

# INSTITUCIONES FORMALES E INFORMALES EN LA SELECCIÓN DE CANDIDATOS EN EL ÁMBITO SUBNACIONAL COLOMBIANO. ELECCIONES 2011\*

Fredy A. Barrero Escobar\*\*

## RESUMEN

Los procesos de selección de candidatos por parte de algunos partidos políticos colombianos en el ámbito subnacional se dan en la interacción entre instituciones formales (Constitución, leyes, estatutos y resoluciones) e informales (pactos electorales, bolígrafo parlamentario y estrategias de ampliación de la presencia partidista). Aunque los procesos de rutinización tienden a afectarse por la existencia de instituciones informales, éstas a su vez contribuyen a que los partidos diriman sus disputas internas. En suma los partidos políticos tienden a ser pragmáticos en el momento de tomar decisiones respecto a qué candidato avalar, y por ende recurren indistintamente a reglas del juego formalizadas o no.

**Palabras clave:** Partidos políticos – Colombia, selección de candidatos, elecciones subnacionales, instituciones formales, instituciones informales.

## FORMAL AND INFORMAL INSTITUTIONS IN THE SELECTION OF CANDIDATES AT THE COLOMBIAN SUB-NATIONAL LEVEL. ELECTIONS 2011.

[123]

## SUMMARY

The candidate selection processes by some Colombian political parties at the subnational level take place in the interaction between formal institutions (Constitution, laws, statutes and rulings) and informal ones (electoral pacts, parliamentary pen and strategies for expanding the parties presence ). Although routinization processes tend to be affected by the existence of informal institutions, these in turn contribute to the parties resolving their internal disputes. All in all political parties tend to be pragmatic in making decisions about which candidate to endorse and therefore either resort to formalized rules or not.

**Keywords:** Political parties - Colombia, candidate selection, subnational elections, formal institutions, informal institutions.

Fecha de Recepción: 10/12/2013

Fecha de Aprobación: 18/03/2014

\* Este artículo recoge las principales discusiones y resultados de la tesis de grado presentada por el autor para optar al título de Magíster en Estudios políticos, Pontificia Universidad Javeriana, octubre de 2013. Agradezco a Fabián Acuña y a Carlos Meléndez los comentarios realizados al artículo; así como a la Universidad Sergio Arboleda por el apoyo financiero.

\*\* Asesor de la Universidad Sergio Arboleda. Magister en Estudios Políticos y politólogo de la Pontificia Universidad Javeriana. fbarrero78@yahoo.com

## INTRODUCCIÓN

La selección de los candidatos (en adelante S.C., plural o singular) por parte de los partidos políticos es una de sus principales actividades. En este proceso, los partidos miden sus fuerzas internas, e intentan, algunas veces con éxito, escoger el candidato que los representará tanto en las elecciones como en los cargos o corporaciones de representación.

En el caso colombiano, la S.C. estuvo tradicionalmente atada a la discreción de cada organización partidista. Esta tendencia se basó principalmente en acuerdos políticos entre las elites, las cuales a su vez basaban sus decisiones a partir de reglas informales, principalmente. Sin embargo, a partir de 1991, con la promulgación de la Constitución, se intentó superar dicha informalidad, mediante la expedición de leyes y reformas políticas, que buscaron formalizar tanto a los partidos políticos como a los procesos de S.C. Actualmente, aunque el proceso de S.C. se ha formalizado mediante la expedición de leyes y reformas constitucionales, tanto en el ámbito subnacional como en el nacional, estos procesos evidencian una mixtura entre lo formal y lo informal.

En este contexto, el objetivo de este artículo es analizar la coexistencia entre las instituciones formales e informales en la S.C. por parte los partidos políticos colombianos para cargos ejecutivos del nivel subnacional (alcaldía) en las elecciones de 2011 y la rutinización que se deriva de la misma. Por tanto, la pregunta que subyace es ¿existe una rutinización (de las instituciones formales) en los procesos de S.C. por parte de los partidos políticos colombianos en las elecciones subnacionales? y ¿cómo se evidencian la coexistencia entre instituciones formales e informales en los métodos de S.C. a la luz de los criterios para analizar tal proceso (Hazan y Rahat, 2009, explicado con mayor amplitud en el marco teórico) en el ámbito subnacional?.

[124]

Este artículo se divide en cinco partes. En la primera, se abordan las discusiones teóricas referentes a las instituciones, la S.C., y la relación entre ambas; de igual forma, plantea las bases teóricas a partir de las cuales se responderán las preguntas recién planteadas. En la segunda, se presenta una revisión de la literatura que ha analizado los procesos de S.C. en Colombia, con énfasis en la relación entre estos y las reglas del juego. En la tercera, se revisa la formalización de los procesos de S.C. en el caso colombiano. En la cuarta, se analizan la S.C. por parte de los partidos políticos colombianos y su conexión con las instituciones (formales e informales) en las elecciones subnacionales de alcaldes en 2011. Finalmente, se presentan algunas conclusiones respecto a los principales hallazgos.

## I. PLANTEAMIENTOS TEÓRICOS

Los procesos de S.C. tienden a estar enmarcados en un conjunto de reglas del juego, o instituciones (North, 2006), formales y/o informales, a partir de los cuales se disminuye la incertidumbre de aquellos actores que buscan entrar en contienda. Aunque en la literatura se intentó separar en el análisis a las instituciones formales de las informales, la relación entre ambas no es de mutua exclusión. North (2006) resalta que las instituciones formales y las informales no son excluyentes entre sí, ni una prevalece sobre la otra. Por su parte, Helmke y Levitsky llaman la atención respecto a que “los análisis de las instituciones democráticas que se centran exclusivamente en las reglas formales tienen el riesgo de perder gran parte de lo que limita las formas y el comportamiento político, lo cual puede producir una imagen inexacta de cómo funciona la política” (2006, p. 2). De igual forma, Siavelis propone que “Es más probable encontrar instituciones informales

en donde los actores políticos enfrentan dificultades en el funcionamiento de las instituciones formales, o cuando hay una falta de congruencia entre la realidad política y arreglos formales institucionales.” (2006, p. 34).

Tomando como punto de partida lo anterior, a continuación se plantearán los principales aportes teóricos que se han hecho a la relación entre Partidos políticos, selección de candidatos e instituciones (formales e informales).

Una de las principales tareas de los partidos políticos, de acuerdo con la definición de Sartori (1997), consiste en presentar candidatos a cargos públicos. Para tal efecto, la mayoría de veces, los partidos políticos recurren a reglas del juego previamente establecidas en sus estatutos o reglamentaciones (instituciones formales) o a mecanismos consuetudinarios o tradicionales (instituciones informales). Aunque algunos autores resaltan la importancia que tienen para los partidos políticos las instituciones formales (Vilas, 1997; Duverger, 1994), cada vez hay un mayor consenso respecto a la interrelación entre éstas y las instituciones informales.

Los partidos políticos tienden a tomar sus decisiones con base en “reglas partidistas (y de facciones y de coalición) formales, estatutos federales y normas o procedimientos informales que guían la implementación de las leyes formales” (Helmke y Levitsky, 2004). No entender esta dinámica ha conducido a que como proponen Siavelis y Morgenstern “Los institucionalistas generalmente no han estudiado la S.C. y el reclutamiento, por que las variables asociadas a éstos sólo están escritas algunas veces, incluyen estatutos partidistas y legales, y globalmente son difíciles de medir” (2009, p. 89).

Con base en los anteriores preceptos, la propuesta de este trabajo se basa en identificar las convergencias y divergencias entre las instituciones formales y las informales y el proceso de selección de candidatos<sup>1</sup> por parte de los partidos políticos en elecciones subnacionales; así como la rutinización de las instituciones formales en el proceso de S.C.

[125]

El análisis de la rutinización se basa en los planteamientos de Duque (2007), para quien el estudio de ésta busca establecer: “primero, la existencia de reglas estables que rigen el funcionamiento del partido; segundo, el grado de correspondencia entre reglas (normas estatutarias) y el funcionamiento del partido, y por último, como resultado de lo anterior, el carácter contingente-situacional o estándar universal de funcionamiento de éste.” (2007, pp. 143-4). En ese orden, según Duque: un bajo grado de rutinización implica una baja correspondencia entre las reglas y el funcionamiento real, así como la aplicación contingente de las reglas y modificaciones frecuentes de las reglas; un alto grado de rutinización, evidencia un alto grado de correspondencia entre reglas y el funcionamiento real, y la aplicación estándar de las reglas y estabilidad de las mismas (2007, 143 - 4).

Sin embargo, dado que el planteamiento de Duque (2007) respecto a la rutinización, hace hincapié en las instituciones formales, dejando de lado a las informales, en este trabajo se evidenciará que tanto las instituciones informales como las formales pueden o no responder a ejercicios de

<sup>1</sup> Para una mayor claridad, por selección de candidatos se entenderá aquí, siguiendo a Ranney (1981), como un “proceso predominantemente extralegal, mediante el cual un partido político decide qué persona legalmente elegible para ocupar un cargo público de elección será designado en el tarjetón y en la comunicación electoral como su recomendado y como el candidato o lista de candidatos apoyados”. La selección de candidatos se refleja como “causa y efecto de las dinámicas de poder de los partidos” (Öhman, 2004, 4).

rutinización, bajo el entendido de que las instituciones informales “también dan forma a los resultados de las instituciones formales en una forma menos visible, pero igualmente importante, así: creando o fortaleciendo incentivos complementarios a las reglas formales” (Helmke y Levitsky, 2006, p. 3). El proceso de rutinización de las instituciones formales e informales, parte del supuesto planteado por Helmke y Levitsky, según el cual “las instituciones formales e informales interactúan en diferentes vías, con diversas consecuencias” (2006, p. 13).

