

META 09 PROYECTO DE INVERSIÓN 7799 | 2022 DOCUMENTO DE INVESTIGACIÓN

¿QUÉ CAMBIÓ CON LAS ELECCIONES DE 2022 Y QUÉ SIGNIFICA PARA BOGOTÁ?

Análisis de las dinámicas y coyunturas políticas que se configuraron tras las elecciones legislativas y presidenciales y sus implicaciones para Administración Distrital de Bogotá.



OBSERVATORIO DE ASUNTOS POLITICOS | SECRETARIA DISTRITAL DE GOBIERNO

¿Qué cambió con las elecciones de 2022 y qué significa para Bogotá?

Análisis de las dinámicas y coyunturas políticas que se configuraron tras las elecciones legislativas y presidenciales y sus implicaciones para Administración Distrital de Bogotá.

ALCALDESA MAYOR DE BOGOTÁ

CLAUDIA NAYIBE LÓPEZ HERNÁNDEZ

SECRETARIO DISTRITAL DE GOBIERNO

FELIPE JIMÉNEZ ÁNGEL

DIRECTOR DE RELACIONES POLÍTICAS

DANILSON GUEVARA VILLABÓN

ELABORADO POR

SANTIAGO VÁSQUEZ LÓPEZ

EQUIPO OBSERVATORIO DE ASUNTOS POLÍTICOS

ANA VALENTINA SANTANDER DE LUQUE
ANDREA PATRICIA ROBLES CALDERÓN
ANDRÉS FELIPE ACOSTA MAESTRE
CAMILO ESPAÑA VERA
EDISON ALFONSO DÍAZ BARAJAS (LÍDER)
JOSÉ ALEJANDRO SUÁREZ RODRÍGUEZ
NANCY ALEJANDRA PRADA ANAYA
ORLANDO NUMPAQUE GAMBASICA
SANTIAGO VÁSQUEZ LÓPEZ

EQUIPO ASUNTOS ELECTORALES

ANDREA DEL ROSARIO RUIZ GUERRERO
CAMILA ANDREA BUSTOS OCAMPO
JOSÉ GUILLERMO ORJUELA ÁRDILA

BOGOTÁ. 2022

Resumen ejecutivo

Los problemas sociales y económicos que provocó la pandemia de COVID 19 agudizó el malestar social y político en el país y preparó el terrero para el reacomodamiento de las fuerzas políticas en el Congreso de la República y el Gobierno Nacional. Los partidos y movimientos políticos de izquierda, agrupados en la coalición del Pacto Histórico, quedaron en una posición de ventaja para impulsar una agenda progresista liderada por el Gobierno Nacional. Los partidos y movimientos derecha perdieron terreno político de representación, obligándolos a reacomodar su discurso, agenda política y actuar para las elecciones regionales de 2023.

El nuevo Gobierno Nacional tiene una visión del Estado diferente a la de sus antecesores que lo concebían como un complemento al mercado cuando éste falla. Para el nuevo Gobierno, el Estado debe tener un papel más protagónico para reducir las desigualdades y mejorar las condiciones de vida, responsabilidad que no se puede delegar al mercado. A la luz de los resultados electorales, esta visión genera divisiones en la sociedad: una mitad la respalda y la otra se opone. En el caso de Bogotá y Cundinamarca, esta división es palpable. En Bogotá predomina el respaldo a esta visión de Estado y sus políticas progresistas, mientras que en Cundinamarca predominan los que se oponen tanto a la una como a la otra. Aunque el Gobierno Petro ganó por estrecha mayoría de votos, logró consolidar una bancada de gobierno amplia para impulsar sus reformas al Estado colombiano, las cuales se materializarán en los territorios. Hay reformas de interés para Bogotá como la reforma a la salud, a la educación, al mercado laboral, la integración entre territorios, incentivar la movilidad sostenible y proponer nuevas políticas ambientales y de manejo de residuos.

Este documento aborda estos elementos para describir las diferentes dinámicas y coyunturas políticas nacionales que son de interés para la Administración Distrital de Bogotá. El documento se estructura cinco capítulos. El primero, analiza la recomposición del Congreso de la República, con especial atención a Bogotá. El segundo, analiza la recomposición de las fuerzas política entorno a la elección presidencial, observando a Bogotá y Cundinamarca. El tercero presenta un perfil del gobierno electo. El cuarto, presenta un perfil del gobierno electo. Por último, en las conclusiones presenta unos escenarios para la Administración Distrital de Bogotá.

Tabla de contenido

<i>Recomendaciones estratégicas</i>	<i>7</i>
<i>Introducción.....</i>	<i>9</i>
<i>Recomposición del Congreso de la República.....</i>	<i>11</i>
Reacomodamiento del mapa electoral de Bogotá y Cundinamarca	11
Reacomodamiento de las fuerzas políticas al interior de Congreso	15
¿Qué pasó con los representantes de Bogotá?.....	19
Una mirada sobre los perfiles de los legisladores elegidos (2022-2026)	20
A manera de conclusión	24
<i>Recomposición de fuerzas políticas en el gobierno nacional.....</i>	<i>25</i>
¿Soplan vientos en contra del establecimiento?.....	25
Balance de las jornadas electorales	29
A manera de conclusión	35
<i>Perfil del nuevo gobierno nacional.....</i>	<i>37</i>
Taxonomía del gabinete ministerial.....	38
Gobernabilidad legislativa del Gobierno Nacional	41
Los ejes programáticos del gobierno nacional.....	43
A manera conclusión	46
<i>Bogotá, territorio de garantías electorales</i>	<i>47</i>
Garantías electorales para las elecciones de 2022.....	47
Desarrollo del día de votaciones legislativas y presidenciales	50
Balance de participación en Bogotá para las elecciones 2022	51
A manera de conclusión	52
<i>A manera de conclusión</i>	<i>54</i>
<i>Bibliografía.....</i>	<i>56</i>
<i>Notas</i>	<i>58</i>

Índice de tablas

Tabla 1. Comparativo del número de listas para las elecciones legislativas en Bogotá y Cundinamarca. 2018 vs 2022.....	12
Tabla 2. Listas que se presentaron en las elecciones legislativas Bogotá y Cundinamarca. 2018 vs 2022 ...	12
Tabla 3. Número de partidos y movimientos políticos organizados por posición ideológica en Senado y Cámara.....	17
Tabla 4. Lista de los partidos políticos organizado por posición ideológica	18
Tabla 5. Representantes a la Camara por Bogotá. Diferencia de curules de partidos 2018 vs 2022	20
Tabla 6. Confianza en que las instituciones operan para mejorar nuestra calidad de vida (2020)	27
Tabla 7. Votación efectiva para la elección de la consulta interpartidistas y las dos vueltas presidenciales	30
Tabla 8. Tamaño de la votación de las consultas interpartidistas.....	32
Tabla 9. Evolución de la favorabilidad de los presidentes de Izquierda de Latinoamérica: primeros 6 meses	38
Tabla 10. Participación partidista del Gabinete presidencial	39
Tabla 11. Matriz del gabinete presidencial.....	40
Tabla 12. Posición frente al Gobierno de los Partidos representados en el Congreso	41
Tabla 13. Estructura del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026	45
Tabla 14. Conformación de la Comisión Distrital para la Coordinación y Seguimiento de los Procesos Electorales.....	47
Tabla 15. Tasa de asistencia promedio de los partidos y movimientos políticos a las sesiones de la Comisión Distrital Electoral para la elección legislativa.....	48
Tabla 16. Crecimiento porcentual de la participación en Bogotá para la elección de Cámara de Representantes	52
Tabla 17. Crecimiento porcentual de la participación en Bogotá para la elección de Senado	52
Tabla 18. Crecimiento porcentual de la participación en Bogotá para la primera vuelta presidencial.....	52
Tabla 19. Crecimiento porcentual de la participación en Bogotá para la segunda vuelta presidencial.....	52

Índice de ilustraciones

Ilustración 1. Participación porcentual de la votación por actores agrupados por posición ideológica: 2018 vs 2022.....	13
Ilustración 2. Variación porcentual de la votación por actores, agrupado por posición ideológica: 2018 vs 2022	14
Ilustración 3. Participación porcentual en el mercado electoral por partidos políticos 2022.....	15
Ilustración 4. Variación del número de curules en Senado y Cámara por posición ideológica. 2018 vs 2022	15
Ilustración 5. Tamaño en porcentaje de las fuerzas políticas por posición ideológica.....	16
Ilustración 6. Composición ideológica de las comisiones de Senado y Cámara.....	17
Ilustración 7. Número de curules por partido y movimiento político.....	19
Ilustración 8. Edades de los congresistas elegidos 2022-2026	21
Ilustración 9. Porcentaje de hombres y mujeres elegidos en el Congreso 2022-2026, distribuido por posición ideológica	22
Ilustración 10. Profesiones de los congresistas 2022-2026.....	22
Ilustración 11. Experiencia legislativa del Congreso 2022-2026.....	23
Ilustración 12. Mapa electoral del Colombia en la votación para el plebiscito de la paz (2017), para elecciones presidenciales (2018 y 2022)	26
Ilustración 13. País gobernado por unos cuantos grupos poderosos en su propio beneficio o para el bien de todo el pueblo (2021).....	27
Ilustración 14. Tendencia de intención de voto para los candidatos presidenciales antes de la 1 ^{ra} vuelta (%)	29
Ilustración 15. Tendencia de intención de voto para los candidatos presidenciales después de la 1 ^{ra} vuelta (%).....	29
Ilustración 16. Crecimiento porcentual de la votación en primera vuelta presidencial por regiones (2022).....	31
Ilustración 17. Fuerza electoral del candidato que ganó en su consulta interpartidista (%)	32
Ilustración 18. Tamaño de la votación de los candidatos presidenciales en los tres eventos de votación (%)	34
Ilustración 19. Evolución del crecimiento de la votación de Gustavo Petro.....	35
Ilustración 20. Tamaño de las bancadas gobiernista, independiente y de oposición en el Congreso	42
Ilustración 21. Composición de la bancada de gobierno, por posición ideológica de los congresistas	43
Ilustración 22. Tasa de asistencia promedio a las sesiones de la Comisión Distrital Electoral.....	48
Ilustración 23. Datos generales para las elecciones 2022.	50

Recomendaciones estratégicas

A partir del análisis que se realiza en este documento de investigación y de las conclusiones que se presentan al final, se consideran pertinentes las siguientes recomendaciones estratégicas:

1. El Congreso de la República 2022-2026 tuvo un importante reacomodamiento de las fuerzas políticas en su interior. No solamente por incremento en el número de curules de los partidos y movimiento de izquierda, sino, también, por la tasa de renovación que se registró, principalmente en la Cámara de Representantes (70%). En ese orden de ideas, resulta perentorio ajustar el plan de relacionamiento de la Secretaría de Gobierno a las nuevas características de este Congreso.

Principalmente, el plan de relacionamiento con los congresistas debería tener en cuenta tres elementos. Primero, fortalecer el relacionamiento con los congresistas que se reeligieron, principalmente con en Senado de la República que fue donde se registró una menor tasa de renovación (30%). Segundo, construir relaciones con los congresistas nuevos, basadas en lograr que conozca y tengan información suficiente sobre los proyectos estratégicos de la Administración en la última fase de su mandato. Tercero, fortalecer el relacionamiento con los representantes de Bogotá, basado en puntos de común acuerdo sobre la visión de ciudad que busca dejar la Administración Distrital.

2. Este documento plantea que algunos sentimientos de animadversión de la ciudadanía hacia el establecimiento político y el estatus quo no se evaporaron tras las elecciones nacionales de Congreso y de Presidencia de la República, sino que, más bien, permanecen latentes y pueden encenderse nuevamente para dar forma y guiar el curso de otros eventos políticos. En ese orden de ideas, las elecciones de autoridades regionales de 2023 podrían recoger algunos elementos de ese sentimiento de la ciudadanía y darle forma al ambiente político, ya no sobre temas de índole nacionales sino regionales y locales.

Adicionalmente, resulta lógico asumir que los políticos electos y los aspirantes de la elección de autoridades regionales busquen, de manera anticipada, representar la lectura que cada uno de ellos se haga de ese sentimiento ciudadano y establezcan un discurso político basado en cuestionar y criticar el resultado de la gestión de administración saliente. En el caso de Bogotá, esto puede significar un repotenciamiento en el discurso de las fuerzas críticas de la Administración Distrital.

Descontando el hecho de que este tipo de dinámicas son normales y naturales de los procesos democráticos, el ambiente político que acá se describe demanda reforzar los planes y las estrategias de comunicación política gubernamental sobre los proyectos estratégicos de la Administración Distrital, de tal manera que tanto los actores políticos como la ciudadanía cuenten con suficiente información objetiva, clara y precisa sobre los resultados de la gestión de esta Administración.

3. Entre la visión del Gobierno de Petro y la visión de ciudad de la actual Administración Distrital hay muchos puntos de encuentro en cuanto a los fines o los propósitos que persiguen para mejorar las condiciones de vida de los territorios y sus habitantes. Por ejemplo, ambos gobiernos comparten el fin de avanzar hacia un sistema de movilidad que sea cada vez más amigable con el medioambiente y, en general, que las políticas de desarrollo económico tengan como marco la justicia ambiental para mitigar el cambio climático. También, que se fortalezcan las políticas y los programas encaminados a crear una cultura de paz en el país y en la ciudad, fortalecer el Sistema de Cuidado, cerrar las brechas digitales,

disminuir la pobreza y la pobreza extrema, generar nuevas y mejores oportunidades de inclusión productiva y empleabilidad con enfoque poblacional, entre otras más.

Sin embargo, aunque son numerosas las coincidencias en cuanto a los propósitos, podría haber diferencias en cuanto a los medios o formas de lograr dichos propósitos. El Gobierno Petro tiene una visión diferente, frente a sus antecesores, sobre el papel que debe desempeñar el sector público y el sector privado en la administración de bienes y servicios. El sector público debe tener un papel más protagónico y se debe reducir el nivel de influencia del mercado en estos asuntos.

Esta visión del quehacer de lo público se materializará a través del paquete de reformas que presentará el Gobierno Nacional. Algunas reformas son de mayor interés para la Administración Distrital puesto que alteraría el funcionamiento de algunas instituciones y entidades de la ciudad. Por ejemplo, la reforma que se presente al sistema de salud y al modelo de operación de las Empresas Prestadoras de Salud (EPS) y los hospitales; la reforma al sistema educativo, las reformas laboral y pensional; o también, los cambios a las políticas de servicios públicos (acueducto y alcantarillado, energía), de conectividad, entre otras. De todas maneras, el contenido de las reformas que se presenten en 2023, principalmente en el primer semestre del año, y del articulado del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 determinarán el grado de interés para la Administración y el tipo de posición que está debería adoptar.

