

25 años de elección popular de alcaldes en Colombia: avances y retrocesos

Edgar Enrique Martínez Cárdenas., ESAP, Colombia
Juan Manuel Ramírez Mora, UPTC, Colombia

Resumen: Esta ponencia presenta un avance parcial de la investigación sobre la democracia en los municipios colombianos desde la adopción de la elección popular de los alcaldes. A partir de una conceptualización básica y operacional de la democracia se determinan sus principales dimensiones y se presentan los resultados obtenidos para algunas variables significativas que se han procesado, aplicando técnicas de análisis multivariado. El objetivo final (aún en elaboración) es generar un índice de calidad democrática que permita comparar y explicar los avances y retrocesos de la democracia en los muy diversos municipios colombianos.

Palabras Clave: Colombia, democracia local, elección de alcaldes, descentralización política

Abstract: This paper presents a part of research progress on democracy in the Colombian municipalities since the adoption of the popular election of mayors. From a basic and operational conceptualization of democracy identifies its main dimensions and presents the results obtained for some significant variables that have been processed by applying multivariate analysis techniques. The ultimate goal (still under development) is to generate a democratic quality index for comparing and explaining the progress and setbacks of democracy in diverse Colombian municipalities.

Keywords: Colombia, Local Democracy, Election of mayors, Political Decentralization

Introducción

En el imaginario político latinoamericano, ha estado presente la idea de que existe una profunda relación entre la descentralización y el desarrollo de una sólida democracia (Mascareño, 2008). Por los años ochenta del siglo XX, cuando muchos países de la región iniciaban su camino hacia la democratización y modernización del Estado, dejando atrás décadas de dictaduras militares, la relación entre descentralizar y democratizar se convirtió en un binomio incontrovertible del cual se derivaron muy diversos objetivos políticos. Se trataba de un cambio en las reglas de juego sociopolítico que, en apariencia, otorgaba beneficios al grueso de los actores (Von Haldenwang, 1990). Se considera que la descentralización vino a representar un claro mecanismo para ampliar la pluralidad y representatividad política, abriendo un camino hacia la modernidad y generando un clima de sensibilidad política, sobre todo al nivel municipal (Restrepo, 2006).

Si bien se asumía que la descentralización permitiría acercar el Estado a la sociedad civil, este cálculo estaba íntimamente relacionado con el encauzamiento de las protestas y movilizaciones locales y regionales que irrumpían con fuerza desde los años setenta. En consecuencia, era indispensable su incorporación a los canales institucionales y, con ello, lograr tanto la modernización del Estado como la legitimación del sistema político.

El marco de la época resultó propicio para dichas aspiraciones. Desde finales de los años setenta, se había dado marcha a la democratización Latinoamericana, generando una gran esperanza para dejar atrás décadas de regímenes militar-autoritarios y, por esta vía, superar las prácticas patrimoniales que asaltaban al Estado como propiedad personal y familiar, y reubicar en un espacio cívico la relación de la sociedad con el Estado (Cunill, 1995).

Además, el retorno a la democracia había supuesto para las élites una revisión profunda del régimen territorial del Estado, dados los notables cambios demográficos y los acelerados procesos de urbanización de la región, además del debate que a nivel mundial se venía suscitando sobre la reva-



lización de lo local en la búsqueda de nuevos paradigmas de desarrollo y de nuevos vínculos entre el Estado y la sociedad.

La propuesta concitaba gran interés en la mayoría de los sectores en juego porque ofrecía redistribuir el poder mediante la reforma al sistema electoral para elegir autoridades territoriales de manera directa; transferir autoridad sobre espacios administrativos previamente manejados por el poder nacional y asignar recursos para la ejecución autónoma en los territorios. Se trataba de incentivos altamente deseables para los actores de las regiones y municipios latinoamericanos.

De esa manera, el discurso de la descentralización estuvo basado, fundamentalmente, en una visión política. Este cambio en la perspectiva del modelo de Estado, de centralizado autoritario hacia descentralizado democrático, surgía sobre la base de una hipótesis fundamental: la descentralización permitiría el acercamiento del ciudadano a las estructuras de gobierno y a la toma de decisiones, participando en los asuntos públicos a través de las organizaciones civiles y enfrentando así al autoritarismo del poder centralizado, sobre todo militarista en la mayoría de los países.