Ahora bien, con el fin de identificar la interacción entre lo formal y lo informal, se retoman los planteamientos de Helmke y Levitsky (2006) quienes analizan la interacción entre ambos tipos de instituciones con base en dos dimensiones: i) *El grado de convergencia entre los resultados de las instituciones formales e informales*. Cuando el resultado de las instituciones informales y formales son similares se da una convergencia; ii) *La eficacia de las instituciones formales relevantes*. Los actores consideran que las instituciones formales son eficaces si los mismos identifican una alta probabilidad de sanción (2006, pp. 13–19).

Resultado del cruce de ambas dimensiones, Helmke y Levitsky proponen la siguiente tipología:

1) *Instituciones informales complementarias*. Las instituciones informales coexisten con instituciones formales eficaces, de forma en que no se violan las reglas formales, y por ende no se den resultados sustancialmente diferentes; 2) *Conflicto de las instituciones informales*. Es incompatible la coexistencia de instituciones informales con formales ineficaces; para que actor siga una regla deberá violar la otra, lo que conduce a que los resultados sean divergentes a lo que se espera de las reglas formales; 3) *Instituciones informales acomodadas*. Las instituciones formales son eficaces aunque los resultados son divergentes; por su parte, las instituciones informales buscan los efectos de las reglas formales, pero sin violarlas; 4) *Instituciones informales sustitutivas*. Combina instituciones formales ineficaces con resultados compatibles con los de las instituciones informales. Son empleados por actores que buscan resultados compatibles con las reglas formales. Estas instituciones informales logran los resultados para lo que fueron diseñadas las instituciones formales (2006, pp. 13-19).

[126]

Adicionalmente, se analizarán las dimensiones, que a juicio de Hazan y Rahat (2009), dan forma a los métodos de S.C., a la luz de los planteamientos teóricos de Duque (2007) y Helmke y Levitsky (2006). Dichas dimensiones son:

- *Selectorate* (palabra de origen anglosajón). Se entenderá por éste “el cuerpo que elige a los candidatos” (Hazan y Rahat, 2009, p. 40). Inclusión o exclusión del cuerpo elector.
- *Candidatura*. Responde “a la pregunta sobre quién puede presentarse como candidato de un partido” (Hazan y Rahat, 2009, p. 41). Inclusión o exclusión.
- *Descentralización*. Puede ser: territorial o funcional. En cuanto a la primera, ésta puede dar cuenta si se trata de una organización del partido nacional, regional o local. Respecto a la segunda, puede darse “por ejemplo, asegurando la representación grupos como sindicatos, mujeres o minorías” (2009, p. 42).
- *Votación versus nombramiento*. Para Hazan y Rahat algunos partidos tienen en cuenta procedimientos de votación, a diferencia del de nombramiento, en el que “los candidatos son nombrados sin necesidad de aprobación por parte de ninguna agencia del partido excepto por el mismo organismo nominador”. (2009, pp. 39–46)

## II. ESTADO DEL ARTE

En los últimos años, en la literatura académica se ha evidenciado un mayor interés por comprender las dinámicas internas de los partidos políticos, en particular en lo referido al proceso de S.C. Los escasos trabajos que se tenían en esta materia, obedecían a que como señala Freidenberg (2003), existen problemas para la consecución de la información, hay tensiones entre lo formal y lo informal de las instituciones, se dan continuos cambios en los procedimientos, y finalmente, se evidencia una falta de interés académico para analizar la toma de decisiones de los partidos políticos, en este caso de la S.C. En la literatura nacional e internacional que analiza el caso de la S.C. por parte de los partidos políticos se tienden a estudiar los procesos de selección para los cargos uninominales nacionales (presidente) y más recientemente para cargos uninominales subnacionales (alcaldías).

La literatura ha analizado la S.C. en Colombia, principalmente desde lo nacional, centrándose en: los procesos y mecanismos de S.C. (Acuña, 2009 y 2011; Batlle, 2011 y 2012); la relación entre ideología y selección de candidatos (Montilla, 2011); la S.C. y las campañas electorales (Losada, 2012); y la relación entre las instituciones (formales e informales) que enmarcan la actuación de los partidos políticos en la escogencia de sus candidatos (Duque, 2007; Losada, 2007; Moreno y Escobar, 2008; Wills, Batlle y Barrero, 2012).

Para efectos de este artículo, nos concentraremos en la literatura en la que se ha analizado la relación entre las instituciones políticas y el proceso de S.C., directamente, o cuyos aportes son tangenciales, pero denotan la importancia del entramado institucional en dicho proceso.

En general los hallazgos en estas investigaciones llaman la atención de la relación inherente entre las instituciones formales y las informales en los procesos electorales. Duque (2007) encuentra que los partidos tradicionales colombianos evidencian una escasa rutinización<sup>2</sup>, resultado de los cambios contingentes que realizan los partidos políticos de las reglas del juego, en especial las contenidas en los estatutos, con el fin de regular las disputas internas. En una línea cercana a la de Duque, Acuña (2009) identifica que los partidos políticos crean sus propias reglas de juego conforme con la coyuntura política y las pugnas internas, entre otros por los grises que presentaban las reglas formales.

[127]

Por su parte, Losada (2007), tras analizar los efectos de la reforma política de 2003 en los partidos políticos, al revisar los resultados de las elecciones de 2006. El autor encuentra que no es claro que los partidos dominen el proceso de S.C. frente a los candidatos que avala. Moreno y Escobar (2008) quienes analizan la S.C. a elecciones de la Cámara de Representantes de los partidos Liberal y Conservador, entre 1958 y 2002, encuentran que el sistema electoral condujo a que se establecieran reglas permisivas en la S.C., que atentaban contra la coordinación del partido. En ese sentido, identifican que las reglas informales prevalecen en la forma como los partidos políticos establecen las listas para la Cámara de Representantes.

<sup>2</sup> De acuerdo con Duque (2007, p. 143) con el análisis de la rutinización se busca establecer: “primero, la existencia de reglas estables que rigen el funcionamiento del partido, segundo, el grado de correspondencia entre las reglas (normas estatutarias) y el funcionamiento del partido, y por último, como resultado de lo anterior, el carácter contingente-situacional o estándar-universal del funcionamiento de éste.”

Acuña (2011) analiza los procesos de democratización interna de los partidos políticos colombianos a la luz de sus procesos de S.C., en particular el de la consulta interna. Acuña plantea que aunque la consulta abierta permite que los partidos amplíen su base electoral, lo que puede tener efectos negativos respecto a la “cercanía ideológica con el centro del partido” (2011, p. 207).

Montilla (2011) propone un novedoso análisis de la relación entre la S.C. (centralizada o descentralizada) y la cohesión ideológica de los partidos políticos. Antes de entrar a realizar su análisis, la autora resalta que existen una “tradición de negociaciones informales, que desplaza la selección hacia los líderes regionales, y las características del sistema electoral colombiano han impedido que la designación de candidatos se realice mediante órganos centrales.” (2011, p. 122).

Por su parte Batlle (2011) revisó el proceso de S.C. presidenciales entre 1990 y 2010 adelantado por los partidos políticos colombianos. La autora plantea que “si bien la opción de la consulta interna se encuentra establecida en la ley, la ausencia de una regulación que establezca el modo en que los partidos deben seleccionar a sus candidatos deja a las agrupaciones en libertad sobre qué métodos emplear.” (2011, p. 65). Batlle (2012) investigó acerca de lo que hay detrás de los procesos de S.C. en las elecciones subnacionales de 2011 en Huila y Santander. Sus resultados plantean que más allá de las bondades o no de uno u otro método, lo importante para el fortalecimiento de un partido político radica en el respeto por las reglas del juego, en especial por los compromisos adquiridos.

Losada (2012) analiza la relación entre el proceso de S.C. a cargos públicos y la elaboración por parte de éstos de los programas de campaña en las elecciones subnacionales de 2011 en Cartagena y Bucaramanga (alcaldía), y en Bolívar y Santander (gobernación). Respecto al caso de Bucaramanga, Losada plantea que “No se detectó indicio alguno de que para avalar esta candidatura, se hayan seguido los procedimientos establecidos por los Estatutos del Partido de la U (...) Todo indica que se trató de un acuerdo entre dirigentes del partido y personas importantes dentro de la sociedad bumanguesa...”. (2011, 111-3)

[128]

Para concluir con esta revisión de la literatura, se encuentra el trabajo de Wills, Batlle y Barrero (2012). En éste los autores revisan las elecciones subnacionales de 2011, y consideran que el proceso de S.C. se ve afectado por factores formales, informales y contextuales. Para los autores “Respecto a la decisión interna de los partidos tienden a transitar entre lo formal y lo informal. La mayoría de partidos dan un amplio margen de maniobra a las élites de los partidos en la selección de los candidatos.” (2012, p. 91)

En suma, el reciente interés de la academia colombiana por investigar los procesos de S.C. por parte de los partidos políticos es evidente en la literatura académica, la mayoría de estos se ha centrado en el análisis de procesos en el ámbito nacional (elecciones presidenciales) o se ha concentrado en analizar los procedimientos que han establecido los partidos, dejando de lado el análisis correspondiente a la relación entre las instituciones formales y las informales en el ámbito subnacional.