Adicionalmente, el contenido de este paquete de iniciativas marcará el rumbo y el tipo de relacionamiento con el Gobierno Nacional y los diferentes ministerios. En todo caso, es factible asumir que el relacionamiento entre la Administración Distrital y el Gobierno Nacional estará mediado, principalmente, por la agenda de temas que busque impulsar el Gobierno.

4. En materia de garantías electorales, es importante tener presente el momento en que se encuentra la confianza de la ciudadanía hacia las instituciones públicas. Esta confianza no pasa por su mejor momento, aunque no se trate de un fenómeno particular de Bogotá o Colombia. Más bien, es un fenómeno que afecta a las instituciones democráticas de occidente.

No obstante, las pasadas elecciones legislativas crearon un manto de duda en la opinión pública sobre la labor de la autoridad electoral del país. Si bien las falencias e imprecisiones que se dieron entre el pre-conteo y el conteo de votos para representantes a la Cámara se resolvieron y la elección presidencial se desarrolló en total normalidad, no deja ser preocupante que esto haya afectado el algún grado la legitimidad de la institución electoral. De ser así, esto podría tener implicaciones para las elecciones de autoridades regionales de 2023. De alcalde, concejales y ediles, en el caso de Bogotá. En un ambiente de división política de la ciudadanía, las diferencias publicitadas a través de redes sociales entre el Gobierno Nacional y el Gobierno Distrital tendrán a polarizar aún más a la ciudadanía, generando mayor presión para anticipar los riesgos que pueden afectar las garantías electorales de estos procesos democráticos.

Introducción

Sin lugar a duda, las elecciones de Congreso y Presidencia de la República fueron las principales coyunturas que se dieron en 2022. La ocurrencia periódica de estos eventos democráticos incide en las dinámicas políticas en las que debe desenvolverse la Administración Distrital en su periodo de mandato, bien sea porque las altera o porque las consolida. En esta ocasión, sucedió lo primero.

Tanto actores como fuerzas políticas quedaron organizados de una manera diferente tras las elecciones nacionales y dejaron en una posición de ventaja a los partidos y movimientos políticos de izquierda que lideran una agenda reformista de corte progresista. Aunque el triunfo de estas fuerzas políticas es claro en la conformación del Congreso 2022-2026 y en la configuración de la nueva administración del Gobierno Nacional, no se puede afirmar que la sociedad colombiana se haya movido mayoritariamente hacia la izquierda. El resultado de las votaciones legislativas y presidenciales permite afirmar, más bien, que los votantes prefirieron inclinarse hacia uno u otro extremo del espectro ideológico, lo que dejó disminuido el volumen de votantes que se ubican en el centro. Por supuesto, los actores políticos que presentaron una agenda política de centro y moderada no lograron conectarse con la mayoría de los votantes y sus resultados electorales se vieron reducidos.

Analizar este tipo de dinámicas políticas y sus repercusiones en la Administración Distrital en su periodo de mandato es una de las funciones del Observatorio de Asuntos Políticos, a cargo de la Dirección de Relaciones Políticas de la Secretaría Distrital de Gobierno. De ahí la importancia de este documento de investigación que, adicionalmente, hace parte de los compromisos del Observatorio en el Plan Distrital de Desarrollo 2020-2022. Concretamente, la meta sectorial N°9, del Proyecto de Inversión 7799: Meta 438.

Por lo tanto, este documento de investigación analiza de qué manera se recompuso el Congreso de la República, que es uno de los actores claves del relacionamiento estratégico de la Administración Distrital para el cumplimiento de sus objetivos. La observación, basada en datos, señalan varios rasgos distintos del Congreso 2022-2026. Por ejemplo, un aumento considerable del número partidos y movimientos políticos, que se explica por las organizaciones que aspiraron a las 16 curules para la paz y por la diversidad de organizaciones políticas que lograron ingresar al Congreso gracias a que actuaron en coalición en la contienda electoral; es el caso del Pacto Histórico y de la coalición Centro Esperanza. Para la Administración Distrital, este cambio significa ajustar la estrategia de relacionamiento político para incluir a los nuevos y construir puentes de interlocución con ellos. Otro rasgo está relacionado con la tasa de renovación que es más alta en la Cámara de Representantes (70%) que en el Senado de la República (30%). Esto implica un mayor esfuerzo de relacionamiento en la Cámara de Representantes enfocado a que los nuevos representantes estén familiarizados y conozcan los programas y las prioridades de la Administración Distrital en su recta final del mandato. Por supuesto, esto debe abarcar a los representantes a la Cámara por Bogotá, toda vez que de los 18 representantes por Bogotá solo 6 lograron reelegirse.

También, este documento analiza cómo se comportaron las fuerzas políticas durante la elección presidencial y plantea una lectura temprana al perfil del nuevo Gobierno Nacional. Con respecto al análisis de las fuerzas políticas, en algunos territorios fue dominante el respaldo hacia la candidatura de Gustavo Petro, pero en otros no. Tal es el caso de Cundinamarca, pieza clave del proyecto de integración regional “Bogotá Región Metropolitana”, donde se observó un bajo respaldo electoral al candidato Petro con respecto a sus contrincantes en cada etapa de la contienda. El comportamiento en Bogotá, por su parte, se acerca a las características de una zona en disputa. Lo que quiere decir que, aunque en este territorio ganó el

proyecto que lideró Gustavo Petro, su ventaja frente a los otros proyectos políticos es estrecha. Al ser un territorio en disputa, los actores políticos, desde las nuevas posiciones que terminaron ocupando, buscarán inclinar la balanza a su favor. Bajo esta premisa, resulta plausible asumir que la Administración Distrital tendrá que desenvolverse en un ambiente político con fuertes incentivos hacia la confrontación política.

Con respecto al perfil del nuevo Gobierno Nacional, se analiza la conformación del gabinete ministerial, la bancada gobiernista y los ejes programáticos de la nueva administración. Se plantea, por ejemplo, que la consistencia y durabilidad de la bancada de gobierno depende la favorabilidad del presidente, de los temas que se discutan y de la capacidad de gestionar las diferencias entre los partidos progresistas y los partidos tradicionales. También, analiza el cambio de orden en las prioridades de la agenda política nacional. Temas como la paz, el cambio climático y el paso hacia una economía productiva local son prioritarios para la nueva administración y van a marcar el ritmo y el tono de la relación con la Administración Distrital. Frente a los ejes programáticos del nuevo Gobierno, este documento plantea que hay numerosas coincidencias con la Administración Distrital frente a los objetivos que se quieren lograr. Es decir, el punto de llegada. Sin embargo, las diferencias se pueden presentar en la manera en que cada uno de los dos aborda tales objetivos. Es decir, si se llegara a presentarse algún distanciamiento entre la Administración Distrital y el Gobierno Nacional, esta posiblemente se deba a las miradas diferentes sobre el camino para lograr el punto de llegada.

CAPÍTULO 1

Recomposición del Congreso de la República

Reacomodamiento del mapa electoral de Bogotá y Cundinamarca

La manera como los partidos y movimientos políticos se organizaron para las elecciones legislativas de 2022 es llamativa. A diferencia de anteriores ocasiones, esta vez optaron por formar coaliciones interpartidistas en varios casos bajo la lógica de maximizar sus oportunidades de representación política para el Congreso 2022-2026.

En términos de marketing político, se observaron dos tipos de coaliciones: las que se bautizaron con un nombre distintivo, dando la impresión de tratarse de un nuevo partido político; y las que no usaron este recurso de comunicación política, sino que optaron a la marca distintiva de los partidos políticos que se unieron (i.e. Mira-Colombia Justa Libres) o por la fuerza de convocatoria de uno o varios candidatos al Congreso.

En el primer tipo están el Pacto Histórico y la Coalición de la Esperanza, ambas se ubican entre el centro y la izquierda del espectro ideológico¹. El Pacto Histórico agrupó a Colombia Humana, al Polo Democrático Alternativo, a la Unión Patriótica, a Mais, a la Alianza Democrática Amplia, Autoridades Indígenas de Colombia (Aico), Soy Porque Somos, Poder Ciudadano, entre otros². La Coalición de la Esperanza, por su parte, reunió a una facción de la Alianza Verde, al partido Verde Oxígeno, al Moir, a Colombia Renaciente y a otros más³. En el segundo, las coaliciones se organizaron entre partidos y movimientos políticos ubicados entre el centro y la derecha del espectro ideológico. Estas se organizaron para elección de Representantes a la Cámara y consistió en combinaciones posibles entre el Partido de la U, Cambio Radical, el Partido Liberal, el Centro Democrático, Mira y Colombia Justa Libres⁴. Una combinación fue el Partido de la U y el Partido Conservador; otra fue entre Cambio Radical, el Partido Conservador, Mira y Colombia Justa y Libre.

Los partidos se presentaron bajo la figura de las coaliciones en algunas circunscripciones, pero no en todas (excluyendo los casos del Pacto Histórico y la coalición Mira-Colombia Justa Libres que optaron por esta fórmula en todas las circunscripciones). Para la circunscripción nacional, o Senado, lo hicieron a nombre propio y también para la elección de representantes en algunos departamentos.

Finalmente, al tablero de actores políticos compitiendo por la representación del Congreso 2022-2026 también llegaron los nuevos competidores. Es decir, los partidos y movimientos políticos que competían por primera vez en las elecciones legislativas o que volvían al ruedo luego de un periodo de ausencia. Aquí están el Nuevo Liberalismo, el Movimiento de Salvación Nacional y el Movimiento Metapolítico, entre otros.

La confluencia de estos elementos (la presencia de las coaliciones, los partidos que aspiraron a repetir representación y los que aspiraron por primera vez) ayuda a explicar el aumento del número de competidores electorales. En el caso de Bogotá y Cundinamarca, esto significó pasar de 16 a 19 competidores electorales entre 2018 y 2022 (*Ver tabla 1*).

Tabla 1. Comparativo del número de listas para las elecciones legislativas en Bogotá y Cundinamarca. 2018 vs 2022

Posición ideológica	2018	2022	Dif. (2018-2022)
Izquierda	3	3	0
Centroizquierda	1	5	+4
Centro	2	2	0
Centroderecha	2	6	+4
Derecha	8	3	-5
Totalidad de listas	16	19	+3

Fuente: Cálculos propios a partir de datos de la Registraduría Nacional del Estado Civil

Este incremento fue particularmente notorio en la centroizquierda y la centroderecha. Acá las fuerzas políticas se fragmentaron en vez de unificarse, lo que afectó el rendimiento electoral de la Alianza Verde, en la centroizquierda, y de los partidos Cambio Radical y la U, en la centroderecha. No ocurrió lo mismo con los competidores que se ubican a la derecha, cuya estrategia fue unirse para maximizar el rendimiento electoral frente a un escenario que (quizás así lo interpretaron sus integrantes) no prometía ser muy favorable. En el caso de la izquierda y el centro, no varió el número de competidores, debido, principalmente, a la aparición de Fuerza Ciudadana en la izquierda y el Nuevo Liberalismo en el centro (*Ver tabla 2*).

Tabla 2. Listas que se presentaron en las elecciones legislativas Bogotá y Cundinamarca. 2018 vs 2022

Posición ideológica	2018	2022
Izquierda	Lista Decencia Polo P. Comunes	Pacto Histórico (Coalición- Nuevo) Fuerza Ciudadana (Nuevo) P. Comunes
Centroizquierda	Alianza Verde	Alianza Verde Alianza Verde-Centro Esperanza (Coalición) Centro Esperanza (Coalición) Mov. Estamos Listas (Nuevo) Mov. SOS (Nuevo)
Centro	Partido Liberal Mov. Sí se puede	Partido Liberal Partido Nuevo Liberalismo (Nuevo)
Centroderecha	Cambio Radical Partido de la U	Cambio Radical Partido de la U Partido de la U-Partido Conservador (Coalición) Mov. Gente Nueva (Nuevo) Mov. Metapolítico (Nuevo) Mov. Salvación Nacional (Nuevo)
Derecha	Centro Democrático Colombia Justa Libres Movimiento Mira Partido Conservador Mov. Somos Colombia Opción Ciudadana Partidos Somos Unión con Fortaleza	Centro Democrático Mira-Colombia Justa Libres (Coalición) Partido Conservador

Fuente: Cálculos propios a partir de datos de la Registraduría Nacional del Estado Civil

¿Cómo respondieron los votantes a este reacomodamiento de los actores políticos? En términos generales, el péndulo se inclinó a la izquierda. En Bogotá, los partidos y movimientos ubicados a la izquierda y a la centroizquierda lograron una mayor participación en el mercado electoral. En el caso de la centroizquierda, se registró el mayor crecimiento porcentual pasando de 22% a 36% entre 2018 y 2022. Esto

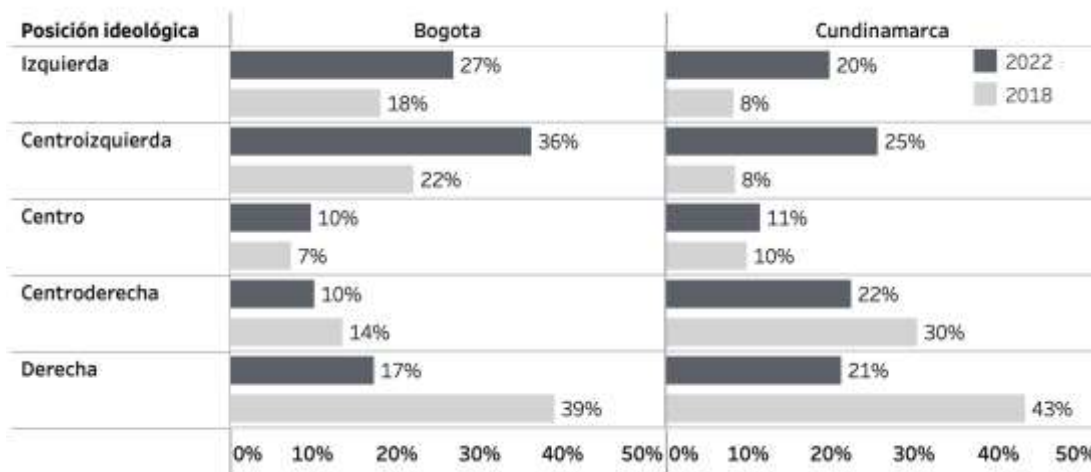
puede explicarse porque, por un lado, hubo una mayor inclinación de votantes hacia las opciones de centroizquierda e izquierda y, por el otro, aumentó la oferta de opciones de este rango ideológico. No obstante, es válido suponer que, si el abanico de listas no se hubiera fragmentado, los partidos consolidados, como la Alianza Verde, habrían tenido un mejor rendimiento electoral (*ver ilustración 1*).