Casi tres décadas han transcurrido desde las primeras discusiones sobre el tema y, ciertamente, América Latina muestra actualmente un rostro más descentralizado y democrático. Sin embargo, las preocupaciones sobre el predominio del patrimonialismo y el autoritarismo en el manejo de los asuntos públicos mantienen plena vigencia. Las democracias manifiestan severas limitaciones en cuanto a su aceptación e internalización por parte de la sociedad y comportan marcadas y continuas crisis en su desempeño y legitimidad, a la vez que los gobiernos en Estados y municipios son señalados como caudillistas y personalistas (Mascareño, 2008).

Por tal razón, en los últimos años ha emergido con fuerza el debate sobre las limitaciones existentes para alcanzar un cambio sustantivo en la relación Estado-sociedad a partir de la desagregación del poder en América Latina. Uno de los factores que se asoma como explicación de dichas limitaciones es la persistencia de una cultura política anclada en comportamientos caudillescos y patrimoniales, los cuales reproducen relaciones clientelares y asimétricas en la interacción del sistema político con la sociedad. Como afirma Restrepo (2006), este proceso ha conducido a desilusiones, dudas y equívocos en el diseño y aplicación de los cambios pretendidos; por ello, advierte que existen claros y oscuros, toda vez que a pesar de percibirse la transferencia de poder a las regiones y localidades como un mecanismo poderoso para ampliar la pluralidad, se debe reconocer la atomización de la representación que alienta formas autoritarias y alimenta una cultura política no democrática.

En Colombia este proceso se inició con un conjunto de modificaciones institucionales entre las cuales se destaca la elección popular de los alcaldes, adoptada en el país desde 1986 y cuya primera elección se celebró en 1988. Por tanto, después de 25 años de realizada la primera elección popular de alcaldes, se hace necesario evaluar el impacto de la misma en cuanto a uno de los objetivos esenciales: el fortalecimiento de la democracia y por tanto de la legitimidad del régimen político.

La unidad de análisis son los municipios colombianos, agrupados por estratos, siguiendo la clasificación legal, según número de habitantes y capacidad fiscal. Se considera un censo de 1008 municipios existentes en el país en 1988, a partir del cual se genera una base de datos que integra información de los 9 períodos electorales que han transcurrido, además de información socioeconómica de interés para explicar y diferenciar el comportamiento democrático en los territorios locales del país.

¿Será posible establecer elementos de juicio que arrojen luces sobre los alcances y limitaciones de la descentralización política para mejorar el desempeño de la democracia en los municipios colombianos? Si nos guiamos por la definición de requisitos mínimos de competencia electoral o definición liberal-elitesca de Schumpeter, sería posible concluir que la devolución de poder a los municipios, es decir, la descentralización, entre otras cosas, ha ampliado la esfera de la competencia electoral. Ciertamente, varias decenas de nuevos líderes políticos locales, dispersos por la amplia y diversa geografía regional, han tenido la oportunidad de competir en elecciones territorialmente localizadas, generando un fenómeno de masas desconocido hasta unas tres décadas apenas. A la vez, los pobladores de cada municipio, han participado en el nuevo medio institucional de las democracias. Allí, lógicamente, existe un vínculo entre descentralización política y democracia, traduci-

do, sobre todo, en el plano de la legitimidad del sistema político, por la vía de la ampliación de los espacios de competencia eleccionaria.

Pero, si se desea ir más allá de esta constatación, comienzan a aparecer interrogantes de no fácil respuesta. Muchas de ellas se encuentran referidas a las garantías efectivas para el ejercicio de los derechos civiles y políticos, base esencial de los debates electorales; al desempeño de los gobiernos descentralizados, sus prácticas democráticas, sus criterios de distribución de los beneficios y la contribución para la creación de una nueva cultura cívica, de un verdadero pluralismo político y social, aspectos poco abordados en la investigación política a partir de la evidencia empírica que permita comprender y diferenciar una diversidad tan amplia de municipios que no se comportan en forma tan homogénea como a veces se asume, para este caso se hace una especial referencia al comportamiento de la participación electoral y a las garantías efectivas para el ejercicio del voto, a través de indicadores como el riesgo y la trashumancia electoral.

Participación ciudadana

Uno de los propósitos de la descentralización política, en particular de la elección popular de alcaldes, fue incrementar la participación electoral en los municipios para hacer frente a la crisis de legitimidad por la cual atravesaban muchas de las instituciones políticas, hipótesis que parece evidenciarse en desarrollo de la primera jornada electoral en 1988, donde se alcanzaron tasas de participación por encima del 70%, sin embargo, ésta no es la generalidad, y por el contrario, parece que del entusiasmo de la novedad se volvió a senda tradicional de una abstención cercana al 40% .