### **1. De la informalidad a la formalización de los procesos de selección de candidatos de los partidos políticos colombianos**

Las instituciones formales e informales coexisten en los procesos de S.C. por parte de los partidos políticos colombianos. Aunque se puede afirmar que las instituciones informales precedieron, incluso, a las formales. El bolígrafo, el Consenso de San Carlos (Acuña, 2009) y los acuerdos, o

“pactos de caballeros”, entre caciques electorales, fueron mecanismos informales utilizados por los partidos políticos para escoger a sus candidatos y a la vez dirimir disputas internas. Pese a los intentos por formalizar los procesos de S.C., en la actualidad se evidencia una clara connivencia entre lo formal y lo informal, y en otros casos se encuentra la formalización de aquellas instituciones que en otrora fueran informales, como se verá posteriormente.

Dado que en este artículo se analiza dicha connivencia, y se da por sentado la existencia continua de las instituciones informales en los procesos de S.C., es menester entender cómo ha sido el proceso de formalización de los mismos, con el fin de entender las lógicas y los comportamientos de los partidos políticos a la hora de seleccionar a sus candidatos. En ese orden de ideas, cabe resaltar que la formalización de los partidos políticos colombianos, desde 1985, ha contribuido a la formalización de los procesos de S.C. En el caso colombiano, la formalización ha tenido dos orígenes: uno *externo al partido*, atendiendo las exigencias constitucionales o legales; y otro *intrapartidista*, como resultado de una decisión propia del partido, a partir de la cual el partido ha intentado dirimir disputas o divisiones internas, sin que medie una exigencia jurídica externa.

#### *Formalización externa de los procesos de selección de candidatos*

Aunque la formalización de los procesos de S.C. en Colombia inicia, tangencialmente, con la Ley 58 de 1985, y se concreta con la promulgación de la Constitución de 1991. Ésta limitó la posibilidad de presentar candidatos a elecciones a los partidos y movimientos políticos, así como a los movimientos sociales y los grupos significativos de ciudadanos. Posteriormente con la expedición del Estatuto básico de los partidos y movimientos políticos (Ley 130 de 1994) se sentaron las bases contemporáneas para la formalización de los procesos de S.C. La Ley 130 de 1994 estableció que los partidos y movimientos políticos con personería jurídica, pueden “postular candidatos a cualquier cargo de elección popular sin requisito alguno.” [Artículo 9]. Aunque la Ley no interfiere en los asuntos internos de los partidos, si planteó que los partidos políticos podrían realizar consultas internas como método opcional para la S.C.; aunque la Ley exigía que quienes participen de estas consultas deberían estar afiliados<sup>3</sup> al Partido.

[129]

En la década del noventa el sistema de partidos evidenció el fraccionamiento de los partidos tradicionales y la creación de múltiples microempresas electorales, lo cual tuvo efectos directos en la S.C., pues como menciona Pizarro

En este tránsito de partidos fraccionales a partidos atomizados, una de las funciones centrales de los partidos, la selección del personal político, se ha ido esfumando. En efecto, la función de organizar las campañas electorales, seleccionar a sus candidatos y autorizarlos para portar el nombre del partido, el papel de los partidos se ha ido desdibujando de manera alarmante. Hoy por hoy, los candidatos a los cargos de representación popular se presentan por sí mismos, organizan sus equipos de campaña, diseñan sus estrategias electorales, recolectan fondos de manera autónoma y, los partidos, simplemente reparten avales a diestra y siniestra (2002, p. 8).

La alta fragmentación del sistema de partidos y la crisis de los partidos políticos, en la década del noventa, condujo a que se realizaran reformas políticas en 2003 (Acto Legislativo 01 de 2003) y en 2009 (Acto Legislativo 01 de 2009).

<sup>3</sup> “Son afiliados aquellos ciudadanos que voluntariamente inscriben su nombre ante la organización del partido como miembros de dichas agrupaciones políticas.” [Artículo 10 de la Ley 130 de 1994]

Entre los objetivos del Acto Legislativo 01 de 2003 se plantearon, de acuerdo con Losada, la posibilidad de que los partidos recobraran el control “sobre el proceso de nominación de sus candidatos” (2007, p. 53). Entre los cambios de 2003 estuvieron: inclusión de la consulta popular, como complemento al de la consulta interna; la prohibición de la doble militancia, y limitó el número de candidatos al de cargos a proveer (candidato único por partido). En cuanto al Acto Legislativo 01 de 2009, en éste se incluyó la posibilidad de realizar consultas interpartidistas para la S.C. y la “silla vacía”.

Finalmente, las reformas constitucionales introducidas por el Acto Legislativo 01 de 2009, fueron reglamentadas por la Ley 1475 de 2011. En ésta se estableció la exigencia a los partidos de incluir en los estatutos los mecanismos de S.C., la prohibición de doble militancia, el fortalecimiento de las consultas (carácter vinculante), la responsabilidad a directivos de los partidos, y reglas para la S.C. de coalición.

En las últimas tres décadas, en Colombia se ha intentado formalizar los procesos de selección de sus candidatos mediante reformas constitucionales y la expedición de leyes. A su vez, dicha formalización ha propendiendo por: la apertura del sistema político, el fortalecimiento de los partidos y de su democracia interna, y por robustecer la responsabilidad política de los partidos desde la S.C.

Así mismo, se han formalizado diversos métodos de S.C. (consultas internas, consultas populares y consultas interpartidistas), los cuales tienden cada vez a una mayor horizontalidad.

#### *La formalización intrapartidista de los procesos de selección de candidatos*

[130] Los partidos políticos tradicionales colombianos (Liberal y Conservador) han tenido estatutos desde “su surgimiento a mediados del siglo XIX” (Duque, 2007, p. 145). Ambos partidos han consignado en éstos, sus formas de organización y los mecanismos para tomar decisiones, incluyendo los procesos de S.C. Dicha formalización se ha realizado tanto por iniciativa propia como por exigencias legales o constitucionales. Este tipo de innovaciones en sus procesos de S.C. les ha permitido a éstos partidos dirimir los conflictos internos (principalmente entre facciones o entre liderazgos regionales). La formalización propia de los mecanismos de S.C. obedece al análisis de la situación interna que cada partido ha realizado de forma contingente.

## **2. La selección de candidatos en Colombia en el ámbito subnacional: entre la formalidad y la informalidad**

Los mecanismos de S.C. por parte de los partidos políticos colombianos aunque formalmente han transitado hacia un sistema cada vez más inclusivo, descentralizado y democrático, siguen caracterizándose más por su centralidad, al ser los líderes regionales o congresistas del partido los que terminan escogiendo (a dedo o por consenso) a los candidatos; aunque este tipo de prácticas no siempre van en contravía de lo establecido en los estatutos. Con el fin de examinar las relaciones entre lo formal y lo informal en los procesos de S.C. de los partidos políticos colombianos en el ámbito subnacional, a continuación se analizarán los procesos de S.C. de estos en las elecciones de 2011. En particular se revisarán los casos de: Cambio Radical, Liberal, U y Conservador.

### ***Partido Social de Unidad Nacional***

Las elecciones de 2011 para el Partido se dieron en el marco de una ruptura entre sus “jefes naturales”, Santos y Uribe. Las fracturas entre ambos jefes exigieron en algunos realineamientos de los congresistas con uno u otro. En cuanto al ex presidente Uribe, aunque no participó

directamente en la selección de todos los candidatos del Partido, intentó ejercer su jefatura para la escogencia del candidato, en algunos casos con éxito, en otros sin él. A todas luces la aprobación de Uribe emergió como una institución informal en algunos departamentos y municipios. No obstante, el apoyo de Uribe no fue determinante, como sucedió en la escogencia del candidato a la alcaldía de Medellín.

La estructura organizativa del Partido en el ámbito nacional se basa en la Dirección nacional, integrada por un amplio sector político (congresistas y dirigentes regionales) y por un sector social (integrado por un (1) representante de las mujeres, uno de los jóvenes y uno de las etnias). En el ámbito municipal y departamental el Partido cuenta con representación de estructuras organizativas, aunque no ampliamente difundidas en el territorio nacional.

Para las elecciones de 2011 las decisiones del Partido en materia electoral se rigieron por los estatutos ratificados y promulgados en 2009. En éstos se establecieron como mecanismos de S.C.: la consulta popular, la consulta interna, las encuestas u otros mecanismos objetivos. Así mismo, se estableció como funciones de la Dirección Nacional del Partido: expedir los avales para cargos de elección popular y convocar a elecciones populares o internas para escoger candidatos.

Aunque el Partido de la U formalizó sus procesos de S.C. tanto en los estatutos como en las resoluciones que expidió para las elecciones, en algunos casos se evidencia la coexistencia entre lo formal y lo informal.

*Selectorate.* En el Partido de la U existen reglas formales que regulan quiénes pueden escoger a los candidatos (Resolución N.º. 002 del 3 de febrero de 2011), previa solicitud ante cualquier órgano de Dirección del Partido (local, municipal, Distrital, Departamental o Nacional). Para tal efecto, los mecanismos que definió el Partido fueron: consenso, encuesta, consulta popular abierta, y revisión de la Dirección Nacional.