Los partidos y movimientos de derecha y centroderecha perdieron terreno, comparado con las pasadas elecciones. El caso de la centroderecha es llamativo ya que, aunque aumentó la oferta de listas, su participación porcentual cayó de 14% a 10% entre 2018 y 2022. Actores como Cambio Radical y el Partido de la U vieron caer su rendimiento electoral no solo por el cambio de preferencias de los votantes, sino, también, por la fragmentación de listas en este espectro ideológico. Las listas ubicadas a la derecha también registraron una caída significativa, aunque hubo un mayor agrupamiento de las fuerzas. Los partidos y movimiento de centro registraron un pequeño crecimiento pasando de 7% a 10% entre 2018 y 2022.

Simplificando, las listas de izquierda y centroizquierda concentraron el 63% de la votación; las de derecha y centroderecha el 27%.

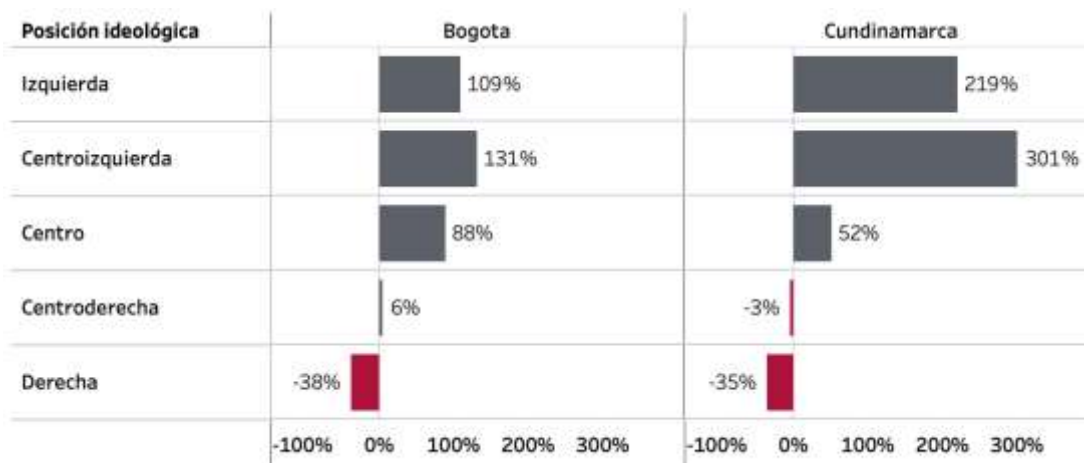
El comportamiento en Cundinamarca fue parecido a Bogotá, pero la inclinación del péndulo fue más fuerte. Mientras que en 2018 la participación electoral de la izquierda y centroizquierda fue del 16%, en 2022 subió a 45%; las listas de derecha y centroderecha pasaron de tener 73% al 43%. El movimiento del péndulo se configuró un escenario de división política.

Ilustración 1. Participación porcentual de la votación por actores agrupados por posición ideológica: 2018 vs 2022



Fuente: cálculos propios a partir de datos de la Registraduría Nacional del Estado Civil

Lo que sucedió en Cundinamarca se observa mejor en la gráfica de crecimiento porcentual (*Ver ilustración 2*). El crecimiento de la izquierda y la centroizquierda duplica el tamaño al que se observa para Bogotá.

Ilustración 2. Variación porcentual de la votación por actores, agrupado por posición ideológica: 2018 vs 2022

Fuente: cálculos propios a partir de datos de la Registraduría Nacional del Estado Civil

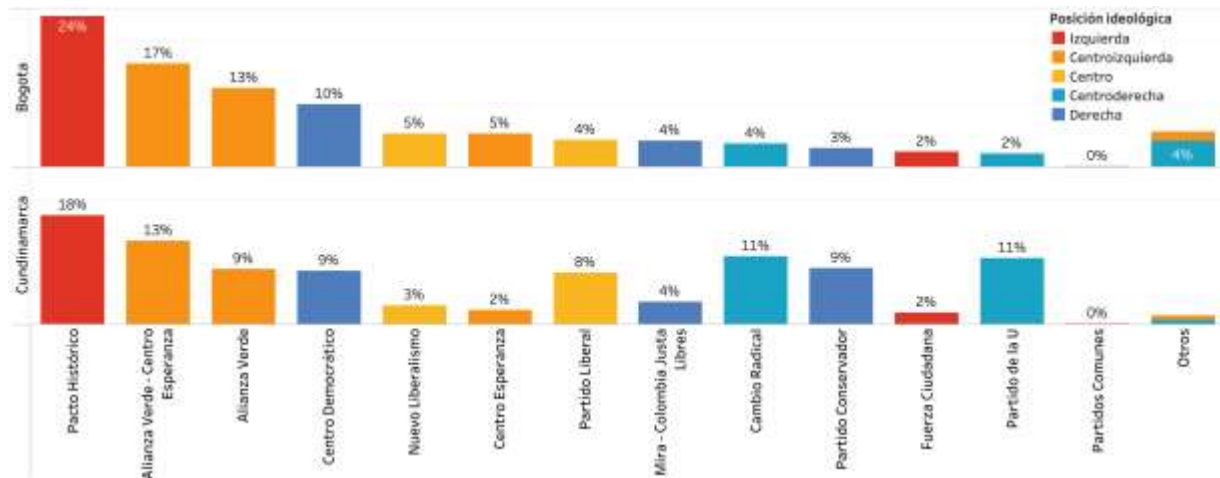
En términos de listas, el 80% de la votación se concentró en 7 agrupaciones políticas tanto en Bogotá como en Cundinamarca, de las cuales 3 son coaliciones interpartidistas en Bogotá y 2 en Cundinamarca. De alguna manera, esto pareciera mostrar un mayor debilitamiento de los partidos políticos en el Distrito Capital (ver ilustración 3).

En el caso de Bogotá, la votación se distribuyó de la siguiente manera: Pacto Histórico (24%), coalición Alianza Verde-Centro Esperanza (17%), Alianza Verde (13%), Centro Democrático (10%), Nuevo Liberalismo (5%), Centro Esperanza (5%) y Partido Liberal (4%). De esta configuración de fuerzas llama la atención que el Centro Democrático sea el único partido de derecha que está incluido. También, que la fórmula de las coaliciones funcionó muy bien para el Pacto Histórico, pero jugó en contra de partidos como Alianza Verde, que pudiendo consolidarse en la primera fuerza política de la ciudad vio fragmentada su votación en tres listas o agrupaciones que sumadas representan el 35% de la votación.

En Cundinamarca, la distribución de la votación fue así: Pacto Histórico (18%), coalición Alianza Verde-Centro Esperanza (13%), Cambio Radical (11%), Partido de la U (11%), Partido Conservador (9%), Alianza Verde (9%) y Centro Democrático (9%). En este caso, y a diferencia de Bogotá, se observa mayor presencia de partidos de la derecha y la centroderecha, indicando que, aunque perdieron terreno en estas elecciones, siguen siendo fuerzas fuertes en este departamento.

En resumen, el reacomodamiento del mapa electoral favoreció a los actores de izquierda y centroizquierda que salieron fortalecidos en esta contienda electoral, ganándole terreno a las fuerzas de derecha y centroderecha. Por su parte, los actores que se ubican en el centro del espectro ideológico lograron mantener el terreno conquistado, pero siguen siendo teniendo una baja fuerza electoral. Su promesa de campaña no logró entusiasmar de manera significativa a los votantes, tampoco atraerlos en grandes cantidades, como si ocurrió con la izquierda.

Ilustración 3. Participación porcentual en el mercado electoral por partidos políticos 2022



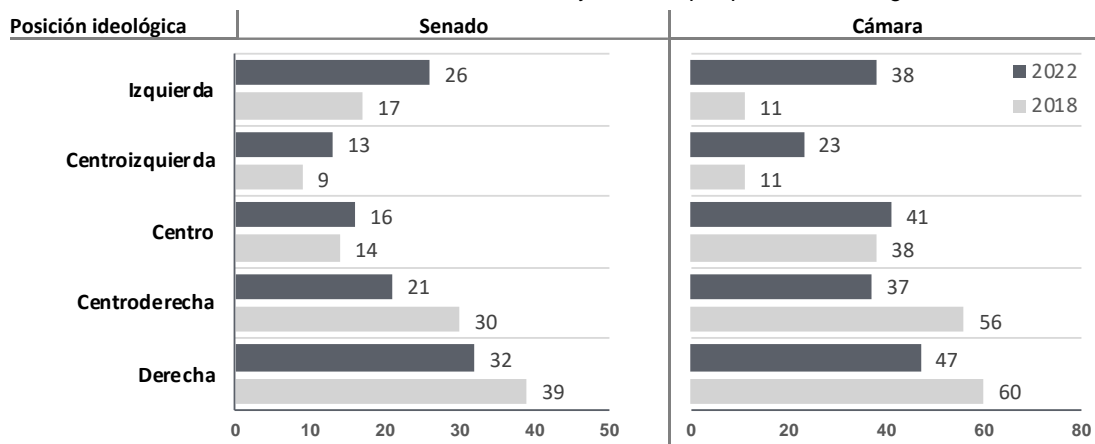
Fuente: cálculos propios a partir de datos de la Registraduría Nacional del Estado Civil

Reacomodamiento de las fuerzas políticas al interior de Congreso

La cara al interior del Congreso de la República cambió. Las fuerzas que se ubican hacia la derecha del espectro ideológico perdieron representación y peso tanto en la Cámara como en el Senado.

Las fuerzas de la derecha y la centroderecha perdieron 48 curules en comparación con el Congreso 2018-2022. Pasaron de ocupar 185 asientos a quedarse con 137. Mientras que las fuerzas de la izquierda y la centroizquierda ganaron 52 asientos y pasaron de 48 a 100 curules. El centro, con 5 curules adicionales, ocupa 57 curules y se consolida como fuerzas bisagra para inclinar la ventaja a un lado o al otro. Los datos presentados de esta manera muestran un Congreso dividido en términos de posición ideológica, aunque las fuerzas que se inclinan hacia la derecha siguen siendo superiores (ver ilustración 4).

Ilustración 4. Variación del número de curules en Senado y Cámara por posición ideológica. 2018 vs 2022

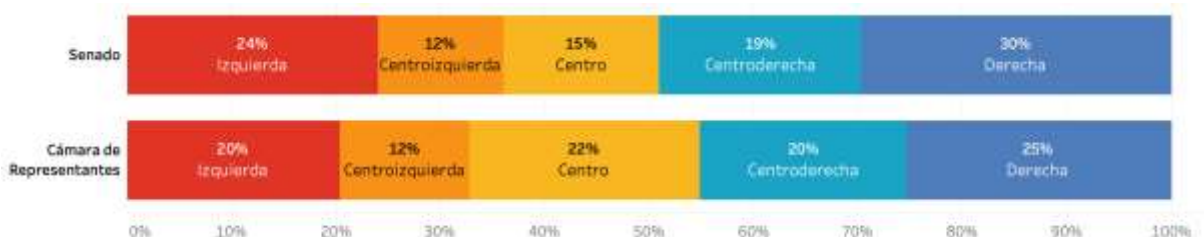


Fuente: cálculos propios a partir de datos de la Cámara de Representantes y el Senado de la República

Esta distribución de las fuerzas políticas tiene matices relevantes en cada una de las dos corporaciones del Congreso de la República (Senado y Cámara de Representantes) y en las comisiones constitucionales.

La división entre izquierda y derecha está más marcada en el Senado que en la Cámara, puesto que en la Cámara Alta las posiciones de centro están más reducidas (15%) y los extremos ocupan un mayor espacio (24% y 30%). En cambio, en la Cámara Baja el tamaño de las posiciones ideológicas tiende a estar más balanceado (*ver ilustración 5*).

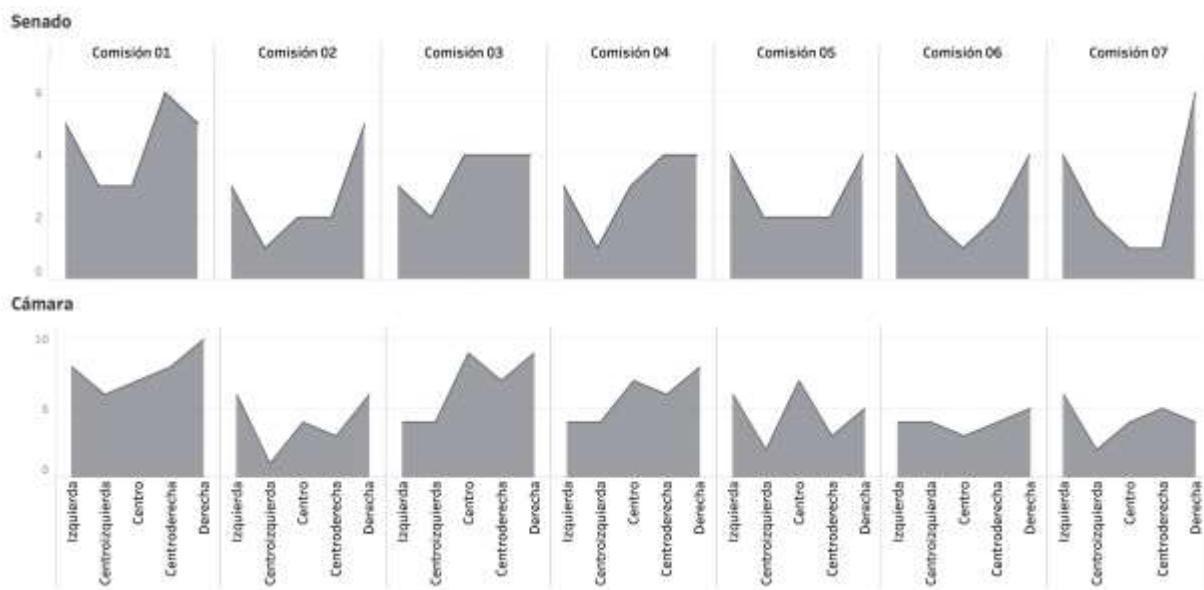
Ilustración 5. Tamaño en porcentaje de las fuerzas políticas por posición ideológica



Fuente: cálculos propios a partir de datos de la Cámara de Representantes y el Senado de la República

Las siete comisiones constitucionales del Senado y de la Cámara de Representantes muestran matices diferentes. Por ejemplo, en las comisiones primeras (donde se tramitan las reformas constitucionales y los temas de derechos, paz y participación política) predomina las posiciones de centroderecha. En la comisión segunda de Senado (que se ocupan de acuerdos comerciales, fuerza pública y tratados) predomina la centroderecha y la derecha, pero su par en Cámara tiene mayor representación de la izquierda y el centro. Las comisiones económicas de Senado y Cámara (tercera y cuarta) se observan muy parecidas. El centro, la centroderecha y la derecha tienen tamaños semejantes y predominantes. En las comisiones donde se discute el aparato productivo (comisiones 5 y 6) y las políticas sociales (comisión 7) se observa la misma figura en Senado. Es decir, una clara división entre los extremos de la izquierda y la derecha y unas posiciones centristas más reducidas. Pero en la Cámara de Representantes, lo predominante no son los extremos, sino las posiciones centristas (*ver ilustración 6*).