Al caracterizar los municipios, siguiendo su clasificación legal por categorías, desde las grandes ciudades que pertenecen a la categoría especial (identificadas con el dígito 0), hasta lo pequeños municipios del país (pertenecientes a la categoría 6), se aprecia, que la participación electoral en 1988 osciló entre el 58,16% (municipios de categoría especial) y el 74.01% (municipios de sexta categoría), es decir que la participación electoral fue más alta en los pequeños municipios y más reducida en las grandes ciudades colombianas (ver el mapa 1 más abajo).

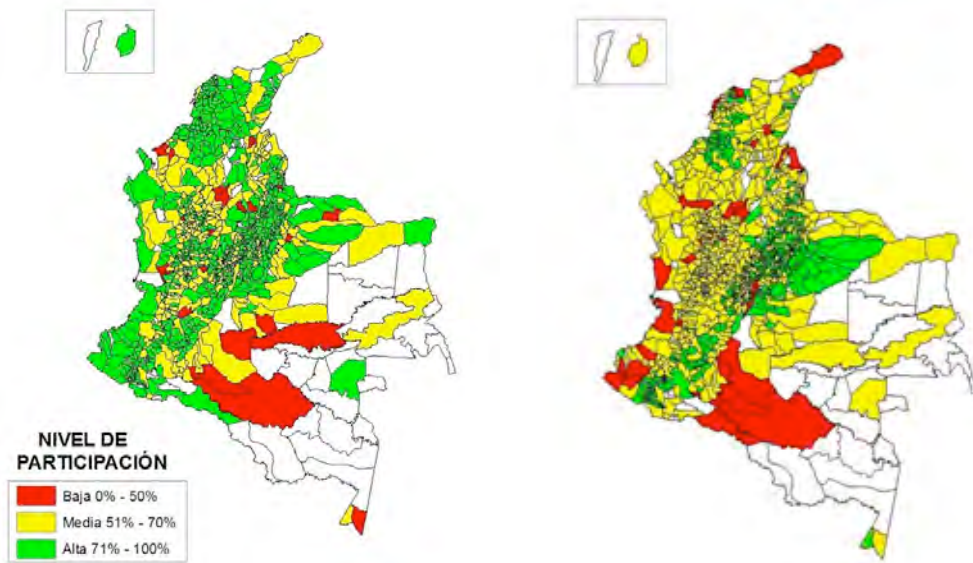
Ya para las elecciones de 1990 hay una reducción significativa en la participación que alcanzó el 49,05%, en los municipios de categoría especial, mientras en los pequeños municipios se presentó la mayor afluencia de electores pero llegando tan solo al 57,75%.

En 1992, hay una reducción muy significativa en la participación electoral que escasamente se acerca al 30% en los municipios de categoría especial y al 56 % en los municipios más pequeños del país. Para 1994 se mantiene un comportamiento similar, mientras en las elecciones de 1997, la participación presentaba una leve recuperación llegando a significar el 42,65% en los municipios más poblados del país, mientras en los municipios más pequeños, la participación seguía descendiendo (51,47%).

Desde las elecciones del año 2000, la participación viene observando un ritmo gradual, aunque lento, de crecimiento, sin llegar a alcanzar los valores obtenidos para las primeras elecciones de alcalde. En el último proceso electoral, adelantado en el país, en octubre de 2011, la participación más baja sigue estando en los grandes municipios colombianos (48,44%), mientras la más alta participación electoral se concentra en los más pequeños municipios (67,79%).

Si bien, las dos primeras elecciones convocaron mayor número de sufragantes que, cualquier otra elección para corporaciones públicas, y en particular la elección de 1990 superó, por primera vez, los resultados de los comicios nacionales, el patrón abstencionista no se ha modificado sustancialmente. De hecho, en 1990, la participación en la elección popular de alcaldes disminuyó casi en 10%, respecto de 1988 y en 1992, 42%, respecto de 1990.

Mapa 1: Participación Electoral 1988 (Izq.) y 2011 (Der.)



Fuente: Elaboración propia con base en la información de la Registraduría Nacional del Estado Civil, 2014.

Ahora bien, los incrementos relativos registrados durante las elecciones de 1988 y 1990 obedecieron al mayor caudal aportado por los municipios pequeños y las ciudades intermedias, pues el comportamiento de las grandes ciudades muestra una tendencia a la baja y por tanto, mayores índices de abstención electoral. A su vez, históricamente, los municipios más marginados económicamente y con menor presencia estatal son precisamente los que registran una mayor participación electoral, tal vez como resultado del mayor efecto compensatorio que ejerce el clientelismo en estos lugares; no obstante, también es donde la para institucionalidad se hace más extensiva e intensiva.