[131]

Pese a la existencia de mecanismos abiertos, el Partido también formalizó mecanismos exclusivos, como el “bolígrafo parlamentario” en el Parágrafo primero del artículo 4º, al establecer que

El congresista que obtuvo la mayor votación del partido en el municipio en las últimas elecciones de Congreso, siempre y cuando supere en un 25% a los otros congresistas del partido, podrá postular el candidato, para iniciar el proceso referido a este aval. En el caso que no se supere el anterior porcentaje, los congresistas de la región tendrá que llegar a un acuerdo o acudir a los diferentes mecanismos decisorios.

En caso en que la discrepancia entre los congresistas persista, la competencia la tendrá la Dirección Nacional (Artículo 4º, parágrafo segundo).

El partido de la U evidencia un proceso de S.C. más concentrado en los líderes del Partido que en sus estructuras organizacionales nacional, departamental o municipal. Hecho que generó inconformidad en algunos directorios municipales, ya que estos consideraron que las decisiones privilegiaban el “bolígrafo parlamentario” por encima de ellos. En Turbaco, el precandidato Aníbal Moreno se quejó por la entrega, inconsulta, por parte de la senadora Piedad Zuccardi, del aval a la alcaldía a otro precandidato, sin mediar consulta interna o encuesta. Al respecto, se quejaron “también los concejales Iván González y Ramón Puello, quienes afirman que en la colectividad se toman decisiones a espaldas de los militantes y dirigentes del Partido, toda vez que nadie

llamó a consultarlos para llegar a tal consenso, convirtiéndose ésta en una forma antidemocrática de elegir a los candidatos” (Barrios, 20 de mayo de 2011). Como respuesta ante la queja, la senadora Zuccardi “quien es codirectora Nacional del partido de la U y presidenta del Directorio Departamental de Bolívar, sostuvo que esas son rencillas que presentan en los municipios, pero que el Directorio tiene la facultad de seleccionar a los candidatos para las elecciones del 30 de octubre próximo” (Barrios, 20 de mayo de 2011).

Otro caso que demostró la importancia del “bolígrafo parlamentario”, más que el supuesto poderío de Uribe, fue el de la selección de Federico Gutiérrez como candidato a la alcaldía de Medellín, por encima de Gabriel Jaime Rico. Uribe que apoyaba a Rico, propuso realizar una encuesta de favorabilidad abierta, la cual dados los resultados de encuestas era el más opcionado. No obstante, Gutiérrez contó con el apoyo de Germán Hoyos, quien tenía dos calidades que lo ponían por encima de sus colegas, e incluso del mismo Uribe: Senador de la República y miembro de la Dirección Nacional. Ambas calidades le otorgaron mayores recursos para conseguir el apoyo de la Dirección Nacional (Botero, 3 de junio de 2011) a favor de Gutiérrez.

*Candidatura.* De acuerdo con los estatutos de 2009 los militantes son aquellos que participan de forma regular en actividades como candidaturas a cargos de elección popular, entre otros. En ese sentido, la militancia se define a partir, también, desde la participación de los ciudadanos como candidatos. Para efectos de las elecciones de 2011, el Partido estableció, en la Resolución N.º. 002, como requisito para obtener el aval, tener una militancia de mínimo cuatro (4) meses anteriores a la fecha de cierre de inscripciones.

[132] La exigencia formal de un mínimo de militancia en algunos casos no se cumplió, pues la conveniencia electoral o de posicionamiento del partido estuvo por encima del requisito formal de militancia. Este tipo de hechos generaron enfrentamientos al interior del Partido. Como plantea un miembro del Partido: “la Dirección Nacional en un momento dado tenía la facultad residual de mirar casos muy puntuales donde dicho requisito de militancia (...) no era aplicable de cara al panorama y a la conveniencia política del Partido como un primer paso de posicionamiento del Partido”.

*Descentralización.* El Partido de la U formalmente tiene “descentralizado territorialmente” el proceso de nominación de candidatos. Los Directorios municipales presentan candidatos ante los Directorios departamentales, y éstos a su vez al Directorio nacional, quien en última instancia toma la decisión de a qué candidato avalar.

En cuanto a la descentralización funcional cabe resaltar que dado que son los directorios los que nominan a los candidatos, se podría establecer que formalmente, al estar éstos conformados por sectores políticos y sociales, existe una descentralización funcional.

La descentralización tanto territorial como funcional en algunos casos, plantean ciertas desconexiones y desarticulaciones entre las decisiones que se toman en el ámbito municipal con las del orden departamental o nacional, dada la mediación de los congresistas en la escogencia. De acuerdo con un miembro del Partido de la U, al tratarse de un partido joven, en proceso de formación, sus normativas “prevén unos márgenes de movilidad grandes, para que, consultando condiciones muy particulares de la zona, posicionamiento, posibilidades de éxito e incluso alianzas y coaliciones se escojan candidatos con verdaderas alternativas de poder”<sup>4</sup>. Ahora bien, los amplios

<sup>4</sup> Entrevista a miembro del Partido de la U, 12 de junio de 2013.

márgenes de las directrices formales establecidos para la S.C. permitieron que gran parte de sus decisiones se acogieran a los preceptos formales.

No se encontraron casos en los que las instituciones informales prevalezcan o complementen a las formales. En 2011 el Partido presentó 751<sup>5</sup> candidatos para las alcaldías municipales y distritales.

#### *Relación entre lo formal y lo informal en el Partido de la U*

La U ha formalizado los procesos de S.C. con base en criterios amplios y extensos, de acuerdo con las exigencias constitucionales y legales. La amplitud de los criterios le permitieron a los líderes del Partido (en su mayoría congresistas) no pasar por encima de los estatutos o recurrir a instituciones informales, permitiendo una mayor rutinización de los procesos, aunque en algunos casos esto conllevó a una deslegitimación de los mismos. La tendencia demostró la prevalencia de mecanismos centralizados, concentrados en las decisiones y escogencias por parte de los congresistas.

Así mismo, se encontró que en algunos casos, el Partido al buscar amplia su presencia electoral y territorial, recurrió a instituciones informales. De acuerdo con miembro del Partido de la U “copamos zonas, municipios, departamentos, donde la U no tenía presencia, pero aun estratégicamente desde el punto de vista político estratégico, sabiendo de que no existía muchas posibilidades de éxito, ya con creación de directorios y con la postulación de nombres, el Partido ya entró por lo menos e hizo presencia”<sup>6</sup>. Es decir, la postulación de candidatos por parte de un Partido de reciente creación no sólo determina las negociaciones y decisiones internas en materia de S.C. sino también la posibilidad de que el Partido aumente sus bases electorales y sus estructuras organizativas.

#### **Partido Cambio Radical**

Para las elecciones de 2011, Cambio Radical no formalizó en los estatutos sus procesos de S.C. Los estatutos del Partido de 2005, que rigieron para las elecciones de 2011, no aluden a los procesos de S.C. El único artículo que se aproxima a la escogencia de los candidatos tiene que ver con el derecho que tienen los miembros del Partido a participar en las listas de elección popular. La formalización del proceso de S.C. se encuentra truncada, razón por la cual se trata de un Partido en el que predominan instituciones informales, las cuales tienden a beneficiar procesos decisorios verticales, como se analiza a continuación.

*Selectorate.* En los estatutos no se especifica quiénes escogen a los candidatos, razón por la cual prevalecen instituciones informales en las que los intereses de los congresistas son predominantes. Ante la ausencia del liderazgo de Vargas Lleras ha (toda vez que en 2010 fue nombrado Ministro del Interior del Gobierno Santos) la S.C. en 2011 estuvo mediada por una Dirección Nacional colegiada integrada, entre otros, por congresistas (dos senadores y dos representantes). Esta Dirección aunque mantuvo un esquema centralizado y casi que exclusivo en la S.C. a las alcaldías, tendió a favorecer las posiciones que tomaron los congresistas en cada una de sus regiones respecto a qué candidato avalar.

<sup>5</sup> De estos se tiene información del procedimiento utilizado para escoger a 148. Los 603 restantes no se obtuvo información. La información proviene de las Resoluciones emitidas por el Partido de la U, y complementada con los datos suministrados por la página web de la Registraduría Nacional del Estado Civil.

<sup>6</sup> Entrevista a miembro del Partido de la U, 12 de junio de 2013.

La fuerza política de los congresistas hace que la escogencia de los candidatos se de principalmente de forma excluyente. Como lo afirma un miembro del Partido: “Cuando la dirección es de los parlamentarios, el tipo [el congresista] es el que decide quien va aquí, y el que no está conmigo no va.” (comunicación personal, junio de 2013).

Su principal mecanismo de S.C. en 2011 fue la designación centralizada, en donde, era el congresista del departamento quien definía a quién entregar el aval. Cambio Radical presentó candidatos a las alcaldías de 554 municipios.

*Candidatura.* Los estatutos son claros en establecer que los miembros del Partido tienen derecho a postularse como candidatos del Partido. No obstante, existe evidencia que demuestra que más que acudir exclusivamente a la militancia, el Partido al ser “pequeño” escoge candidatos con base en criterios electorales, por encima de los ideológicos y programáticos (comunicación personal, junio de 2013). Este tipo de estrategias electorales, se plantea como una regla informal en el Partido, e implica un análisis estratégico electoral que hace el Partido del candidato, sin importar su origen.