Vista de esta forma las comisiones permanentes, permite imaginar cómo se podrían desarrollarse algunas discusiones. Si el tema de la discusión concierne asuntos procedimentales o de ingeniería institucional, seguramente tendrán más peso los acuerdos políticos que las posiciones ideológicas de los congresistas. Si la discusión está relacionada con temas presupuestarios, tenderían a primar los intereses regionalistas de los congresistas. Sin embargo, si los temas a discutir involucran los valores de la sociedad, como el aborto o la visión de familia, las posiciones ideológicas cobran relevancia.

Ilustración 6. Composición ideológica de las comisiones de Senado y Cámara

Fuente: cálculos propios a partir de datos de la Cámara de Representantes y el Senado de la República

Otro cambio en la composición del Congreso 2022-2026 es el aumento en el número de partidos y movimiento políticos. El Congreso 2018-2022 estaba conformado por 29 organizaciones políticas. El Congreso 2022-2026 lo conforman 44 organizaciones, producto de las curules de paz, los nuevos partidos y los partidos que conforman la coalición del Pacto Histórico, que para este ejercicio se analizan unitariamente y no agrupados como Pacto Histórico. Bien puede suceder que los partidos y movimientos políticos procuren actuar de manera homogénea entre los que son similares en términos ideológicos y que esta actuación se refleje en la discusión de algunos temas; no obstante, en las negociaciones con el Gobierno Nacional va a ser notorio este aumento de las organizaciones. Lo que se traduce en un mayor costo político de las negociaciones políticas (*ver tabla 3*).

Tabla 3. Número de partidos y movimientos políticos organizados por posición ideológica en Senado y Cámara

Posición ideológica	Senado No. Partidos	Cámara No. Partidos	Total: Posición Ideológica
Izquierda	7	9	10
Centroizquierda	3	10	12
Centro	1	9	9
Centroderecha	3	5	6
Derecha	4	6	7
Total: corporación	18	39	44

Fuente: cálculos propios a partir de datos de la Cámara de Representantes y el Senado de la República

El Congreso 2022-2026 está más atomizado y los intereses regionalistas están más acentuados. Seguramente este rasgo se verá reflejado en las posturas políticas de las colectividades, principalmente en las discusiones sobre la distribución de presupuestos. La construcción de consensos puede resultar ser una tarea desafiante, principalmente entre las colectividades de la izquierda y la centroizquierda, que es donde se observa mayor atomización. Quizá esto no se observará en el primer año de la legislatura, pero es plausible

asumir que, a partir del segundo año, las tensiones internas en estos bloques ideológicos parezcan más evidentes y difíciles de gestionar (*ver tabla 4*).

Tabla 4. Lista de los partidos políticos organizado por posición ideológica

Posición ideológica	Senado	Cámara
Izquierda	<ol style="list-style-type: none"> 1. AICO 2. Partido Comunes 3. ADA (Pacto Histórico) 4. Colombia Humana (Pacto Histórico) 5. Mais (Pacto Histórico) 6. Polo Democrático (Pacto Histórico) 7. Unión Patriótica (Pacto Histórico) 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Fuerza Ciudadana 2. Partido Comunes 3. Mais 4. ADA (Pacto Histórico) 5. Colombia Humana (Pacto Histórico) 6. Polo Democrático (Pacto Histórico) 7. Unión Patriótica (Pacto Histórico) 8. Asocampo (curul de paz) 9. Asointec (curul de paz)
Centroizquierda	<ol style="list-style-type: none"> 1. Alianza Verde 2. ASI 3. Verde Oxígeno 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Alianza Verde 2. Juntos por Caldas 3. Unidos Sí Podemos (curul de paz) 4. Aprocasur (curul de paz) 5. Aso. Víctimas (curul de paz) 6. Asofadaca (curul de paz) 7. Consejo Andes (curul de paz) 8. Narrar para vivir (curul de paz) 9. Río Naya (curul de paz) 10. Recompas (curul de paz)
Centro	<ol style="list-style-type: none"> 1. Partido Liberal 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Partido Liberal 2. Colombia Renaciente 3. Dignidad 4. Gente Movimiento 5. Nuevo Liberalismo 6. Verde Oxígeno 7. Palenque Veredas 8. Aso. Mujeres (curul de paz) 9. Asovir (curul de paz)
Centroderecha	<ol style="list-style-type: none"> 1. Cambio Radical 2. Partido de la U 3. Liga de Gobernantes 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Cambio Radical 2. Partido de la U 3. Cocoman (curul de paz) 4. Igualdad Social (curul de paz) 5. Yo Soy Urabá (curul de paz)
Derecha	<ol style="list-style-type: none"> 1. Centro Democrático 2. Partido Conservador 3. Mira 4. Colombia Justa Libres 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Centro Democrático 2. Partido Conservador 3. Mira 4. Liga Gobernantes 5. Fernando Hidalgo 6. Pa-Vida (curul de paz)

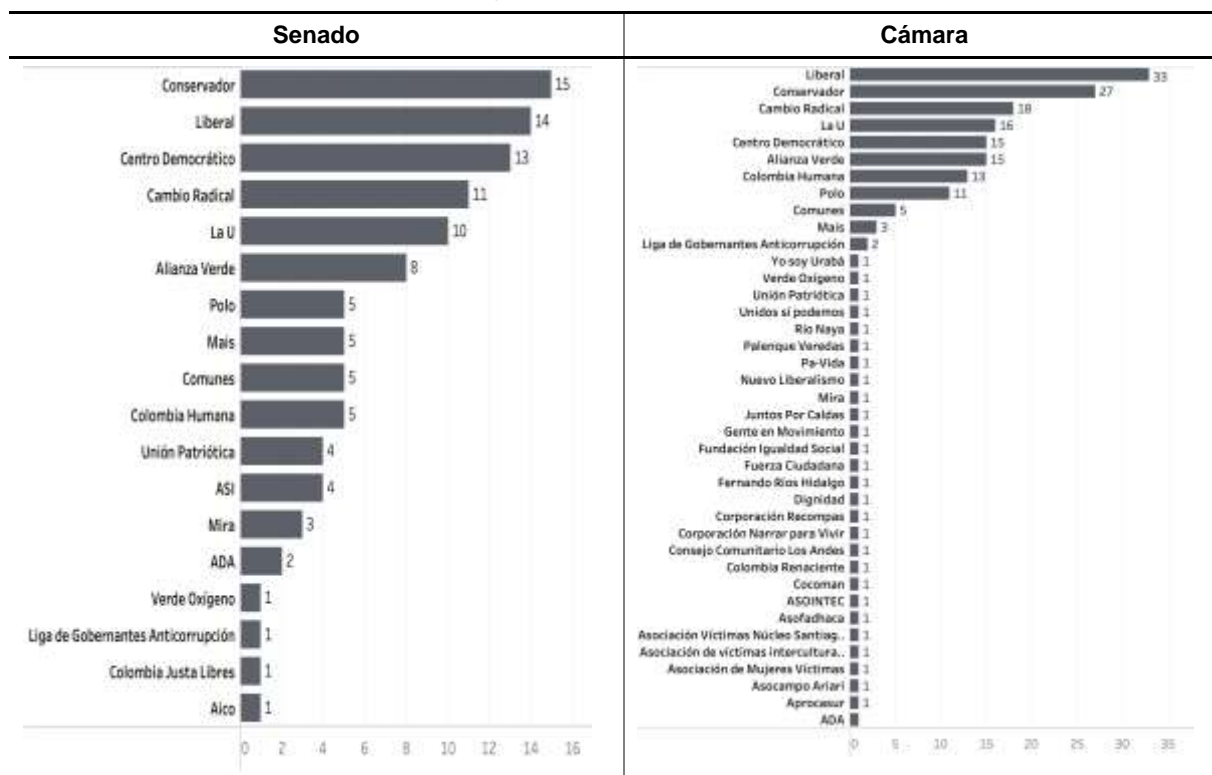
Fuente: cálculos propios a partir de datos de la Cámara de Representantes y el Senado de la República

La jornada electoral dejó ganadores y perdedores. Entre los ganadores está el Pacto Histórico que, en comparación a lo que obtuvo la Lista de la Decencia en 2018, ganó 7 curules en Senado y 25 en Cámara. La Alianza Verde, bajo el nombre de Coalición Verdes y Centro Esperanza, lograron aumentar en 4 curules su representación en Senado y una adicional en Cámara. El partido Conservador no solo mantuvo sus curules, sino que logró otras adicionales, especialmente en la Cámara de Representantes. Los partidos más golpeados fueron el Centro Democrático, Cambio Radical, el Partido de la U, el Partido Liberal y la coalición Mira-Colombia Justa Libres. Sin embargo, si se desagregan las coaliciones y se observa el número curules asignado a cada partido o movimiento político, las principales fuerzas son los conservadores, liberales y el

Centro Democrático en Senado; en Cámara, los liberales, los conservadores y Cambio Radical (*ver ilustración 7*).

Esta radiografía muestra la imperiosa necesidad que tiene el Pacto Histórico de mantenerse cohesionado y evitar a toda costa las divisiones internas que pueden terminar diluyendo la fuerza política que hoy ostentan como coalición.

Ilustración 7. Número de curules por partido y movimiento político



Fuente: cálculos propios a partir de datos de la Cámara de Representantes y el Senado de la República

¿Qué pasó con los representantes de Bogotá?

La representación de Bogotá en la Cámara de Representantes tuvo una transformación importante con relación al Congreso 2018-2022 (*Ver tabla 5*).

De los 11 representantes que buscaron reelegirse solo seis lo lograron: David Racero (Pacto Histórico), Katherine Miranda (Alianza Verde), Jaime Uscátegui (Centro Democrático), Irma Luz Herrera (Mira), Juan Carlos Losada (Liberal), Juan Carlos Wills (Conservador) y Adriana Arbeláez (Cambio Radical). De los 12 representantes restantes, 10 son nuevos en el Congreso y dos regresan a la corporación: Alirio Uribe y Olga Lucía Velásquez.

El Pacto Histórico logró siete curules y se consolidó como la principal fuerza política de la ciudad con 816 mil votos. Esto significa que el 39% de las curules en la Cámara por Bogotá pertenece a esta coalición. Los nuevos representantes son: Heráclito Landines, María del Mar Pizarro, María Fernanda Carrascal, Alirio Uribe, Etna Tamara y Gabriel Becerra. María José Pizarro, que hacía parte de la Lista de la Decencia y ahora del Pacto Histórico, pasó al Senado.

La Alianza Verde se mantuvo como la segunda fuerza política más votada en la ciudad con 397 mil votos. Sin embargo, perdió terreno ya que en 2018 había logrado 434 mil votos. De las cuatro curules que tenía, conserva tres. Katherine Miranda, que logró reelegirse, Catherine Juvinao, nueva en el Congreso, y Olga Lucia Velásquez, que ya había sido congresista en 2014.

El Centro Democrático, que había sido la primera fuerza política en 2018, pasó a ocupar la tercera posición con 293 mil votos. Pasó de cinco a dos curules que ocupan José Jaime Uscátegui (reelecto) y Andrés Forero que saltó del Concejo a la Cámara.

El Nuevo Liberalismo logró ocupar la cuarta posición de las fuerzas políticas en la ciudad con 189 mil votos, que le dio una curul para la entrada de Julia Miranda. La Coalición Centro Esperanza consiguió 166 mil votos que le permitieron al movimiento Dignidad quedarse con una curul que ocupa Jennifer Pedraza.

Los partidos Liberal, Conservador y el movimiento Mira lograron conservar la curul que tenían en 2018. El liberal Juan Carlos Losada que se reeligió, el conservador Juan Carlos Wills que se presentó en alianza con el Partido de la U, e Irma Luz Herrera que repitió curul para el movimiento Mira. La alianza de este movimiento con el partido Colombia Justa Libres solo funcionó para Mira, ya que el Carlos Acosta perdió la curul.

Cambio Radical pasó a ocupar la octava posición con 115 mil votos. De las dos curules que tenía, se quedó con una para Adriana Carolina Arbeláez.

