (2014). Democracia interna en los partidos durante las elecciones de Colombia 2014. Bogotá: CEDAE-RNEC, Universidad Externado de Colombia.
- Bille, L. (2001). Democratizing and democratic procedure: myth or reality?: candidate selection in Western European parties, 1960-1990. *Party Politics*, 7(3), pp. 363-380.
- Bochel, J. y Denver, D. (1983). Candidate selection in the Labour Party: what the selector seek. *British Journal of Political Science*, 13(1), pp. 45-69.
- Botero, F. y Alvira, D. (2012). Fulano de tal va por su aval. Desconexión entre los niveles nacionales y locales de los partidos políticos en Colombia. En: L. Wills y M. Batlle (comps.). *Política y territorio. Análisis de las elecciones subnacionales en Colombia, 2011*. Bogotá: PNUD-Idea-NIMD.
- Consejo Nacional Electoral. (23 de abril de 2015). ¿Por qué las consultas le hacen bien a la democracia? Disponible en: http://www.cne.gov.co/cne/por_que_consultas_hacen_bien_democracia.news
- Duque, J. (2005). La institucionalización partidista. Una propuesta de abordaje de las estructuras organizativas partidistas. *Revista de Estudios Políticos*, 27.
- Duque, J. (2007). Institucionalización organizativa y procesos de selección de candidatos presidenciales en los partidos Liberal y Conservador colombianos 1974-2006. *Estudios Políticos*, 31, pp. 141-181.
- El Colombiano. (20 de abril de 2015). Abstencionismo, el gran ganador en las consultas. Disponible en: <http://www.elcolombiano.com/abstencionismo-el-gran-ganador-en-las-consultas-GE1754091>
- Erickson, L. y Carty, R. K. (1991). Parties and candidate selection in the 1988 canadian general election. *Canadian Journal of Political Science*, 24(2), pp. 331-349.
- Freidenberg, F. (2005a). Mucho ruido y pocas nueces: organizaciones partidistas y democracia interna en América Latina. *Polis*. Disponible en: http://works.bepress.com/cgi/viewcontent.cgi?article=1005&context=flavia_freidenberg
- Freidenberg, F. (2005b). Selección de candidatos, partidos y democracia en los países andinos. En: K. Sample y D. Zovatto (eds.). *Democracia en la región andina* (pp. 61-91). Estocolmo: Transparencia e Idea.
- Freidenberg, F. y Alcántara, M. (2009). *Selección de candidatos, política partidista y rendimiento democrático*. Ciudad de México: Tribunal Electoral del Distrito Federal, Universidad Autónoma de México, Instituto de Iberoamérica.
- Giraldo, F. y Muñoz, P. (2014). *Partidos políticos en Colombia. Evolución y prospectiva*. Bogotá: Fundación Konrad Adenauer.
- Gunther, R. y Montero, J. R. (2002). *Political parties. Old concepts and new challenges*. Oxford: Oxford University Press.
- Hazan, R. y Rahat, G. (2009). Selección de candidatos: métodos y consecuencias. En: F. Freidenberg y M. Alcántara (eds.). *Selección de candidatos, política partidista y rendimiento democrático* (pp. 37-54). Ciudad de México: Tribunal Electoral del Distrito Federal.
- Indriason, I. y Kristinsson, G. (2015). Primary consequences: the effects of candidate selection through party primaries in Iceland. *Party Politics*, 21(4), pp. 565-576.
- LeDuc, L. (2001). Democratizing party leadership selection. *Party Politics*, 7(3), pp. 323-341.
- Losada, R. (2012). El papel de la organización partidista en las campañas electorales: dos ciudades y dos departamentos colombianos, 2011. En: L. Wills y M. Batlle (comps.). *Política y territorio. Análisis de las elecciones subnacionales en Colombia, 2011*. Bogotá: PNUD-Idea-NIMD.
- Lundell, K. (2004). Determinants of candidate selection: the degree of centralization in comparative perspective. *Party Politics*, 10, pp. 25-47.
- Montilla, P. (2011). La democracia interna y su influencia en la cohesión del partido. En: Y. Basset, M. Batlle, P. Montilla y M. Marín. *Elecciones 2010. Partidos políticos, consultas y democracia interna*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

[48]

- Nohlen, D. (2014). *Gramática de los sistemas electorales. Una introducción a la ingeniería de la representación*. Lima: JNE, Escuela Electoral y de Gobernabilidad.
- Orr, G. (2011). Party primaries for candidate selection? Right question, wrong answer. *UNSW Law Journal*, 43(3).
- Ortega, B. y Camargo, G. (2012). La nueva ley de cuotas en Colombia. El caso de las asambleas departamentales, 2007-2011. En: L. Wills y M. Battle (comps.). *Política y territorio. Análisis de las elecciones subnacionales en Colombia, 2011*. Bogotá: PNUD-Idea-NIMD.
- Ortega, B. y Camargo, G. (2015). Ley de cuotas en Colombia: elecciones al Congreso de la República 2014-2018. En: F. Barrero y M. Battle (eds.). *Elecciones en Colombia, 2014: ¿representaciones fragmentadas?* Bogotá: Fundación Konrad Adenauer.
- Pennings, P. y Hazan, R. (2001). Democratizing candidate selection: causes and consequences. *Party Politics*, 7(3), pp. 267-275.
- Pizarro, E. (2000). ¿El declive de los partidos: un fenómeno mundial? En: *Compromiso democrático*. Instituto Luis Carlos Galán.
- Rodríguez, C., Acuña, F., Cardona, J. y Rodríguez, Á. (2016). La selección de candidatos como mecanismo de democratización de los partidos y movimientos políticos en las elecciones subnacionales del 2015 en Colombia. Bogotá: CEDAE-RNEC, Iepri.