Al prevalecer la institución informal del criterio electoral, las exigencias de militancia, de membresía mínima o de afinidad ideológica o programática pierden fuerza o son deslegitimadas. Un caso que evidencia este tipo de reglas informales se dio en El Doncello, Caquetá. En este municipio, la candidata que había sido escogida por el Partido Conservador Colombiano, tan pronto renunció al aval de ese Partido obtuvo el de Cambio Radical (Canacue, 9 de mayo de 2011 & El Líder, 3 de junio de 2011). Igual caso sucedió con la renuncia de Luis Garzón, candidato a la alcaldía de El Paujil, Caquetá, cuando después de nueve días de haber renunciado al aval que le había otorgado el Partido Liberal, recibió el de Cambio Radical. Cabe resaltar que esta práctica es recurrente en la mayoría de partidos colombianos, y no exclusiva de Cambio Radical. A juicio de un miembro de Cambio Radical, este tipo de prácticas se basan en una relación en la que: “se conectan los dos intereses. Es por un lado ese candidato buscando partido, pero también el partido buscando a ver quién va a ganar aquí, ¡ah! venga a ver yo lo avalo, por que el tipo va a ganar, y ya con eso tenemos gobernador o tenemos alcalde”<sup>7</sup>

[134]

*Descentralización.* No se advierte en los estatutos del Partido procesos de descentralización territorial o funcional. Las decisiones respecto a la escogencia de candidatos se centralizan principalmente en la Dirección Nacional, aunque se descentralizan en aquellos casos en los que un congresista tiene ascendencia electoral en una circunscripción determinada (departamento o municipio). A juicio de un miembro de Cambio Radical, el Partido ha sido subsumido por los congresistas, y estos encuentran en la entrega de los avales un recurso de poder electoral a futuro.

*Votación Vs Nombramiento.* Estatutariamente no se alude a mecanismos de votación. El criterio que tiende a imperar es el del nombramiento directo, conforme con lo que indiquen los congresistas. Aunque en algunos casos, se observan procesos de S.C. basados en estructuras organizativas del Partido, éstas tienden a estar dominadas por los congresistas.

#### *Relación entre lo formal y lo informal: Partido Cambio Radical*

Los procedimientos, altamente centralizados, y la ausencia de mecanismos claros en sus estatutos, tienden a afectar la rutinización en los procesos de S.C. y por ende no se dan conflictos o complementariedades entre las instituciones formales y las informales, simplemente prevalecen las informales.

<sup>7</sup> Entrevista a un miembro de Cambio Radical, junio de 2013.

En Cambio Radical se ha dado una rutinización de procesos informales para la S.C. basada en la relación que existe entre el Presidente del Partido y/o de los congresistas con los actores políticos (precandidatos) subnacionales. A juicio de un miembro del Partido Cambio Radical, la escogencia de los candidatos en 2011 al haber quedado en manos de los congresistas, profundizó la continuidad de las instituciones informales antes expuestas.

Los procesos de S.C. demuestran una baja rutinización; corolario de lo anterior, se evidencia una rutinización de carácter informal, principalmente como consecuencia de la ausencia de mecanismos formales.

### **Partido Liberal Colombiano**

El Partido tiene una estructura descentralizada por estatutos. La responsabilidad final de la entrega de los avales en 2011 recayó en Rafael Pardo, Presidente del Partido, y en Rodrigo Llano, Veedor del Partido. Aunque éstos podían delegar en los directorios o en jefes políticos regionales (algunos de los cuales integraban los directorios) la escogencia de los candidatos. En las elecciones subnacionales de 2011 el Partido Liberal Colombiano presentó candidatos en 685 municipios colombianos, en los que se identifican reglas formales e informales, como se evidencia a continuación.

*Selectorate.* En 2011 el Partido tuvo mecanismos incluyentes y exclusivos. La Resolución 2645 del 01 de febrero de 2011 estableció que el Partido podía recurrir a consultas internas, consultas populares, encuesta abierta, encuesta entre militantes y consenso entre las fuerzas políticas de la respectiva circunscripción. La mayoría de los candidatos fueron escogidos por los directorios nacional, departamental y municipal; y en no pocos casos, en consenso entre estos y los congresistas de la región. En menor medida se realizaron consultas populares.<sup>8</sup>

[135]

El Partido Liberal tendió a favorecer una mayor inclusión, aunque en algunos casos la prevaleció la fuerza política regional o local (formal) o de actores externos (informal). Tal fue el caso de la escogencia del candidato a la alcaldía de Bucaramanga. Como plantean Wills, Batlle y Barrero “se destaca el poder de influencia que tienen políticos que gozan de caudal electoral y de reconocimiento público en los niveles regional y local” (2012, p. 84) así como “la capacidad de ejercer presión por parte de grupos externos al Partido pero con amplio reconocimiento y poder en el nivel regional –como la iglesia y el poder de los grupos económicos regionales–” (2012, p. 85).

*Candidatura.* Los estatutos establecen como mínimo un año de militancia en el Partido. Sin embargo, las urgencias electorales propició que en algunos casos dicha regla no se cumpla a cabalidad, generando un *conflicto de las instituciones informales*, toda vez que las instituciones formales son ineficaces y por ende prevalecen las informales. Tal fue el caso de la selección del candidato a la Alcaldía de Manizales. De acuerdo con Mauricio Jaramillo, Secretario General de la Dirección Nacional Liberal,

<sup>8</sup> Para conceder el aval, se requiere del concepto favorable previo del Veedor del Partido. Dicho concepto se construye a partir de los certificados que la Contraloría y la Procuraduría emiten de cada candidato. Así mismo, la Veeduría solicita a: la Fiscalía, información referente a procesos abiertos; a la Dijín, información acerca de si un candidato ha tenido condena a pena privativa de la libertad en cualquier tiempo y bajo cualquier delito (nacional e internacionalmente); a la DIPOL (Dirección de Inteligencia de la Policía) pide información referida a vínculos con grupos al margen de la ley; a las personerías municipales piden certificados de los candidatos. De igual forma revisan la lista Clinton, y le envían una carta a la Corte Suprema de Justicia preguntándole si los (pre)candidatos tienen procesos abiertos. Esta información contribuye a establecer a quién se le otorga o no el aval del Partido. Una vez finalizada esta labor, corresponde al Director Nacional del Partido decidir políticamente a quién concederle el aval (entrevista a Rodrigo Llano, Veedor Nacional del Partido Liberal Colombiano, junio de 2013).

el proceso de avales se hace con base en las recomendaciones de los directorios departamentales. En algunos casos no se da aval si la persona está comprometida en situaciones complicadas, pero también ocurre por cuestiones meramente políticas cuando uno encuentra que la persona no tiene la fuerza suficiente y se considera mejor hacer alguna coalición. En el caso de Mauricio Gómez no hay ninguna razón de tipo personal, sino que acatamos la decisión que tomó la Dirección Departamental, y confiamos en su buen juicio (17 de agosto de 2011).

Caso parecido, sucedió con los precandidatos a la alcaldía de Santa Marta. En este caso, existían cinco precandidatos de origen liberal; y el Partido estableció como mecanismo de S.C. la realización de una encuesta. En ésta, aunque se preguntaba por los precandidatos liberales, se incluyeron nombres de candidatos de origen distinto al liberal (como ocurrió con Carlos Caicedo, quien en ese entonces se encontraba recogiendo firmas). Los resultados de la encuesta favorecieron a Caicedo, “que [aunque] no era precandidato ni pertenecía al Liberalismo, fue el que obtuvo la mayor aceptación con el 29 por ciento de intención de voto, mientras que los precandidatos liberales no superaron el 8 por ciento” (El Tiempo, 1 de agosto de 2011). Con éste resultado y la búsqueda de un candidato que tuviera posibilidades de éxito electoral, Rafael Pardo, Presidente del Partido, otorgó el aval a Caicedo, desconociendo el requisito de militancia. A juicio de Rodrigo Llano, Veedor del Partido, este tipo de decisiones permite una reintegración de antiguos militantes o integrar a nuevos militantes. Llano plantea que la decisión de entregarle el aval a Caicedo: “no los contraviene [los estatutos], estamos volviendo a recibir a la gente que se fue (...) entonces el Partido ve que con sus candidatos no va a ganar, entonces busca alguien con el cual pueda ganar, y nos encontramos con Carlos Caicedo”<sup>9</sup>.

[136] *Descentralización.* Dado que los directorios incluyen a sectores sociales, se puede establecer que en aquellos casos en los que los directorios participaron en la S.C. se dio una descentralización funcional.

En cuanto al criterio territorial, el Partido tiene establecidos mecanismos formales que oscilan entre la centralización y la descentralización. En las elecciones de 2011, la S.C. en pocos casos recayó directamente en el Presidente del Partido (centralización), prevaleciendo un criterio más descentralizado, concomitante con las instancias directivas descentralizadas que tiene el Partido en los municipios y departamentos. A juicio de Rodrigo Llano, Veedor del Partido, ante la imposibilidad de entregar avales exclusivamente desde Bogotá, la entrega de los avales se ha descentralizado, con base en “un acuerdo con los parlamentarios; y los parlamentarios acuden a los directorios departamentales, y esos directorios le dan los avales a los alcaldes más prominentes y le da cierta autonomía a los directorios municipales par que concedan esos avales a los alcaldes municipales”<sup>10</sup>.