Sin embargo, debe tenerse en cuenta que estas cifras salen de comparar el número de votos con el censo electoral de la respectiva circunscripción electoral y no de comparar esa cifra con el número de potenciales votantes (ciudadanos mayores de 18 años), si así fuese, las tasas de participación efectiva resultan muy por debajo de los valores registrados anteriormente.

Las cifras también dejan en evidencia que han existido comportamientos muy diversos entre región y región; sorprende descubrir las altísimas tasas de participación en la Costa Atlántica: 61.4% en promedio; ésta ha descendido desde 1988, cuando alcanzó un 72.5%; sin embargo, esta región es casi siempre identificada con las formas de clientelismo más crudas no siendo la participación una muestra precisamente de una democracia saludable y competitiva, o al menos surgen dudas al respecto.

Igualmente, de acuerdo con la Encuesta de Cultura Política, elaborada por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), la proporción de mujeres y de hombres que ejercen su derecho al voto es muy similar (59,49% de hombres y 59,67% de mujeres). Esta misma tendencia se mantiene frente a la alternativa de votar sólo en algunas ocasiones, en donde el 26,05% de las mujeres manifestaron este comportamiento, frente al 25,44% de los hombres encuestados. La proporción de los hombres que nunca votan es de 15,07% y de las mujeres que nunca han participado a través de este mecanismo es 14,27% (DANE, 2009).

La encuesta también aporta información sobre la motivación de las personas que efectivamente ejercen su derecho al voto. La mayoría de los encuestados afirmó votar por su deseo para que la

situación del país mejore (30,29%), seguido por quienes consideran que es un deber ciudadano (19,90%), posteriormente los que votan para ejercer su derecho a opinar y reclamar (15,73%), por apoyar a un candidato (12,59%), por costumbre (10,81%), por apoyo a la democracia (3,62%), por los beneficios del certificado de votación (3,01%) o porque le dieron o le prometieron algo a cambio del voto (1,06%).

Ahora bien, a lo largo de la historia de Colombia se observa un comportamiento electoral de baja participación y alta abstención más o menos constantes, que a pesar de las reformas descentralistas no parece modificarse en forma sustancial. Este hecho político, determina una dudosa representatividad o legitimidad para los elegidos y por consiguiente para el régimen, pero que al mismo tiempo, a pesar de su fragilidad, se han constituido en el soporte para darle estabilidad a las instituciones republicanas. Si en los procesos electorales, las decisiones se toman por mayoría, sorprende que en Colombia se esté lejos de tan básica pretensión. Es más, la abstención se viene incrementando en una mayor proporción que el censo electoral. Sorprende encontrar por ejemplo que mientras en 1988, hubo 25 municipios en donde sus alcaldes fueron elegidos con una participación electoral hasta del 50% del censo electoral, para el 2011, el número de municipios haya llegado a los 136; es decir, que en Colombia es cada vez más evidente que son unas minorías las que eligen los mandatarios locales. Lo más sorprendente es que las grandes ciudades del país, que concentran la mayor población y recursos fiscales, son las que están gobernadas desde 1992, por alcaldes elegidos por minorías que no superan el 50 % del censo electoral, salvo la elección de 2007 que escasamente llegó al 50.57% de la participación ciudadana.

Participación electoral a través de los candidatos

La organización electoral colombiana (ONE) registra desde las elecciones de 1997, la información relacionada con el número de candidatos y candidatas inscritos en cada municipio como aspirantes en las elecciones de alcalde, indicador que también deja ver otra cara de la participación electoral: la de los ciudadanos interesados en ser los jefes de la administración local.

De acuerdo con las cifras, en los municipios más grandes del país, se ha inscrito el mayor número de candidatos durante los cinco períodos electorales referenciados, lo que genera una mayor competencia del debate electoral. El rango de esta variable para esta categoría fue de 5 (2011) a 8 (1997) candidatos aproximadamente.

La categoría con menos candidatos para las elecciones en los periodos considerados fue la de municipios de sexta, siendo constante casi siempre con únicamente tres candidatos en promedio para cada periodo, pero observando un gran número de municipios con sólo uno ó dos candidatos; es decir que en estos municipios hay mayor participación ciudadana pero menor competencia.