Tabla 5. Representantes a la Cámara por Bogotá. Diferencia de curules de partidos 2018 vs 2022

Partido político	Curules 2018	Curules 2022	Dif. (2022-2018)
Pacto Histórico (Antes Lista Decencia + Polo)	3	7	+4
Alianza Verde	4	3	-1
Centro Democrático	5	2	-3
Nuevo Liberalismo	0	1	+1
Mira	1	1	0
Liberal	1	1	0
Conservador	1	1	0
Dignidad	0	1	+1
Cambio Radical	2	1	-1

Fuente: cálculos propios a partir de datos de la Cámara de Representantes

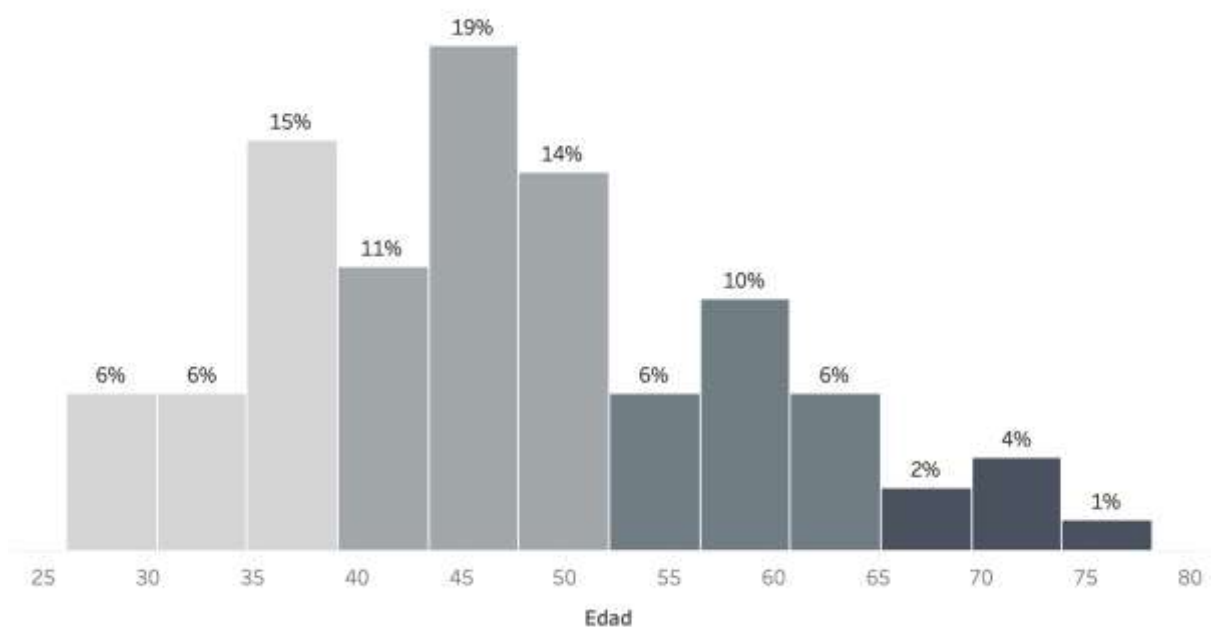
Una mirada sobre los perfiles de los legisladores elegidos (2022-2026)

En la idea de reflexionar sobre el funcionamiento del Congreso de la República y el rendimiento de la actividad legislativa, en esta sección se realiza una descripción basada en algunas de las características que la literatura sobre la carreras políticas y legislativas suelen tener considerar cuando se analiza a los legisladores⁵. La premisa es que, si bien es importante el funcionamiento de la institución, también lo son las personas que operan la organización, en este caso el Congreso (Professional Legislatures and Ambitious Politicians: Policy Responsiveness of State Institutions, 2000).

Para esta descripción, se tuvo en cuenta cuatro variables: 1) edad de los congresistas, 2) sexo, 3) campo de formación universitaria en pregrado y 4) si cuenta con experiencia legislativa previa.

Con respecto a la edad, la mayoría de los congresistas elegidos en 2022 se ubica en el rango entre 36 y 48 años (44%), seguidos por los congresistas más jóvenes entre 25 y 35 años (27%). Los congresistas con 49 y 61 años son el 22% y lo que tiene más de 61 años representan el 7% del Congreso. Si bien se observa una preeminencia de congresistas experimentados, no deja de ser llamativo el porcentaje de legisladores jóvenes pues está por encima del promedio de los anteriores Congresos. La presencia de jóvenes solía presentarse por debajo del 10%; esta vez, son la tercera parte del Congreso (*ver ilustración 7*).

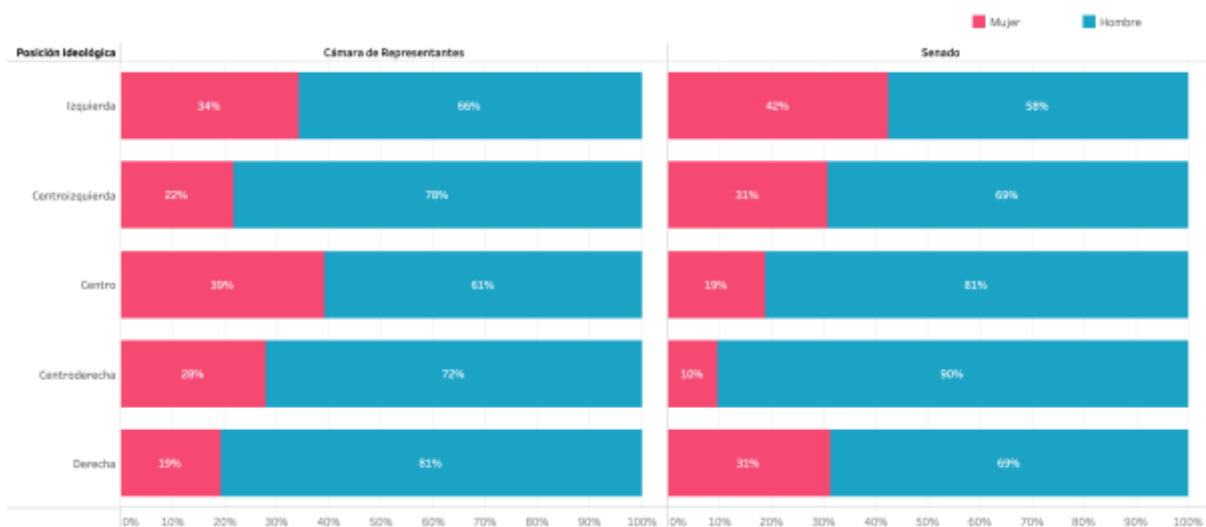
Ilustración 8. Edades de los congresistas elegidos 2022-2026



Fuente: cálculos propios a partir de datos de HESMAP

Con respecto al sexo, la representación femenina en el Congreso 2022-2026 sigue siendo baja, a pesar de los ajustes institucionales introducidos para mejorar la paridad legislativa. Tanto en la Cámara de Representantes como en el Senado, el porcentaje de mujeres es 28%. Se observan diferencias cuando se analiza la distribución de sexos por posiciones ideológicas de los congresistas. Donde hay más paridad es en la izquierda del Senado de la República (42%), lo cual puede responder al sistema de cremallera que utilizó el Pacto Histórico. Esto funcionó en Senado, pero no tanto en Cámara de Representantes. En esta corporación, la mayor paridad se observa en el centro. La menor paridad se observa, en Senado, en la centroderecha (10%), y en Cámara, en la derecha (19%) (*ver ilustración 8*).

Ilustración 9. Porcentaje de hombres y mujeres elegidos en el Congreso 2022-2026, distribuido por posición ideológica

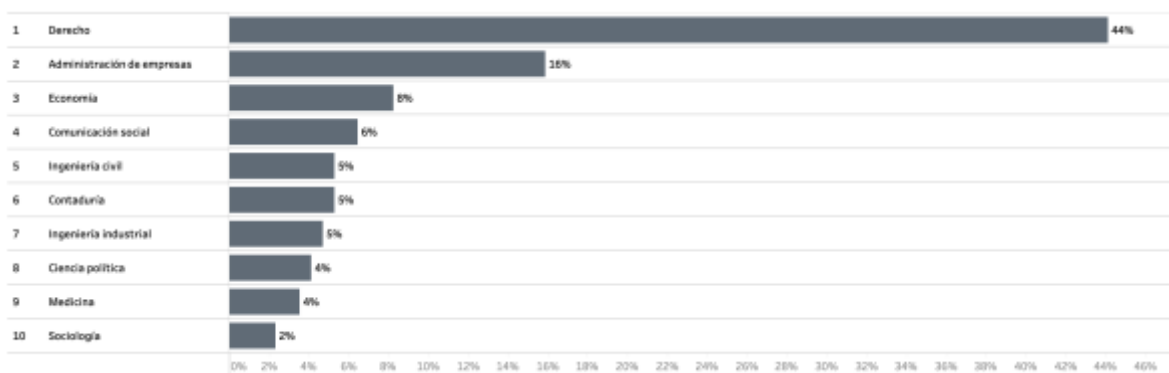


Fuente: cálculos propios a partir de datos de HESMAP

Con relación a la formación académica en pregrado, la profesión más recurrente es derecho (44%). Le siguen administración de empresas, economía, comunicación social, ingeniería civil, contaduría, ingeniería industrial, ciencia política, medicina y sociología (ver ilustración 9).

Sin embargo, hay variaciones desde la mirada por posición ideológica. Mientras que en los congresistas de izquierda las tres principales profesiones son derecho (39%), economía (17%) y sociología (13%), entre los congresistas de la derecha son derecho (50%), administración de empresas (15%) y economía (9%). En los congresistas de la centroizquierda las tres principales profesiones son derecho (32%), ciencia política (16%) e ingeniería industrial (12%) y en los de la centroderecha son derecho (46%), administración de empresas (27%) e ingeniería civil (11%). Finalmente, en los congresistas del centro las tres principales profesiones son derecho (46%), administración de empresas (15%) y economía (10%). Entonces, el común denominador son los abogados, pero en los que se ubican hacia la izquierda del espectro ideológico esta predominancia es menor que en los que se inclina hacia la derecha. Además, en los primeros hay mayor presencia de ciencias sociales, mientras que en los segundos de ciencias administrativas.

Ilustración 10. Profesiones de los congresistas 2022-2026



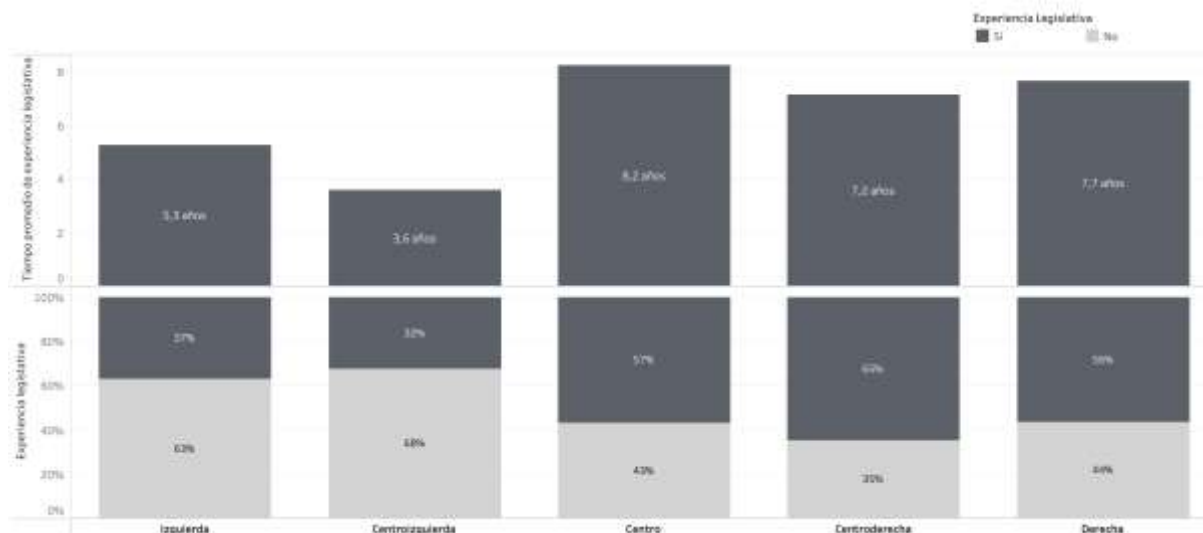
Fuente: cálculos propios a partir de datos de HESMAP

Con respecto a la experiencia legislativa previa, 49% de los congresistas de 2022-2026 son nuevos en el cargo. Esta medida, que también indica la renovación legislativa, es mayor en la Cámara de Representantes que en el Senado. La renovación en la Cámara es 63% y en Senado 29%. Sin embargo, la diferencia más relevante se observa cuando se distribuye la tasa de renovación por posición ideológica de los congresistas. Entre los que se ubican a la izquierda y a la centroizquierda del espectro ideológico, la tasa de renovación es 63% y 68%, respectivamente. Los congresistas nuevos del centro representan 43% y los que están en la centroderecha y la derecha son el 35% y el 44%, respectivamente (*Ver ilustración 10*).

En otros términos, esto significa que la mayor cantidad de legisladores experimentados en el cargo se encuentra entre la mitad y la derecha ideológica. Experimentados en el cargo significa que ya cuentan con los conocimientos técnicos del funcionamiento del Congreso y que están familiarizados con el sistema de reglas tanto formales como informales de las dinámicas internas del poder legislativo, lo que los pone en una situación de ventaja, frente a los novatos, en el trámite legislativo y el control político. (Professional Legislatures and Ambitious Politicians: Policy Responsiveness of State Institutions, 2000)

Una mayor experiencia en el Congreso se traduce en especialización temática y en mejores habilidades para formar consensos que generan una mayor eficiencia a la hora de legislar. Por el contrario, los congresistas con menor experiencia en el cargo, necesariamente tienen que realizar su propia curva de aprendizaje para familiarizarse y dominar la dinámica propia de la función y las reglas de juego del Congreso. Bajo esta premisa, se concluiría que los congresistas con mayor tiempo en el cargo tenderían a ser más eficientes en su labor. Esto aplicaría para los congresistas del centro, la centroderecha y la derecha, quienes, además, tienen el mayor tiempo promedio de experiencia en el cargo (*Ver ilustración 11*).

Ilustración 11. Experiencia legislativa del Congreso 2022-2026



Fuente: cálculos propios a partir de datos de HESMAP

Aunque resulta lógica la anterior presunción de que los políticos más experimentados tienden a ser más eficientes en la labor legislativa, no parece ser un elemento de valor que tengan en cuenta los ciudadanos

representados. Esto tiene su explicación en las altas tasas de desconfianza frente a los partidos políticos y los políticos “tradicionales”, a quienes se suele señalar como los responsables del deficiente funcionamiento del país en temas políticos, económicos y sociales (Latinbarometro, 2021)⁶. De esta manera, los ciudadanos prefieren valorar la renovación por encima de la experiencia, asumiendo que la manera para alejarse de las prácticas de clientelismo y corrupción es eligiendo representantes nuevos que impriman nuevas dinámicas al quehacer político y legislativo.

A manera de conclusión

El Congreso elegido para el periodo 2022-2026 tiene rasgos particulares. Los movimientos y partidos de izquierda que históricamente habían sido minorías políticas pasaron a convertirse en fuerzas protagonistas y a ocupar una representación mayor tanto en el Senado como en la Cámara de Representantes. Este incremento en representación se logró gracias a la coalición de fuerzas que se agrupó bajo la etiqueta del Pacto Histórico. Sin embargo, el desafío para que estas fuerzas logren actuar efectivamente depende de los arreglos institucionales y los acuerdos para convertirse en un único partido político que asegure un funcionamiento orgánico y disciplinado de actor político.