En algunos casos los procesos descentralizadores enfrentaron a la Dirección Nacional Liberal con la Dirección municipal Liberal. Un ejemplo de esto fue la “imposición” por parte de la Dirección Nacional del candidato a la alcaldía de Cartago. Este hecho motivó la renuncia, ante el Directorio municipal de candidatos al Concejo de ese municipio, argumentando que “La imposición del Doctor Álvaro Carrillo como candidato único del Partido Liberal para la Alcaldía de Cartago, quien siempre ha desconocido las directrices del Directorio Municipal Liberal” (Cartago Noticias,

<sup>9</sup> Entrevista a Rodrigo Llano, Veedor Nacional del Partido Liberal Colombiano.

<sup>10</sup> *Ibidem*.

14 de abril de 2011). De igual forma, en La Ceja, el precandidato Miguel Gallego, denunció que “se violaron todas las normas, no hubo el debido proceso de selección, no hubo igualdad. El aval fue manipulado desde un escritorio” (Entre Ceja y Ceja, 2 de mayo de 2011). La acusación del precandidato Gallego estaba sustentada en que no se convocó a una consulta popular, pues a juicio suyo “Los estatutos del Partido Liberal contemplan que cuando hay más de un candidato con igual aspiración, se debe recurrir al mecanismo de Consulta Popular y esto no se hizo, se violó la ley y la misma Constitución” (Entre Ceja y Ceja, 2 de mayo de 2011).

*Votación Vs Nominación.* El Partido Liberal tiene formalizados en sus estatutos y en resoluciones los mecanismos de votación y la nominación. La votación se estableció mediante las consultas internas y las consultas populares, para aquellos casos en los que existan más de un candidato. La nominación se evidenció formalmente al permitir que los jefes regionales o locales pudieran participar en la S.C.; no obstante, algunos procesos se dieron en la delgada línea que separa la formalización de lo informal.

Aunque el Partido formalizó la consulta popular en sus estatutos y resoluciones para elecciones subnacionales, dicho mecanismo no tuvo mayor aceptación. Rafael Pardo, en ese entonces presidente del Partido, “reconoció el poco acompañamiento que tuvieron las consultas y planteó la posibilidad de que este mecanismo sólo sea empleado para la escogencia de candidatos a la Presidencia de la República” (El Espectador, s.f.).

#### *Relación entre lo formal y lo informal: Partido Liberal*

El proceso de S.C. de candidatos a las alcaldías por parte del Partido Liberal Colombiano se caracterizó por su rutinización. La mayoría de los procedimientos que el Partido utilizó para la escogencia de sus candidatos están acorde con los que establece en los estatutos, y en las resoluciones emanadas de la Dirección Liberal. No obstante, se identifican la existencia de instituciones informales que en algunos casos entran en conflicto con las instituciones formales y en otras las complementan como parte de una estrategia electoral o por conveniencia política.

[137]

De igual forma, aunque el Partido tiende a favorecer los procedimientos establecidos para la escogencia de los candidatos, conforme con lo establecido en los estatutos y en las resoluciones, el Presidente del Partido puede actuar como un jugador de veto, que afectan la rutinización del proceso.

#### **Partido Conservador Colombiano**

Para la escogencia de los candidatos a las alcaldías en las elecciones de 2011, el Partido estableció la figura, estatutaria, de los Congresos municipales. La entrega de avales en 2011 recayó en José Darío Salazar, Presidente del Partido, quien a su vez funge como Representante legal, o en su defecto en el Secretario General por delegación.

El Partido tiene formalizados los procesos de S.C. en los estatutos y en las resoluciones que promulgó para las elecciones de 2011. La formalidad aunque tiende a imperar, está acompañada de algunos procesos que se gestan en instituciones informales. Ambos casos será revisados a continuación bajo los criterios de S.C. planteados por Hazan y Rahat (2009).

*Selectorate.* La S.C. a las alcaldías por parte del Partido tendió a hacerse con base en los mecanismos establecidos en los estatutos y en las resoluciones (en particular en la 032 del 21 de diciembre de 2010). En ésta, el Partido estableció mecanismos de carácter más incluyentes que exclusivos,

al favorecer la consulta popular como el mecanismo por excelencia para la S.C. en aquellos casos en los que existieran más de un candidato, y la proclamación por parte de los Congresos territoriales<sup>11</sup>, cuando existiera un sólo candidato. No obstante, el uso de las consultas populares como mecanismo de escogencia se ha ido disminuyendo, pues como plantea un miembro del partido (entrevistado 1) éstas

Fueron perdiendo fuerza por que el Partido detectó que estaban siendo contaminadas por otros Partidos. Se daba el caso que cuando se convocaban consultas para escoger candidatos en una ciudad, en un municipio, los otros partidos incidían en las votaciones para inflar al candidato más débil, de tal forma que ellos después tuvieran un candidato débil como contrincante.

Por su parte, los Congresos territoriales fueron formalizados mediante la Resolución 23 del 30 de mayo de 2011. La convocatoria de los Congresos se daría para: Promulgar a un candidato único y ante la existencia de más de un candidato, se planteara ante la Dirección Nacional como alternativa a la consulta popular.

Pese a la formalización que se dio respecto a quiénes serían los que escogen a los candidatos, en algunos departamentos prevaleció la institución informal del “bolígrafo parlamentario”, o en su defecto “bolígrafo de facción”. En estos departamentos, los candidatos fueron seleccionados por los congresistas de las regiones o por los líderes de las facciones del departamento, como sucedió en Caldas. De acuerdo con el entrevistado 2, en este departamentos, los dos “barones o caciques electorales” del Partido, quienes representan las dos facciones departamentales, el *yepismo* y el *sierrismo*, llegaron a un acuerdo según el cual: quien hubiera sacado la más alta votación en las elecciones de Congreso en 2010 en cada municipio, escogería el candidato a la alcaldía, con el compromiso adicional de que la facción que escogiera candidato, contaría con el apoyo electoral de la otra. Ambas facciones respetaron la regla informal, y acordaron hacer una excepción para los casos de la alcaldía de Manizales (capital) y de la gobernación del departamento. Según el entrevistado 2, en el Atlántico sucedió un caso similar. Las dos vertientes del conservatismo, representadas en los senadores Roberto Gerlein y Efraín Cepeda, respetaron los bastiones electorales municipales de cada uno, permitiéndoles llegar unidos a las elecciones.

[138]

Según el entrevistado 1, el rechazo a las consultas muchas veces se debió a que “también los líderes del Partido en las regiones se quejaban de que estaban haciendo doble campaña, con doble esfuerzo físico y financiero, lo que los desgastaba para afrontar la campaña definitiva”. A tal punto, que éste (entrevistado 1) plantea

<sup>11</sup> “**Artículo 9:** Participantes en los Congresos Municipales. Acorde con los Artículos 25 y 30 de los Estatutos, harán parte de los congresos municipales del Partido, los conservadores que reúnan las siguientes calidades: 1. Los ex alcaldes del respectivo municipio. 2. Los miembros del directorio municipal conservador debidamente reconocidos por el Directorio Nacional. 3. Los presidentes de los directorios municipales y de localidades o comunas debidamente reconocidos por el Directorio Nacional Conservador. 4. Los concejales en ejercicio del respectivo municipio en representación del Partido. 5. Los ediles en ejercicio de las localidades o comunas. 6. Los ex concejales y ex ediles elegidos del municipio. 7. Los ex secretarios titulares de despacho de alcaldes elegidos por voto popular. 8. Los ex contralores municipales. 9. Los ex personeros. 10. Un representante por cada uno de los organismos municipales del Partido, debidamente reconocidos por el Directorio Nacional o el directorio departamental: Organización de Mujeres, Nuevas generaciones y Liga Junior.” (Resolución 023 del 30 de mayo de 2011).

En el 2011 las excepciones a la consulta popular se incrementaron muchísimo dentro del Partido, y obviamente eso fue por gestiones casi siempre de los congresistas que tenían intereses en sus regiones, y acudían al Directorio Nacional, donde pueden manejar más fácil las decisiones a su favor.

La S.C. por parte de líderes regionales (en especial gamonales regionales o congresistas de la región) en algunos casos se ha instituido en una institución informal en el Partido. De acuerdo con el entrevistado del Partido (Entrevistado 1).

Aunque hayan mecanismos formales, muchas veces los no formales se imponen, y vienen de la mano de un liderazgo regional fuerte, cuando esos liderazgos regionales son muy fuertes, donde haya una persona que tenga una preponderancia en el liderazgo del Partido en una región, obviamente eso es variable, depende de la región y del tiempo, esa persona acude a mecanismos no formales, y muchas veces logra imponer sus decisiones, sus candidatos. Cuando esos liderazgos no son tan fuertes, se respeta más lo que está en la norma.

Finalmente, el Partido en algunos casos recurrió al método de las encuestas para seleccionar a sus candidatos, como un mecanismo de carácter informal, toda vez que éste no se encuentran establecido en los estatutos, ni en las resoluciones, del Partido.

*Candidatura.* De acuerdo con la Resolución 032, los candidatos a las alcaldías municipales debían presentar solicitud ante el Directorio Distrital o Municipal, según el caso, previo diligenciamiento del formulario que el Partido diseñó para solicitar el aval y la presentación de una declaración juramentada, que incluía: militancia, no estar incurso en inhabilidad, no tener vínculos con grupos armados ilegales, entre otros. Los Directorios podían exigir una póliza de seriedad, electoral.