Ahora bien, de acuerdo con las cifras, la elección de alcaldes municipales ha contado con un nutrido número de candidatos, así su crecimiento no sea tan significativo. Mientras para los comicios de 1997 se inscribieron 3138 candidatos, en los 1008 municipios analizados, para el 2011, esta cifra ascendió a 3568 aspirantes lo que demuestra un estable interés por acceder a esta dignidad pública. Sin embargo, frente a la participación en la decisión electoral, resulta aún bastante limitada la representación de la mujer, como muestra de una política más incluyente y menos discriminatoria. En 1997, se inscribieron 219 candidatas a diferentes alcaldías municipales, participación que representó el 6,5% del total de candidatos, mientras 14 años después, ésta cifra está en el 12%; si bien su aumento es considerable, resulta evidente la marginalidad de las mujeres en los debates electorales.

Pero no solamente es bajo el número de candidatas, sino el número de elegidas ya que aunque han transcurrido nueve períodos electorales se mantiene prácticamente inmodificable la tendencia, como puede apreciarse en el gráfico.

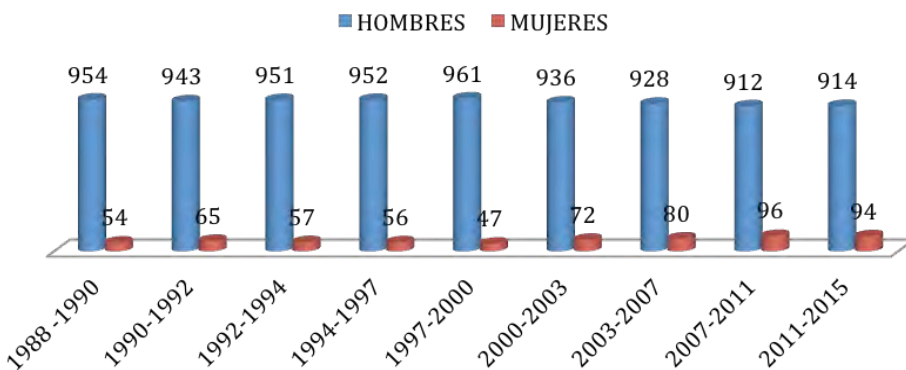
Gráfico 1: Número de candidatos y candidatas a Alcalde (1997-2011)



Fuente: *Elaboración propia con base en los datos de la Registraduría Nacional del estado Civil, 2014.*

De lo que se trata es que haya un reconocimiento de las mujeres como ciudadanas y que sus problemáticas y derechos hagan parte del debate electoral. Un compromiso fundamental de los Estados es promover la plena e igualitaria participación de la mujer en las estructuras políticas de sus países, como elemento fundamental para la promoción y ejercicio de la democracia. Varios instrumentos internacionales señalan la necesidad de construir condiciones para el ejercicio pleno y equitativo de los derechos políticos, sin embargo aún prevalece una gran desigualdad en los cargos públicos, situación que demuestran la necesidad de incorporar incentivos que promuevan una mayor participación de la mujer que la visibilice como idónea y capaz para los empleos públicos.

Gráfico 2: Número de alcaldes y alcaldesas (1988-2011)



Fuente: *Elaboración propia con base en los datos de la Registraduría Nacional del estado Civil, 2014.*

Ahora bien, uno de los requisitos mínimos de la democracia, en que coinciden gran parte de los teóricos es que las elecciones sean libres, imparciales, competitivas, conduciendo a la escogencia de los funcionarios que van a ejercer la autoridad que encarnan los empleos de elección popular. De ahí que hay dos interrogantes que deben responderse en esta dimensión: ¿las elecciones para elegir alcaldes en Colombia son libres, imparciales y competitivas? El gobierno está efectivamente en manos de los funcionarios electos?

De acuerdo a la información conocida, en muchas regiones colombianas, la posibilidad de ejercer el derecho de organización y expresión no existe, pues diversos grupos armados se lo impiden a quienes no compartan sus tesis. No todos los candidatos se encuentran en igualdad de oportunidades para dar a conocer sus propuestas: los factores económicos o el acceso privilegiado a los medios de comunicación colocan a algunos en una posición de ventaja frente al resto. Del mismo modo, no existe la suficiente libertad en los electores para decidir su voto, ya que operan condicionantes tales como amarres clientelistas que alteran la decisión del votante. Además, los partidos políticos, que deberían ser las vías de representación de los diversos intereses sociales, se han convertido en microempresas electorales, carentes de legitimidad, dada la atomización y los intereses esencialmente personalistas (Pizarro, 2002).