El Pacto Histórico es la sumatoria de varios partidos y movimientos políticos, cada uno con intereses propios, pero unidos por el objetivo de común de impulsar un proyecto político para que se convirtiera en opción real de gobierno. Superado este objetivo, su reto es manejar la lucha de poderes internos y definir las reglas básicas de articulación para no desintegrarse entre las partes en las que se compone.

Otro desafío es la presencia significativa de congresistas nuevos y jóvenes, que deben acelerar la curva de aprendizaje sobre el quehacer legislativo, tanto en las reglas formales como informales de la dinámica del poder interno. Desafío que tienen, en menor proporción, los congresistas de los partidos tradicionales y que se ubican entre la mitad y la derecha del espectro ideológico.

Los partidos de derecha y centroderecha, por el contrario, se componen de un número más reducido de actores. Adicionalmente, se ubican allí en mayor proporción los congresistas más experimentados en el funcionamiento del Estado y las dinámicas legislativas, que los convierte en actores menos volátiles y más asertivos en su gestión. Dicho esto, resulta plausible asumir que, al menos durante el primer año de legislatura, cuando el Gobierno de turno esté gobernando con el viento a favor, la actividad legislativa sea más intensa y dinámica entre los congresistas de izquierda y centroizquierda que entre los demás en el otro extremo de la escala ideológica.

Hay una convergencia de tiempos que resulta de interés para la Administración Distrital de Bogotá. El tiempo 1 corresponde al primer y parte del segundo año de legislatura: el tiempo 2, al cierre de la Administración y el inicio de las elecciones regionales. La confluencia de ambos tiempos genera incentivos entre los congresistas para asumir comportamientos dinámicos y críticos frente a la Administración Distrital, expresados en derechos de petición y debates de control político. En el caso de los representantes a la Cámara por Bogotá, los debates locales que se dan en el Concejo de Bogotá, liderados por los partidos agrupados en el Pacto Histórico, pueden tender a trasladarse al escenario legislativo, toda vez que esta coalición es mayoritaria en la Cámara por Bogotá.

CAPÍTULO 2

Recomposición de fuerzas políticas en el gobierno nacional

¿Soplan vientos en contra del establecimiento?

Pocas semanas antes de la primera vuelta presidencial, *The Financial Times* publicó un artículo sobre cómo la elección de Colombia podría cambiar el panorama en Latinoamérica si Gustavo Petro ganaba la presidencia de la República (Financial Times, 2022). El artículo finalizaba con una frase de Alejandro Gaviria, quien también había aspirado a la presidencia dentro de la coalición Centro Esperanza, en la que decía que “*Colombia estaba durmiendo en la cima de un volcán pues había mucha insatisfacción y que sería mejor una explosión controlada con Gustavo Petro que embotellar el volcán*”. Y remató afirmando que el país exigía un cambio¹.

La frase de Gaviria causó revuelo en su momento en el país, no tanto por lo que dijo sino más bien por la persona que la decía. Alejandro Gaviria había perdido las primarias como candidato de la coalición Centro Esperanza y pasó a ocupar la posición de jefe programático de la campaña del aspirante presidencia Sergio Fajardo, por lo que sorprendió que en su declaración revelara su preferencia por Gustavo Petro en vez del líder de la coalición de la que hacía parte.

La idea de que Colombia requería un cambio fue el *leitmotiv* de la campaña de Gustavo Petro, y aunque los demás aspirantes también buscaron incorporar esta idea en sus propuestas con sus respectivos matices, sus resultados fueron poco creíbles, salvo por el candidato Rodolfo Hernández que logró llegar a la segunda vuelta con un discurso de distancia con la clase política tradicional y de lucha frontal contra la corrupción.

A medida que avanzó la contienda electoral se fue decantando el tipo de propuestas políticas que dividieron al país en tres segmentos. Unos querían que ese cambio fuera guiado por las ideas liberales de izquierda de Gustavo Petro; otros se opusieron a ser gobernado por Gustavo Petro y todo lo que él representaba políticamente; y en el medio, un pequeño grupo de colombianos que optó por una propuesta de centro que implementara algunos ajustes en el país, sin que ello representara un cambio profundo en el modelo económico o en la administración pública.

A primera vista, la elección presidencial de 2022 pareciera mostrar que Colombia estaba en una fase de polarización política² entre dos visiones irreconciliables de país y con unas voces de centro que perdieron poder e influencia. De confirmarse esta intuición, las consecuencias para la estabilidad de las instituciones se expresarían en oposiciones hostiles entre los extremos e inestabilidad en las relaciones entre el ejecutivo y el legislativo, dificultando la construcción de coaliciones legislativas estables para implementar las políticas públicas necesarias.

Pero afirmar que Colombia está en un momento de polarización política no es una tarea fácil, debido a que no hay una medición confiable y estricta para afirmar que se está o no en polarización política, ni siquiera para decir si hay un mayor o menor grado de ésta.

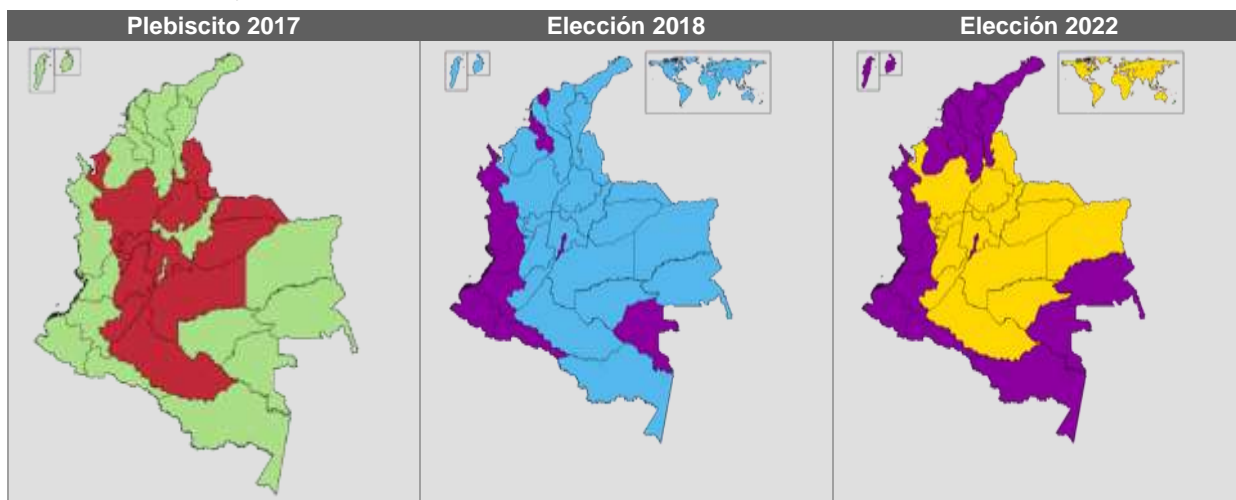
En un artículo sobre este asunto, la profesora del departamento de ciencia política de la Universidad de los Andes, Sandra Borda (Borda, 2018), plantea las dificultades para medir la polarización en Colombia. Además de señalar la ausencia de una medición sobre la polarización política en Colombia, advierte que

tampoco se puede recurrir a encuestas como el Barómetro de las Américas para extraer conclusiones, pues no están diseñadas para este fin. También dificulta la medición de la polarización, señala Borda, “*la profunda crisis de los partidos políticos en Colombia, lo que hace que la polarización política no pase necesariamente por su actividad como partidos (...); de manera que, si hay polarización, es posible que se trate de una división político-ideológica que no necesariamente se traslade con la cada vez más borrosa y poco significativa división entre partidos políticos. Eso hace aún más difícil la tarea de identificarla y medirla*”³.

A pesar de la ausencia de evidencia para descartar sin titubeos si Colombia está o no en un momento de polarización política, se observan señales de fuerzas que buscan mover el establecimiento político y fuerzas que buscan mantenerlo en el lugar en que está.

Hay al menos cuatro señales llamativas de esta pugna de fuerzas que se observan desde 2012, cuando inició el proceso de paz entre las Farc y el Estado colombiano. La primera es que cuando se firmó el Acuerdo de Paz y se sometió a plebiscito en 2017, tanto la sociedad colombiana como los actores políticos quedaron profundamente divididos (Lewin, y otros, 2022). Esa división quedó reflejada en los resultados de la votación cuando el 49,8% votó Sí y el 50,2% No. A partir de este momento, el mapa electoral marcó un patrón que se repitió en la elección presidencial de 2018 y se expresó con mucha más claridad en la elección presidencial de 2022 (ver ilustración 12).

Ilustración 12. Mapa electoral del Colombia en la votación para el plebiscito de la paz (2017), para elecciones presidenciales (2018 y 2022)



Fuente: Registraduría Nacional del Estado Civil

Esto exacerbó la confrontación discursiva y política entre la izquierda y la derecha, pero también amplió el espacio político de la política electoral del país. El discurso que asociaba a los partidos y movimientos sociales de izquierda con la guerrilla armada de las Farc perdió fuerza y validez para un sector de la población y en un periodo de tiempo muy corto, la izquierda política dejó de ser minoritaria en términos electorales.

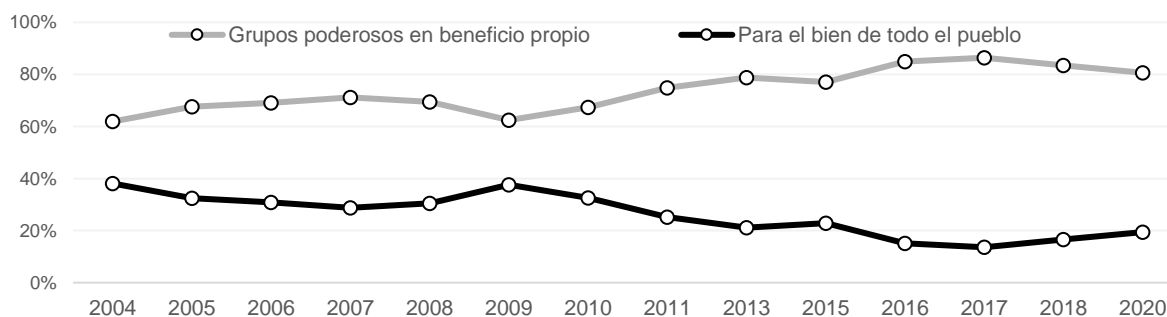
Lo anterior ha sido el preludio de un cambio en la agenda temática que convocaba la atención de la sociedad colombiana. Hasta 2012, la agenda se enfocada en el tipo solución viable para resolver el conflicto armado, con una dominancia de la solución armada por más de una década. El Acuerdo de Paz desplazó de un solo tajo la discusión sobre la solución al conflicto armado y, además, abrió la compuerta para discutir otros problemas hasta el momento invisibilizados. Temas asociados a las condiciones sociales y económicas de los

pobladores rurales, a la administración de la justicia, al medio ambiente, a la garantía de derechos de las mujeres y de las parejas del mismo sexo, a la reparación de las víctimas del conflicto armado, entre otros más.

La última señal de estas fuerzas que buscan mover el establecimiento político se presenta al margen del Acuerdo de Paz, pero terminan mezclándose entre ese mayor pluralismo político en la izquierda. Se trata de la pérdida de confianza en que los dirigentes elegidos trabajarán para mejorar la calidad de vida de las personas. A medida que la incertidumbre de las personas por su futuro crece, adquiere fuerza la idea de que la política es un juego de suma cero y cualquier ganancia para unos se produce a costa de otros.

Un buen indicador del progresivo deterioro de la confianza en que los políticos trabajan para cumplir su parte del pacto con los ciudadanos reposa en el Barómetro de las Américas (Latinbarómetro, 2021). Las personas nunca han sido fervientes creyentes de los políticos; sin embargo, para 2004 cuatro de cada 10 colombianos se sentían gobernado por una elite política que actuaba para el bien de todo el pueblo. Dieciséis años después, ese sentimiento cayó al 20%. Para la mayoría de las personas, los políticos son un grupo de poderosos que gobiernan para su propio beneficio (*ver ilustración 13*).

Ilustración 13. País gobernado por unos cuantos grupos poderosos en su propio beneficio o para el bien de todo el pueblo (2021)



Fuente: Datos extraídos del Informe 2021 del Latinbarómetro

La confianza en las instituciones también viene en caída. Mientras que en 2007 cinco de cada 10 colombianos decía sentir mucha o alguna confianza en que las instituciones operaban para mejorar su calidad de vida, en 2020 esa confianza se contrajo al 20% en 2020 (*Ver tabla 6*).

Tabla 6. Confianza en que las instituciones operan para mejorar nuestra calidad de vida (2020)

Nivel de confianza en las instituciones	2007	2020
Mucha	17,7%	4,5%
Algo	35,6%	17,8%
Poca	31,7%	39,2%
Ninguna	15,1%	38,5%

Fuente: Datos extraídos del Informe 2021 del Latinbarómetro

El efecto combinado de una aceleración de la pérdida de confianza en las instituciones y la clase política y una desaceleración del crecimiento económico, especialmente en tiempos de crisis económica, como la que provocó la pandemia por Covid-19, es la mayor disposición de la ciudadanía por aceptar alternativas políticas que asuman las riendas del Estado y las instituciones para que impriman un cambio a las cosas. Por eso, no es

de extrañar que en esta contienda electoral muchos votantes hayan pensado: “*He trabajado mucho durante toda mi vida y, a juzgar por lo que tengo, no pareciera. Entonces, por qué no probar algo distinto*”. De este pensamiento se beneficiaron las corrientes políticas de izquierda y las corrientes que se presentaron alejadas de la institucionalidad, como fue la aspiración presidencial del independiente Rodolfo Hernández.