[139]

Aunque una gran parte de los casos analizados se acogen a los procedimientos formales, en otros la búsqueda de convocar a nuevos líderes o de ampliar las bases electorales, contribuyó a que se obviarán las reglas establecidas respecto a la militancia. De acuerdo con un informante clave (informante 1)

[Respecto a la inclusión de precandidatos de otros partidos en las consultas] En el ánimo que tienen los partidos políticos de sumar líderes, de sumar militantes, de sumar personas que puedan ser candidatos, son muy abiertos en el momento de dar avales, y prácticamente la limitación de que no pertenezca al Partido ha sido eliminada. Entonces se asume que la persona que solicita en un momento dado un aval del Partido, en ese momento ingresa al Partido.

Entre otras razones, el mismo entrevistado 1 plantea que las consultas populares son un espacio que permiten

Crear nuevos liderazgos, identificar nuevos liderazgos. Personas que tienen un liderazgo social o comunitario en una región o en un municipio, se incorporan al Partido a través de esas consultas, y el resultado final es el fortalecimiento del Partido.

*Descentralización.* Formalmente el Partido Conservador tiene procesos mixtos de escogencia de sus candidatos. Es descentralizado en la medida en que la escogencia de sus candidatos se hace mediante la figura de los Congresos territoriales. Y es centralizado, cuando la escogencia de los

candidatos se hace con base en el criterio de la Dirección Nacional. En los casos analizados, la mayoría se hizo con base en los preceptos estatutarios y en las resoluciones antes mencionadas, dando cabida a la participación de los directorios municipales. No se encontró evidencia de instituciones informales en éste proceso.

*Votación Vs Nombramiento.* En los procesos de S.C. se presentaron ambos mecanismos, incluso en una versión combinada. Ésta última se dio por medio de los Congresos municipales, en los que se escogió internamente al candidato, aunque la decisión final ya se conocía. De acuerdo con el entrevistado N°1 los líderes regionales con el fin de evitar la consulta solicitaron a la Dirección Nacional la convocatoria de Congresos, ya que

Se acudió mucho a la figura de la excepción, que eran los Congresos o Convenciones. Detrás de esos Congresos o Convenciones hay señalamientos preestablecidos, que dependen de la jefatura y el liderazgo político en una región.

Otro de los mecanismos presentes en las elecciones de 2011 fue el de votación mediante las Consultas populares. En éstas, el Partido planteó el nombre de precandidatos a la totalidad del censo electoral de la circunscripción.

En algunos casos se dieron procesos de nominación directa, vía instituciones informales, en lo que configura el uso del “bolígrafo parlamentario” o el reparto de los municipios con criterios electorales (resultado de las elecciones de Congreso de 2010, como sucedió en Caldas).

*Relación entre lo formal y lo informal: Partido Conservador*

[140] En los criterios analizados se encuentra que el Partido combinó el uso de instituciones formales e informales en sus procesos de selección. Aunque se evidenció rutinización en los mecanismos de consulta y de congresos territoriales, en algunos casos prevaleció la institución informal del “bolígrafo parlamentario”. En algunos departamentos la S.C. a la alcaldía fue mediada por instituciones informales complementarias, como en el caso de Caldas, en donde este “pacto de caballeros” dirimió las pugnas internas.

Como la mayoría de los partidos, el Conservador en cada elección busca ampliar sus bases electorales, vía la entrega de avales a candidatos que no son militantes. Esta práctica informal ha permitido que el Partido se mantenga vigente en algunos municipios o acceder a otros en los que no tenía presencia.

## CONCLUSIONES

Los partidos políticos colombianos tienden a establecer normas propias o por exigencia legal (escritas y de amplio conocimiento) con las que formalizan los procesos de selección de candidatos. Sin embargo, en los procesos de S.C. se identifica que coexisten instituciones formales con informales, en formatos que van desde la complementariedad, la acomodación, la sustitución y la conflictividad.

En la medida en que los partidos tienden a tener estructuras organizativas ampliamente difundidas en el territorio nacional, tienden a prevalecer instituciones informales que afectan la rutinización de los procesos de S.C. Así mismo, en la medida en que existan jugadores con capacidad de veto (principalmente congresistas). Si el jugador es formalizado, la S.C. se puede deslegitimar; pero si es informal, la rutinización se afectará negativamente.

En materia teórica, con esta investigación se plantea la importancia de las instituciones informales en la rutinización. Éstas no sólo son contingentes, sino también son estables en el tiempo; y cuando lo son, se puede deducir que son la base para una futura rutinización. Así mismo, en esta investigación se plantea la importancia de poner a prueba las instituciones formales e informales a la luz de las dimensiones que los partidos políticos utilizan para escoger los métodos de S.C. (*selectorate*, candidatura, descentralización y votación vs. nominación) (Ver Anexo 1).

Los partidos colombianos tienden a tener formalizado la definición de quiénes pueden escoger a los candidatos, aunque en algunos casos prevalece el “bolígrafo parlamentario”. Así mismo, aunque existen criterios de militancia formalizados, la tendencia de los partidos es a cumplirlos hasta cuando el criterio electoral es superior. De otra parte, aunque los partidos formalizan al tiempo procesos descentralizados con centralizados, tienden a prevalecer más los procesos centralizados (favoreciendo la S.C. en cabeza de los congresistas o de la Dirección Nacional. Finalmente, en algunos casos se encuentra la preponderancia de la nominación por encima de procesos de votación formalizados, atentando con el espíritu mismo de las reformas políticas, cuya máxima está representada en la búsqueda de ampliar la democratización de los procesos de selección de candidatos.

[141]

## BIBLIOGRAFÍA

Acuña, F. (junio, 2011). Consulta interna y democracia en los partidos políticos en Colombia: desarrollo y posibilidades. *Controversia*, 196, 199–223.

Acuña, F. (mayo–agosto, 2009). Partidos políticos y procesos de selección interna de candidatos en Colombia. *Análisis Político*, 66 (22), 145–161.

Batlle, M. (2012). Selección de candidatos en las elecciones locales y regionales colombianas de 2011: los casos de Huila y Santander. *Reflexión Política*, 27, pp. 154–171.

Batlle, Margarita. (2011). La difícil tarea de seleccionar un candidato: cambios y continuidades en las estrategias de selección de candidatos en los partidos colombianos (1990-2010). En Y. Basset *et al.*, *Elecciones 2010: Partidos, consultas y democracia interna* (pp., 51-105). Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

Duque, J. (julio–diciembre, 2007). Institucionalización organizativa y procesos de selección de candidatos presidenciales en los partidos Liberal y Conservador colombianos 1974-2006. *Estudios Políticos*, 31, 141-181.

Duverger, M. (1994). *Los partidos políticos*. Colombia, Fondo de Cultura Económica.

Field, B. & Siavelis, P. (2009). Procedimientos de selección de candidatos en las democracias nacientes. En F. Freidenberg & M. Alcántara (Eds.), *Selección de candidatos, política partidista y rendimiento democrático* (pp. 61–84). México: Tribunal Electoral del Distrito Federal.

Freidenberg, F. (2006). La democratización de los partidos políticos en América Latina: entre la ilusión y el desencanto. En J. Thompson & F. Sánchez (Eds.), *Fortalecimiento de los partidos políticos en América Latina: institucionalización, democratización y transparencia* (pp. 91–141). San José de Costa Rica: IIDH.

Freidenberg, F. (2003). Selección de candidatos y democracia interna en los partidos de América Latina. Biblioteca de la Reforma Política N° 1. Lima: Asociación Civil Transparencia e International IDEA.

[142]

Freidenberg, F. & Levitsky, S. (2006). *Informal institutions and party organization in Latin America*. En G. Helmke y S. Levitsky (Eds.), *Informal institutions and democracy. Lessons from Latin America* (pp. 178–197). Baltimore: The Johns Hopkins 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). México: Tribunal Electoral del Distrito Federal.

Helmke, G. y Levitsky, S. (Eds.) (2006), *Informal institutions and democracy. Lessons from Latin America*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.

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* (pp. 105–130). Bogotá: PNUD-IDEA-NIMD.

Losada, R. (2007). Incidencia de la reforma política de 2003 en la vida de los partidos colombianos. Las elecciones de Congreso de 2006. En R. Losada & P. Muñoz (Coords.), *Las elecciones de 2006 en Colombia. Una mirada desde la reforma política de 2003* (pp. 45–88). Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.

Mainwaring, S.; Bejarano, A. & Pizarro, E. (2008). La crisis de la representación democrática en los países andinos: un panorama general. En S. Mainwaring, A. Bejarano & E. Pizarro (Eds.), *La crisis de representación democrática en los países andinos* (pp. 23–86). Colombia: Grupo Editorial Norma.

Montilla, P. (2011). La democracia interna y su influencia en la cohesión de partido. El caso de Colombia. En Y. Basset *et. al.*, *Elecciones 2010: Partidos, consultas y democracia interna* (pp. 107–159). Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

Morena, E. & Escobar, M. (2008). Mejor solo que mal acompañado: Political Entrepreneurs and List Proliferation in Colombia. En P. Siavelis & S. Morgenstern (Eds.), *Pathways to power. Political recruitment and candidate selection in Latin America* (pp. 119–142). Pennsylvania: The Pennsylvania State University Press,.

North, D. (2006). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México: Fondo de Cultura Económica.