Cuatro problemas esenciales alteran en Colombia la decisión electoral: La financiación de la política; la influencia del narcotráfico y los paramilitares; la influencia de guerrillas y paramilitares, y en general, de grupos ilegales en la política.

Riesgo Electoral

La violencia, la intimidación y los actos de perturbación utilizados por los grupos armados ilegales en diferentes regiones del país, en el marco del proceso electoral, ha determinado que la Defensoría del Pueblo de Colombia, a través del Sistema de Alertas Tempranas (SAT) haya implementado un mecanismo de monitoreo con el objeto de identificar, entre otros factores, los riesgos de posibles violaciones de los derechos fundamentales a la vida, la integridad y la libertad personal, como también al derecho de elegir y a ser elegido.

Según estableció el SAT, para las elecciones de 2011, 199 municipios fueron identificados en riesgo Alto, que corresponden al 18% del total de municipios del país; y 157 municipios fueron calificados en riesgo Medio, que corresponden al 14% del total de municipios. En conjunto, se identifican 356 municipios con algún nivel de riesgo, que corresponden al 32% del total de los municipios del país (Defensoría del Pueblo, 2011).

La determinación del riesgo se basa en el análisis de una serie de variables e indicadores relacionados con el conflicto armado que permiten identificar las conductas o hechos constitutivos de riesgo electoral por el accionar de los grupos armados ilegales como constreñimiento al elector, restricciones a la movilidad de los ciudadanos, entre otras acciones violentas. De igual modo, se buscó identificar los municipios donde se han presentado amenazas contra autoridades civiles y aspirantes a cargos de elección popular por medio de panfletos, correos electrónicos, etc., como también los municipios donde se han registrado homicidios, atentados, secuestros, desapariciones de precandidatos o candidatos a corporaciones públicas, funcionarios electorales, dirigentes sociales y políticos.

Al clasificar los departamentos según los municipios que registran algún nivel de riesgo, se evidencia que los departamentos de Arauca y Guaviare registran riesgo electoral en el total de sus municipios. Le siguen los departamentos de Caquetá y Vichada con un 75% de sus municipios en riesgo electoral, respectivamente, el departamento de Meta con el 69%, Vaupés con el 67%, La Guajira con el 60% de sus municipios, Casanare en un 58%, y el departamento del Chocó con el 52% de sus municipios. Por el contrario, los departamentos que registran un reducido número de municipios en riesgo electoral son en su orden, el departamento de Boyacá con el 8% de municipios en riesgo, Cundinamarca con el 9%, y el departamento de Caldas con el 11% de sus municipios.

Como puede apreciarse en el Mapa 4 estos municipios con riesgo electoral están distribuidos por toda la geografía nacional y coinciden con las zonas de dominio territorial que tradicionalmente han mantenido los diversos actores armados al margen de la ley, situación que deja en entredicho el carácter libre, imparcial y competitivo que debe caracterizar un proceso electoral. Tanto las organizaciones guerrilleras de las FARC (Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia), ELN (Ejército de Liberación Nacional) y EPL (Ejército Popular de Liberación), como el grupo armado ilegal Los Rastrojos y las estructuras armadas ilegales autodenominadas Los Paisas, los Urabeños o Águilas Negras, el Erpac, Oficina de Envigado, Renacer, Rondas Campesinas, etc., se constituyen como fuente de riesgo electoral por la ejecución de hechos de violencia o por los actos de interferencia en las regiones del

país donde ejercen influencia afectando los derechos fundamentales de los pobladores de elegir y ser elegidos, situación que hace imposible clasificar esos municipios como democráticos.

La Trashumancia Electoral

Otro fenómeno que también afecta las decisiones electorales en Colombia es la trashumancia; fenómeno ilegal que perturba gravemente la transparencia y los resultados de los procesos electorales, distorsiona los mecanismos de participación ciudadana y limita el derecho de autodeterminación que tienen las comunidades debido a la intromisión indebida de personas extrañas en la vida política de los municipios.

Como lo ha sostenido la Misión de Observación Electoral (MOE), la trashumancia se ha convertido en uno de los principales flagelos de las elecciones en Colombia al ser utilizada de manera permanente por las campañas políticas para ganar las elecciones, trasladando ciudadanos a municipios diferentes a los de su residencia con el fin de garantizar los votos suficientes para acceder a los cargos de elección popular del nivel territorial.