Lo anterior no significa que la disposición de la gente a votar por candidatos alternativos responda a una correlación directa con la situación económica de una persona. Más bien, parece encontrar su explicación en el miedo al futuro económico. Yascha Mounk lo explica en los siguientes términos (Mounk, 2018):

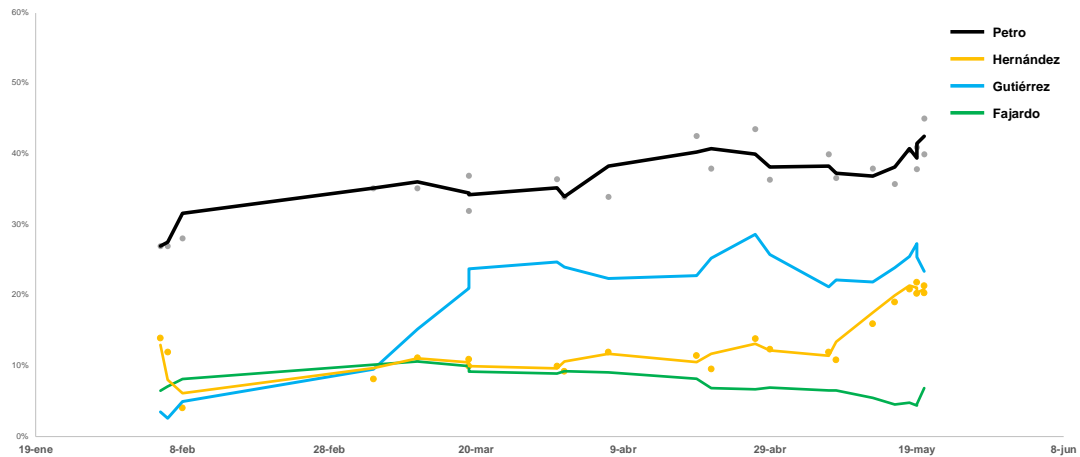
Quienes crecieron en un hogar de clase media-baja soñando con ascender algún día hasta la clase media-alta podrían estar igualmente frustrados con su ausencia de progreso económico que quienes nacieron pobres y siguen siendo pobres. Además, otros ciudadanos relativamente ricos que tienen la impresión de que su estatus económico es muy precario -porque temen por el futuro de sus hijos, o porque ven cómo ha degenerado la situación en algún vecindario muy próximo al suyo- podrían ser igualmente proclives a votar por los “alternativos” que quienes ya están teniendo serios problemas para llegar a fin de mes. Lo importante, por así decirlo, podría no ser tanto la realidad económica como la ansiedad económica⁴.

Si es verdad que la ansiedad económica está causada por el miedo al futuro, y no solo al presente, debería encontrarse un patrón entre los votantes que se mostraron más proclives a las candidaturas de Gustavo Petro y Rodolfo Hernández, en contraste con los que mostraron simpatía por los candidatos más cercanos al establecimiento, como Sergio Fajardo o Federico Gutiérrez. Al menos para el caso de Petro parece haber un indicio. En una de sus columnas de opinión, Mauricio Cárdenas señaló que en los departamentos donde el PIB es más bajo, la báscula fue mayor hacia Petro (Cardenas, 2022). Eso que resalta Cárdenas bien podría estar reforzado por otros elementos que lleven a afirmar que allí donde el paro de 2021 fue más intenso, donde el crecimiento del empleo es más lento y donde los ingresos y los salarios son más bajos, mayor fue la votación por Petro. Lo cual no es otra cosa que afirmar que la propuesta programática de Petro tuvo mayor resonancia entre quienes se sienten más vulnerables por la globalización y la desindustrialización y piensan que, a la postre de unos años o décadas, ni ellos ni sus hijos tendrán oportunidad alguna.

La bascula a favor de Rodolfo Hernández a primera vista parece diferente, ya que obtuvo la mayor simpatía en los departamentos con mayor PIB, siguiendo la línea de pensamiento de Cárdenas. Hernández se convirtió en la segunda opción a la presidencia siendo un *outsider* político que, al igual que Petro, propuso un discurso de cambio y de confrontación frontal en contra de la clase política tradicional y la corrupción.

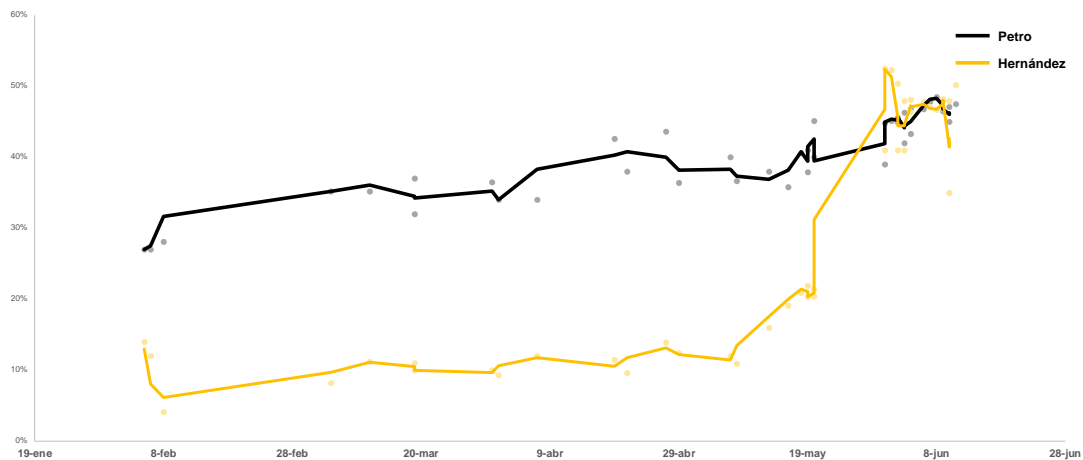
Las similitudes programáticas entre Hernández y Petro eran mayores que sus diferencias, salvo por un elemento de la mayor importancia. La opción de triunfo de Hernández no despertó el temor de que Colombia se deteriora a marchas forzadas como ha ocurrido con la Venezuela que lidera Nicolás Maduro. Una narrativa del temor amplificadas en las redes sociales y reforzada por historias de migrantes que transitan las calles de Colombia.

En el caso de Hernández, la ansiedad económica operó en un sentido diferente. No fue el temor a que el progreso económico siguiera siendo algo esquivo a la vida propia, sino el miedo a que se deteriora la situación de confort material existente o anhelada. Y esto sumado a la idea colectiva, que se fortaleció con las mediciones electorales previas a la primera vuelta presidencial, de que era más probable derrotar la aspiración presidencial de Petro si Rodolfo Hernández pasaba a segunda vuelta a que si lo hacía Federico Gutiérrez. Esta idea parece ser la más plausible para explicar el estancamiento en la intención de voto de Federico Gutiérrez y el ascenso acelerado de Rodolfo Hernández antes y después de la primera vuelta presidencial (*Ver ilustración 14*).

Ilustración 14. Tendencia de intención de voto para los candidatos presidenciales antes de la 1^{ra} vuelta (%)

Fuente: Cálculos propios a partir de datos de las firmas encuestadoras

La idea que se incubó alrededor de la aspiración presidencial de Hernández de que era la mejor opción para atajar la candidatura de Petro, simplemente se consolidó y adquirió fuerza en el intermedio de la primera y segunda vuelta presidencial. La publicación de los resultados de las encuestas electorales, en este sentido, crearon un marco de influencia sobre los votantes indecisos, que son los *espectadores de la política* a los que es preciso levantarlos del asiento⁵. Y eso fue, precisamente, lo que sucedió. Se levantaron del asiento y tomaron posiciones, en proporciones equivalentes, hacia cada uno de los dos finalistas de la elección presidencial (*Ver ilustración 15*).

Ilustración 15. Tendencia de intención de voto para los candidatos presidenciales después de la 1^{ra} vuelta (%)

Fuente: Cálculos propios a partir de datos de las firmas encuestadoras

Balance de las jornadas electorales

La pérdida de fuerza de los partidos políticos para impulsar unitariamente la candidatura de su aspirante presidencial parece ser la principal razón para que estos, desde hace un tiempo, hayan optado por usar la figura

de las consultas interpartidistas para definir quién se presenta a la primera y segunda vuelta presidencial. Como resultado de esta práctica, que también se utilizó en la elección presidencial de 2018, la elección de presidente se convirtió en un proceso de tres jornadas electorales, haciendo de las consultas interpartidistas una suerte de primarias electorales (a la usanza de las elecciones en los Estados Unidos) que se suman a la primera y segunda vuelta presidencial que establece el calendario electoral colombiano.

Si en las pasadas elecciones presidenciales se organizaron dos consultas interpartidistas, en esta ocasión subieron a tres: la del Pacto Histórico (que reunió algunos grupos políticos de izquierda), la de la coalición Centro Esperanza (que reunió un grupo de la centroizquierda y el centro del espectro ideológico) y de Equipo por Colombia (que reunió a los aspirantes de la derecha y la centroderecha).

Esta primera jornada electoral, que tuvo lugar con la elección legislativa del 13 de marzo, mostró unos comportamientos llamativos en los votantes que luego se acentuaron en la votación de la primera y la segunda vuelta presidencial. La suma de votos de las tres consultas ascendió a 11.6 millones de votos, cifra por debajo en 8.6 millones de votos a la que se registró dos meses después en la primera vuelta presidencial. A primera vista, esta menor votación, en comparación con la primera vuelta, se explica por la baja participación del votante indeciso, esos *espectadores de la política* que hay que levantar de la silla. Pero si se tiene en cuenta que estas consultas ocurrieron el mismo día que las elecciones legislativas, en las que registraron 17.5 millones de votos, la explicación del votante indeciso parecer ser solo una cara de la respuesta (*Ver tabla 7*).

Tabla 7. Votación efectiva para la elección de la consulta interpartidistas y las dos vueltas presidenciales

	Consulta Interpartidista	Primera Vuelta	Segunda Vuelta
Votación candidatos	11.606.937	20.129.770	21.561.258
Crecimiento %	-	73%	7%
Diferencia	-	8.612.833	1.341.488

Fuente: Cálculos propios a partir de datos de la Registraduría Nacional del Estado Civil

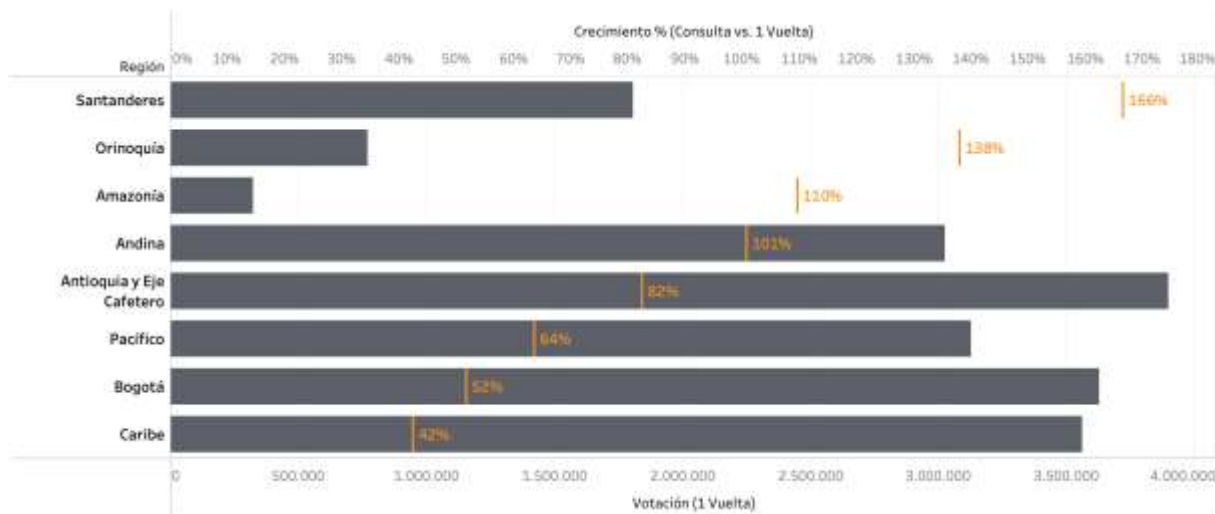
La otra cara de la respuesta puede ser el grado de afinidad entre la oferta de candidatos disponibles en la elección de marzo y la demanda programática de los votantes. En otras palabras, un porcentaje de los votantes que eligen presidente no se levantó de la silla para ir a votar las consultas, pero quienes sí salieron a votar no se sintieron representados por las opciones disponibles ese día.

Este grado de afinidad entre votantes y aspirantes presidenciales se registró con diferente intensidad en las regiones y departamentos. Un indicio de este rasgo se puede observar con el crecimiento porcentual de la votación en las regiones, asumiendo que el crecimiento porcentual es mayor cuando la afinidad política es menor, y viceversa.

Aplicando esta premisa, el más alto crecimiento porcentual entre la votación para las consultas interpartidistas y la primera vuelta presidencial se dio en cuatro regiones: Santanderes, Orinoquía, Amazonía y Andina. Precisamente, fue en estas regiones donde la candidatura de Rodolfo Hernández obtuvo su más alta votación. Lo cual pareciera indicar que, en los departamentos de estas regiones, los votantes poco se sintieron representados por los candidatos de las consultas interpartidistas y prefirieron aguardar para definirse en la primera vuelta. En Cundinamarca este crecimiento porcentual fue de 111%. Acá la votación por Rodolfo Hernández fue mayoritaria y la de Gustavo Petro tuvo crecimientos de votos muy estrechos (*Ver ilustración 16*).

Por el contrario, las zonas Antioquia y Eje Cafetero, Pacífico, Bogotá y Caribe tenían mucha más claridad, desde el principio, de quién los representaba mejor. Salvo por Antioquia y Eje Cafetero, en estas regiones fue donde se consolidó la votación de Gustavo Petro.

Ilustración 16. Crecimiento porcentual de la votación en primera vuelta presidencial por regiones (2022)



Fuente: Cálculos propios a partir de datos de la Registraduría Nacional del Estado Civil

Otro comportamiento llamativo es el grado de consolidación de las consultas interpartidistas. Es decir, la capacidad de cada una de las tres coaliciones para mantenerse cohesionadas alrededor del candidato que eligió en la consulta y aumentar la votación para la primera vuelta presidencial.

Una manera de observar este grado de consolidación es revisar la fuerza electoral del candidato que eligió la coalición, frente a los votos de la coalición (*Ver ilustración 17*). Bajo esta fórmula, se asume que, si el porcentaje de votos del candidato elegido es alto en una región, la coalición está altamente consolidada en esa zona para aumentar la votación. Pero si el porcentaje es bajo, enfrenta serios desafíos para agrupar fuerzas políticas y multiplicar los votos.

En el caso del Pacto Histórico, la fórmula parece responder a la premisa. En todas las regiones, la votación de Gustavo Petro fue dominante y se ubicó por encima del 70%. Como se mostrará más adelante, estos resultados se observan consistentes con la votación tanto de la primera como de la segunda vuelta presidencial.