- Öhman, M. (2004). *The heart and soul of the Party. Candidate selection in Ghana and Africa*. Uppsala, Sweden: Uppsala Universitet.
- Pizarro, E. (2008). Gigantes con pies de barro: los partidos políticos en Colombia. En S. Mainwaring, A. Bejarano & E. Pizarro (Eds.), *La crisis de representación democrática en los países andinos* (pp. 133–162). Colombia: Grupo Editorial Norma.
- Pizarro, E. (2002). *La atomización partidista en Colombia: el fenómeno de las microempresas electorales. Working Paper, 292. Helen Kellogg Institute*. Recuperado de: <http://kellogg.nd.edu/publications/workingpapers/WPS/292.pdf>
- Ranney, A. (1981). Candidate selection. En D. Butler, H. Penniman & A. Ranney (Eds.) *Democracy at the polls. A comparative National Elections* (pp. 75–106). United States of America: American Enterprise Institute for Public Policy Research.
- Sartori, G. (1997). *Partidos y sistemas de partidos*. Madrid: Alianza Editorial.
- Siavelis, P. y Morgenstern, S. (2009). Reclutamiento y selección de candidatos en América Latina: un marco para el análisis. En F. Freidenberg & M. Alcántara (Eds.), *Selección de candidatos, política partidista y rendimiento democrático* (pp. 85–130). México: Tribunal Electoral del Distrito Federal.
- Siavelis, P. y Morgenstern, S. (Eds.) (2008). *Pathways to power. Political recruitment and candidate selection in Latin America*. Pennsylvania: The Pennsylvania State University Press.
- Siavelis, P. (2006). Accommodating informal institutions and chilean democracy. En G. Helmke & S. Levitsky (Eds.), *Informal institutions and democracy. Lessons from Latin America* (pp. 33–55). Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Uribe, H. (1985). La institucionalización de los partidos políticos. En R. Lara, R. Losada & H. Uribe, *Los partidos políticos colombianos. Presente y futuro* (pp. 7–82). Bogotá: Fundación Simón Bolívar, Pontificia Universidad Javeriana.
- Vilas, J. (1997). La organización de los partidos políticos. En M. Mella (Ed.), *Curso de partidos políticos* (pp. 59–83). Madrid: Ediciones Akal.
- Wills, L., Batlle, M. & Barrero, F. (2012). Candidaturas y partidos: los procesos de selección de candidatos en las elecciones subnacionales de Colombia, 2011. En L. Wills & Margarita Batlle (Comps.), *Política y territorio. Análisis de las elecciones subnacionales en Colombia, 2011* (pp.63–104). Bogotá: PNUD-IDEA-NIMD.

[143]

## Normas

- Colombia (1988). Constitución política de Colombia. Bogotá: Temis.
- Colombia (2011). Constitución política de Colombia. Bogotá: Legis Editores S.A.
- Colombia, Congreso de la República (julio 14 de 2009). Acto Legislativo 01 de 2009. Por el cual se modifican y adicionan unos artículos de la Constitución Política de Colombia. En Diario Oficial, 47.410, 14 de julio de 2009. Bogotá.
- Colombia, Congreso de la República (julio 3 de 2003). Acto Legislativo 01 de 2003. Por el cual se adopta una Reforma Política Constitucional y se dictan otras disposiciones. En Diario Oficial, 45.237, 3 de julio de 2003. Bogotá.
- Colombia, Congreso Nacional de la República (julio 14 de 2011). Ley 1475 de 2011. Por la cual se adoptan reglas de organización y funcionamiento de los partidos y movimientos políticos, de los procesos electorales y se dictan otras disposiciones. En Diario Oficial, 48.130, 14 de julio de 2011.
- Colombia, Congreso Nacional de la República (julio 18 de 1985). Ley 58 de 1985. Por la cual se dicta el estatuto básico de los partidos políticos y se provee a la financiación parcial de las campañas electorales. En Diario Oficial, 37.109, 20 de agosto de 1985.
- Colombia, Congreso Nacional de la República (marzo 23 de 1994). Ley 130 de 1994. Por la cual se dicta el Estatuto Básico de los partidos y movimientos políticos, se dictan normas sobre su financiación y la de las campañas electorales y se dictan otras disposiciones. En Diario Oficial, 41.280, 23 de marzo de 1994.
- Colombia, Presidencia de la República (julio 15 de 1986). Decreto 2241 de 1986. Por el cual se adopta el Código Electoral. En Diario Oficial 37.571, 10 de agosto de 1986.

## **Prensa**

Barrio, E. (20 de mayo de 2011). Escogencia de candidato de la U a Alcaldía de Turbaco fue inconsulta: Concejales. Recuperado de <http://www.eluniversal.com.co/cartagena/politica/escogencia-de-candidato-de-la-u-alcaldia-de-turbaco-fue-inconsulta-concejales-251>

Botero, L.B. (3 de junio de 2011). Federico consiguió la bendición de la U. Recuperado de [http://www.elcolombiano.com/BancoConocimiento/F/federico\\_consiguio\\_la\\_bendicion\\_de\\_la\\_u/federico\\_consiguio\\_la\\_bendicion\\_de\\_la\\_u.asp](http://www.elcolombiano.com/BancoConocimiento/F/federico_consiguio_la_bendicion_de_la_u/federico_consiguio_la_bendicion_de_la_u.asp)

Canacue, G. (9 de mayo de 2011). Renuncio precandidata del conservatismo al aval y al partido en Doncello. Recuperado de [http://www.editorialamazonico.com.co/index.php?option=com\\_content&view=article&id=10123:renuncio-precandidata-del-conservatismo-al-aval-y-al-partido-en-doncello&catid=5:noticias&Itemid=81](http://www.editorialamazonico.com.co/index.php?option=com_content&view=article&id=10123:renuncio-precandidata-del-conservatismo-al-aval-y-al-partido-en-doncello&catid=5:noticias&Itemid=81)

Cartago Noticias (14 de abril de 2011). Se rebelan Liberales de Cartago a recibir aval del partido. Recuperado de <http://www.cartagonoticias.com/noticias.php/2011041409/inicio/cartago/se-rebelan-liberales-de-cartago-a-recibir-aval-del-partido/>

El Líder (3 de junio de 2011). Candidato de Cambio Radical a la Alcaldía de El Doncello. Recuperado de <http://www.elider.com.co/2011/06/03/candidato-de-cambio-radical-a-la-la-alcaldia-de-el-doncello/>

El Tiempo (1 de agosto del 2011). Liberalismo avaló a Carlos Caicedo a la Alcaldía de Santa Marta. Recuperado de [http://www.eltiempo.com/colombia/caribe/ARTICULO-WEB-NEW\\_NOTA\\_INTERIOR-10071004.html](http://www.eltiempo.com/colombia/caribe/ARTICULO-WEB-NEW_NOTA_INTERIOR-10071004.html)

Entre Ceja y Ceja (2 de mayo de 2011). Miguel gallego renunciará al Partido Liberal. Recuperado de <http://informativodeoriente.blogspot.com/2011/05/aval-liberal-fue-dedo.html>

Revista Semana (30 de mayo de 2011). Gobierno y partidos proponen reformas a consultas internas. Recuperado de <http://www.semana.com/politica/articulo/gobierno-partidos-proponen-reformas-consultas-internas/240613-3>

¿Se equivocó el Liberalismo al no avalar al exconcejal Mauricio Gómez como candidato a la Alcaldía de Manizales? (17 de agosto del 2011). Recuperado de <http://archivo.lapatria.com/story/%C2%BFse-equivoc%C3%B3-el-liberalismo-al-no-avalar-al-exconcejal-mauricio-g%C3%B3mez-como-candidato-la-alcald>

[144] Turcios, L.E. (26 de abril de 2011). Mueven fichas de cara al debate electoral. Recuperado de <http://www.eluniversal.com.co/monteria-y-sincelejo/local/mueven-fichas-de-cara-debate-electoral-21080>

## **Órganos electorales**

Consejo Nacional Electoral

Registraduría Nacional del Estado Civil

## **Partidos Políticos**

Partido Social de Unidad Nacional. <http://www.partidodelau.com/>

Partido Cambio Radical. <http://www.partidocambioradical.org/>

Partido Liberal Colombiano. <http://partidoliberalcolombiano.info/>

Partido Conservador Colombiano. <http://somosconservadores.ning.com/>

### Anexo 1.

Dimensiones de la selección de candidatos, formalidad e informalidad en los partidos políticos colombianos.  
Elecciones subnacionales 2011.

Partido	Criterios							
	Selectorate		Candidatura		Descentralización		Votación Vs Nombramiento	
	Formal	Informal	Formal	Informal	Formal	Informal	Formal	Informal
Cambio Radical	No existe	Bolígrafo parlamentario	Existe	Criterios electorales	No existe	Congresistas	No existe	Prevaleció el nombramiento
Liberal Colombiano	Existe	Liderazgos regionales y actores externos	Existe	Criterios electorales	Existe (territorial)	Dirección Nacional vs Directorios M. Y D.	Existe	Prevaleció el nombramiento, por encima de la consulta.
De la U	Existe	Bolígrafo parlamentario	Existe	Cercanía con congresistas	Existe	No hay evidencia	Existe	No hay evidencia
Conservador Colombiano	Existe	Bolígrafo parlamentario y encuestas	Existe	Criterios electorales y ampliación de la estructura organizativa	Existe	No hay evidencia	Existe	Criterios electorales, bolígrafo parlamentario y señalamientos previos.

Fuente: Elaboración propia.