Su medición se hace sobre la relación porcentual entre los ciudadanos que inscribieron su cédula para votar en lugar distinto a aquel en el que se reside, (lo que constituye un delito en Colombia para las elecciones locales), respecto del total de inscripciones realizadas, de acuerdo a las denuncias y al resultado de las investigaciones en firme proferidas por el Consejo Nacional Electoral (CNE). A la fecha se cuenta con la información correspondiente a las elecciones de 2007 y de 2011.

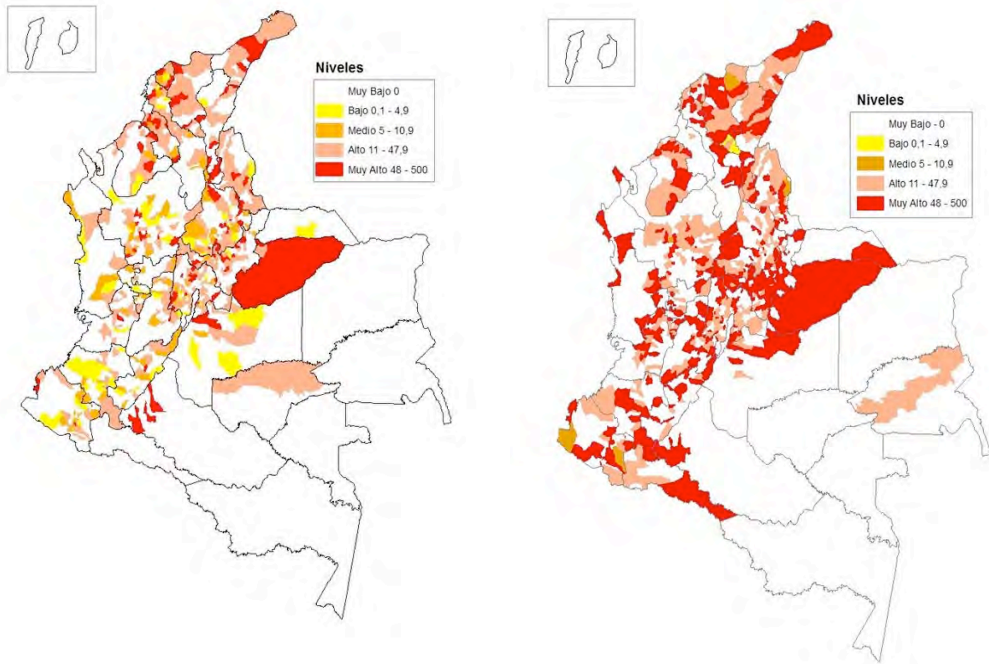
En el 2007, el Consejo Electoral expidió 989 resoluciones mediante las cuales se dejaron sin efecto 384.357 inscripciones de cédulas de ese año lo cual equivale al 10,63% del total de ciudadanos que inscribieron su cédula para este certamen electoral. Para las elecciones de 2011 luego de estudiar 1.073.923 impugnaciones ciudadanas de inscripciones, el CNE anunció la anulación de 463.762 inscripciones en casi 730 municipios del país, cifra que demuestra un crecimiento considerable de este delito electoral, lo cual demuestra que el fenómeno viene creciendo.

Al comparar el total de inscripciones dejadas sin efecto por trashumancia en el 2007, frente al total de ciudadanos inscritos, se encuentra que el mayor nivel se ubica en Casanare, donde fueron dejadas sin efecto el 68,88% de las inscripciones registradas en 2007, seguido de San Andrés, con el 60,75% y La Guajira con el 48,31%. Por el contrario, en Vichada, Amazonas, Guainía y Bogotá, no se registraron casos de trashumancia electoral comprobada. Sin embargo, de acuerdo con las cifras, la trashumancia no es un fenómeno concentrado en algunos departamentos, sino que por el contrario, se encuentra presente en gran parte del territorio nacional (ver Mapa 2 más abajo).

Del total de los 727 municipios que presentaron eventos de trashumancia en el 2011 (Ver Mapa 6), el 90,8% es de categoría 6, le siguen los municipios de categoría 4 con el 2,6%, categoría 5 el 2,3%, categoría 2 el 1,2% y categoría 1 el 1,1%, no habiéndose presentado anulación de cédula alguna en los municipios de categoría especial, lo cual puede conducir a sostener que es en los pequeños municipios donde resulta más fácil distorsionar la voluntad política de los residentes, situación que es más difícil alterar en los medianos o grandes municipios dados los altos censos electorales.

Pero además, de acuerdo con la MOE, del total de municipios que recibieron regalías, el 73% de estos presentaron eventos de trashumancia en el 2011; destaca igualmente que 237 municipios que tienen casos de trashumancia, reciben el 99,9 % de los recursos de regalías que se giraron en el 2010 (MOE, www.moe.org.co, pág. 21), situación que evidencia el interés de algunos actores por capturar municipios pequeños pero con grandes recursos fiscales.

Mapa 2: Trashumancia electoral 2007 (Izq.) y 2011 (Der.)



Fuente: Elaboración propia con base en la información del Consejo Nacional Electoral, 2014.

De los resultados presentados resulta concluyente que en buena parte de los municipios no existen las garantías mínimas para el ejercicio de los derechos civiles y políticos, situación que impide calificarlos como democráticos, calificativo que en principio sólo debe asignarse a aquellos municipios en donde hayan las garantías efectivas para adelantar los procesos electorales. Quiere eso decir que aproximadamente en un 30% de los municipios no hay condiciones para el ejercicio de la democracia, siendo posible en los demás, generar una escala orientada a medir la calidad de la misma. Además preocupa la alta correlación que existe entre municipios pequeños en población, con grandes recursos económicos, con los más elevados niveles de necesidades básicas insatisfechas, sean aquellos donde hay más altos índices de riesgo electoral, de trashumancia, con bajo número de candidatos en cada elección pero con altas tasas de participación electoral, para el promedio del país, lo cual dejaría en evidencia el control que determinados grupos mantienen sobre esos territorios.

REFERENCIAS

- Barreda, M. (2009). La calidad de la democracia en América Latina: medición y claves explicativas. *IX Congreso Ciencia Política y de la Administración*. Málaga, España: Asociación Española de Ciencia Política y de la Administración.
- Cunill, N. (1995). La rearticulación de las relaciones Estado-sociedad: en búsqueda de nuevos sentidos. *Reforma y Democracia*, pp. 25-58.
- Dahl, R. A. (2012). *La democracia* (Trad. F. Vallespín). Barcelona: Ariel.
- Dahl, R. (1999). *La democracia y sus críticos*. Barcelona: Paidós.
- DANE. (2009). *Encuesta de Cultura Política 2008. Informe de Resultados*. Bogotá: DANE.
- Defensoría del Pueblo. (2011). *Informe Especial de Riesgo Electoral -Elecciones Regionales 2011-*. Bogotá: Defensoría del Pueblo.
- Levine, D. H., & Molina, J. (2007). La calidad de la democracia en América latina: Una visión comparada. *América Latina Hoy*, 45, pp. 17-46.
- Mascareño, C. (2008). *The University of Maryland, College Park*. Recuperado el 13 de 10 de 2010, de <http://www.lasc.umd.edu/Publications/WorkingPapers/NewLASCSeries/WP23.pdf>
- MOE, M. d. (2012.). www.moe.org.co. Recuperado el 17 de Enero de 2012 de <http://www.moe.org.co>
- Pizarro, E. (2002). La atomización partidista en Colombia: el fenómeno de las microempresas electorales. *Kellogg Institute*, 292.
- Restrepo, D. (2006). *Historias de la descentralización. Transformaciones del régimen político y cambio en el modelo económico. América Latina, Europa y EUA*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Schumpeter, J. (1988). *Capitalismo, socialismo y democracia*. Barcelona: orbis.
- Von Haldenwang, C. (1990). Hacia un concepto politológico de la descentralización del Estado en América Latina. *EURE Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales*, 16(50), pp. 61-77.

SOBRE LOS AUTORES

Edgar Enrique Martínez Cárdenas: Administrador Público y especialista en gestión pública de la Escuela Superior de Administración Pública –ESAP-, Colombia. Especialista en Derecho Administrativo y Constitucional de la Universidad Católica de Colombia. Magíster en Administración de la Universidad Nacional de Colombia. Candidato a Doctor en Estudios Políticos de la Universidad Externado de Colombia. Actualmente Profesor Asociado en la Facultad de Ciencias Políticas y Administrativas de la ESAP. Se ha desempeñado como investigador, consultor y docente en diferentes universidades colombianas. Igualmente ha ocupado posiciones directivas en diversas entidades gubernamentales y empresas prestadoras de servicios públicos en Colombia.

Juan Manuel Ramírez Mora: Administrador de Empresas de la Universidad del Tolima. Especialista en Análisis y Administración Financiera de la Universidad Católica de Colombia. Magíster en Administración de la Universidad Nacional de Colombia. Actualmente Profesor Asistente en la Escuela de Administración de Empresas y Director de la Escuela de Posgrados, Facultad Seccional Chiquinquirá, Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia –UPTC-.