Para los casos de Federico Gutiérrez y Sergio Fajardo, esta primera radiografía anticipaba lo que más adelante ocurrió con sus votaciones en la primera vuelta presidencial. En términos generales, ambos eran candidatos con baja fuerza electoral. Mucho más marcado en Fajardo, con un promedio de 33%, que en Federico Gutiérrez (54%).

Ilustración 17. Fuerza electoral del candidato que ganó en su consulta interpartidista (%)

Fuente: Cálculos propios a partir de datos de la Registraduría Nacional del Estado Civil

En resumen, y salvo el caso del Pacto Histórico que contó con un candidato fuerte, para esta elección presidencial las coaliciones interpartidistas fallaron en su propósito de contrarrestar la debilidad de los partidos políticos de conectarse con el voto ciudadano y, al final, terminaron desmoronándose. La baja fuerza con la que resultaron elegidos los candidatos de la consulta de la derecha (Federico Gutiérrez) y del centro (Sergio Fajardo), no solamente ayudan a explicar el bajo rendimiento que arrojaron estas candidaturas en la primera vuelta presidencial, sino que, además, plantean las bases para entender el abrupto crecimiento que presentó la candidatura de Rodolfo Hernández. En otras palabras, la votación que recogieron en la primera jornada en vez de cohesionarse migró a las toldas de Hernández como una mejor alternativa para confrontar a la candidatura de Gustavo Petro.

En buena medida, la incapacidad de las coaliciones Centro Esperanza y Equipo por Colombia para conectarse con la ansiedad económica del electorado es la explicación más sólida para la baja convocatoria que lograron en la consulta interpartidista (Ver tabla 8).

Tabla 8. Tamaño de la votación de las consultas interpartidistas

	Pacto Histórico	Centro Esperanza	Equipo Colombia
Votación Consulta	5.536.692	2.136.229	3.934.016
Porcentaje	48%	18%	34%

Fuente: *Cálculos propios a partir de datos de la Registraduría Nacional del Estado Civil*

Ahora bien, la dificultad de las candidaturas de Fajardo y Gutiérrez para conectarse con el electorado le abrió espacio a la candidatura de Rodolfo Hernández. Esto se observa en la primera vuelta presidencial, cuando la candidatura de Hernández irrumpe, principalmente, en la participación de votos de Fajardo y Gutiérrez.

La ilustración 18 muestra cómo se distribuyó la votación para cada uno de los candidatos a la presidencial en los tres momentos de esta elección (consultas interpartidistas, primera vuelta y segunda vuelta), en cada uno de los departamentos del país. Acá se observa que la franja naranja (que corresponde al candidato Gustavo Petro) se expande con mayor fuerza hacia la derecha, achicando la participación de estos dos candidatos.

La candidatura de Hernández, por su parte, no sólo creció a costa de Fajardo y Gutiérrez, también logró cautivar algunos espacios de la participación conquistada por Petro en la consulta interpartidista. Lo hizo en algunos departamentos de la región de Amazonía, en casi todos los departamentos de la región Andina, en Orinoquía y, también, en Santanderes.

En donde poco espacio le recortaron a Petro fue en las regiones del Pacífico, Caribe y Bogotá, que mostraron su inclinación temprana por la candidatura de Petro con una participación de votos por encima del 45%.

Ya para la segunda vuelta se observa, por un lado, que la candidatura de Hernández consolida para sí misma la votación de Gutiérrez; por el otro, que la efervescencia de la primera vuelta retrocede para darle paso al crecimiento porcentual de la candidatura de Petro.

Resulta difícil plantear que el crecimiento de la candidatura de Rodolfo Hernández se haya dado a partir de representar la agenda programática de la centroderecha y la derecha política del país. Al menos esto no se puede deducir de los datos electorales y para llegar esta conclusión hace falta otro tipo de análisis sobre el comportamiento electoral. No obstante, se pueden plantear ideas para explicar la afinidad que mostraron los votantes en las regiones por la candidatura de Hernández. La primera es que la gente vio el Rodolfo Hernández la posibilidad de atajar el ascenso al poder de Gustavo Petro. El problema de esta interpretación es que bien podría aplicar también para los otros candidatos, que contaban con estructuras partidistas más sólidas para crecer electoralmente, pero no se dio. Quizás, entonces, el crecimiento de Hernández fue posible porque las estructuras electorales en las regiones no reaccionaron como en otras ocasiones, dejando que los votantes votaran por el candidato de su afinidad, mas no al que estaba asociado a la misma estructura electoral. Esto pareciera plausible, por ejemplo, en la región Caribe en donde la pérdida de participación electoral de Federico Gutiérrez fue particularmente pronunciada. Una tercera opción proviene de la naturaleza del discurso electoral de Hernández, el cual se basó en proponer ideas simples (combatir la corrupción) y señalar un enemigo (la clase política tradicional) a quien culpó como el responsable de los problemas del país. En buena medida, ambos elementos (ideas simples y un enemigo común) también estuvieron presentes en el discurso de Gustavo Petro. Al ser estos dos candidatos, Petro y Hernández, quienes en mayor proporción representaron el sentir de los votantes, esta idea reforzaría la tesis del agotamiento de la población frente al establecimiento y sus representantes. Pero como se mencionó arriba, hace falta otro tipo de análisis para demostrar su validez.

Ilustración 18. Tamaño de la votación de los candidatos presidenciales en los tres eventos de votación (%)

Fuente: Cálculos propios a partir de datos de la Registraduría Nacional del Estado Civil

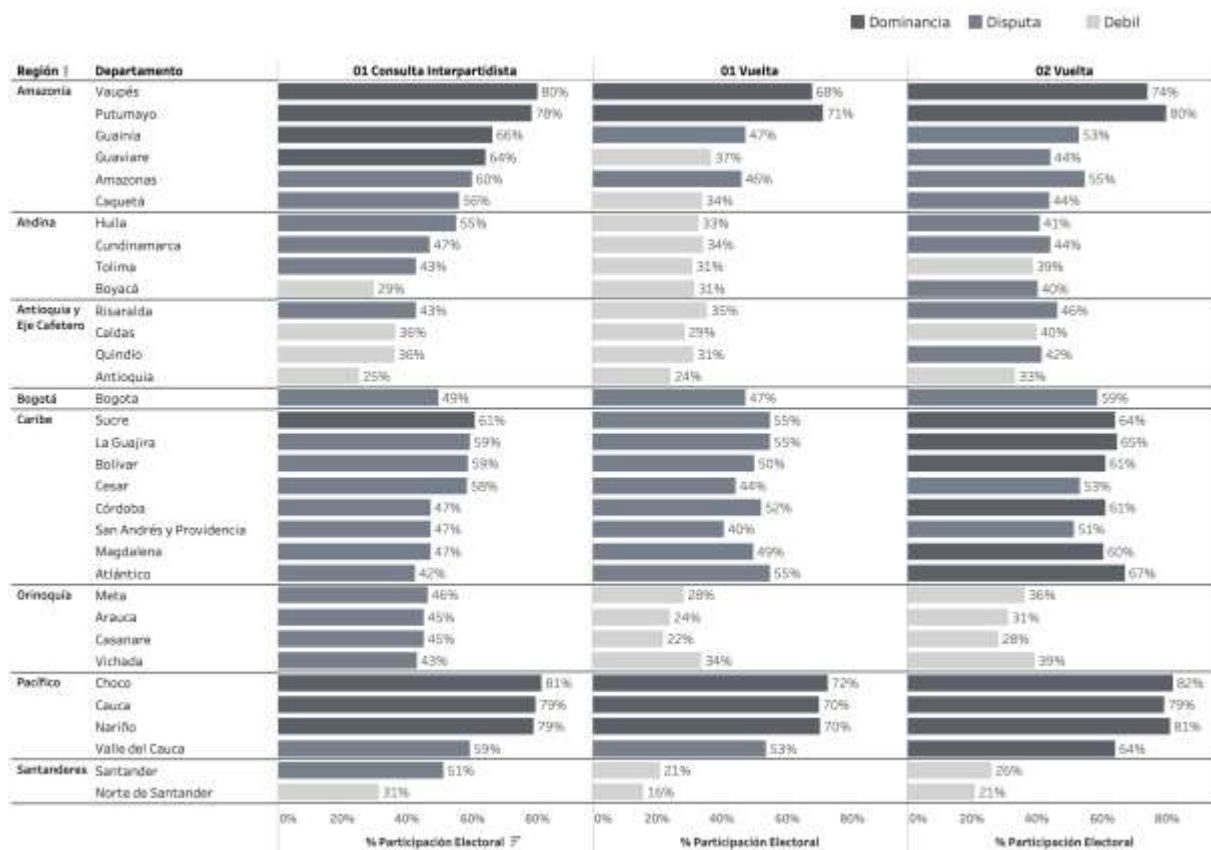
Si bien sorprendió la candidatura de Rodolfo Hernández al pasar a la segunda vuelta presidencial, esta aspiración no logró concretarse y el triunfo de la elección quedó en manos de Gustavo Petro, quien logró consolidar su mayoría de votos en buena parte de los departamentos. La ilustración 19 presenta la evolución de la votación de Gustavo Petro, clasificada en tres grupos. En negro se muestran los departamentos donde el candidato fue dominante, pues su votación fue superior a 60%. En gris los departamentos donde la votación del candidato se mantuvo en disputa, pues su votación osciló entre 40% y 59%. En gris claro, donde su votación fue débil y estuvo por debajo de 39%.

De esta manera, se observa que en los departamentos de la región Pacífico fue consistente la dominancia de Gustavo Petro. El Caribe fue una zona de disputa con las otras aspiraciones, que terminó definiéndose por Petro. Por el contrario, las zonas en donde Petro tuvo dificultades para hacer crecer su participación en votos fueron Antioquia y el Eje Cafetero, Santanderes y Orinoquía.

Vale la pena prestarle especial atención a la región Andina y, especialmente, a Cundinamarca, ya que durante la primera jornada electoral (consulta interpartidista) esta región mostró una leve inclinación hacia la candidatura de Petro, pero luego retrocedió sustancialmente en la primera vuelta presidencial. Al final, Petro logró inclinar una diferencia a su favor que le sirvió para triunfar en la segunda vuelta. Sin embargo, es evidente que esta no es una zona que siente mayoritariamente representada por la visión de país que presentó Petro.

Algo semejante puede decirse de Bogotá, que durante las tres jornadas electorales se mantuvo en la franja de disputa, entre el 40% y 59%. Esto permite asumir que son territorios en donde el electorado se confronta entre los que están a favor de la visión de cambio que presentó el candidato de izquierda Gustavo Petro y los que se oponen a ella y lo que representa.

Ilustración 19. Evolución del crecimiento de la votación de Gustavo Petro



Fuente: Cálculos propios a partir de datos de la Registraduría Nacional del Estado Civil

A manera de conclusión

El malestar social que quedó al descubierto en 2021 preparó el terreno para el reacomodamiento de las fuerzas políticas durante la elección presidencial. Este síntoma de la sociedad colombiana, el malestar social, provocó un movimiento centrípeto que aglutinó a los actores y los votantes que abogaban por la introducción de cambios profundos al establecimiento político y al funcionamiento de las instituciones económicas. Este movimiento encontró en la figura de Gustavo Petro el representante más consistente para liderar esta transformación en el país. Paralelamente, provocó otro movimiento que reunió a quienes vieron en Gustavo Petro una amenaza para el *statu quo*. Este segundo conjunto de actores y votantes encontró, en un primer momento, a la candidatura de Federico Gutiérrez como su principal representante. Luego, se desplazó hacia la figura de Rodolfo Hernández en un intento por detener el ascenso del proyecto político de Petro al poder.

Este desplazamiento de preferencias electorales que parte con la figura de Federico Gutiérrez y termina en la figura de Rodolfo Hernández pareciera mostrar que, incluso entre quienes defienden el mantenimiento del *statu quo*, hay un sentimiento de inconformidad frente al establecimiento y sus prácticas. Rodolfo Hernández logró aumentar su favoritismo esgrimiendo un discurso en contra de la clase política tradicional.

El resultado de la contienda electoral presidencial mostró que ambas fuerzas, las que abogan por un cambio impulsado por las ideas sociales de izquierda y las que se le oponen, tienen un tamaño semejante. Si bien las fuerzas que respaldaron la candidatura de Gustavo Petro lograron triunfar, la diferencia en votos no fue mayúscula. Lo cual muestra que el país se mueve entre dos visiones políticas encontradas.

A nivel de regiones y departamentos, el tamaño entre ambas fuerzas es diferente. En regiones como el Caribe, el Pacífico o la Amazonía es mayoritaria la fuerza que lideró la candidatura de Gustavo Petro. En otras, como la región Andina, su fuerza fue menor y no logró aumentar su tamaño a lo largo de las tres jornadas electorales (consultas interpartidistas, primera y segunda vuelta).

En Cundinamarca, por ejemplo, el proyecto político de Gustavo Petro registró un bajo crecimiento porcentual de votos. Durante la segunda vuelta electoral, el 66% se opuso a este proyecto político y prefirió la candidatura de Rodolfo Hernández.

Mientras que en Bogotá las fuerzas políticas se mostraron polarizadas y al final se inclinaron hacia el proyecto de Gustavo Petro en un 59% de la votación. Lejos de ser un territorio de dominancia política para la candidatura de Gustavo Petro, Bogotá se acerca más al escenario de territorio en disputa entre estas dos fuerzas políticas.

Bajo estas circunstancias de visiones políticas encontradas debe analizarse el proyecto de integración regional Bogotá-Cundinamarca, ya que una de ellas, predominante en Bogotá, simpatiza e impulsa las ideas sociales de izquierda, y la otra, dominante en Cundinamarca, se resiste a adoptar este tipo de ideas.

CAPÍTULO 3

Perfil del nuevo gobierno nacional

El 19 de junio de 2022 Gustavo Petro fue elegido Presidente de Colombia con una victoria de 700.000 votos por encima de su contendor en segunda vuelta, Rodolfo Hernández. Por primera vez en la historia de Colombia, un gobierno de izquierda llegó al más alto poder nacional lo que generó sentimientos encontrados. Un sector de la sociedad recibió el triunfo de Petro con ilusión y entusiasmo, por la promesa de que asumiera la conducción del Estado un gobierno comprometido con transformar al país en sus inequidades sociales y económicas y con la implementación del Acuerdo Paz. Para el otro sector, el ascenso al poder de un gobierno de izquierda ahondó las preocupaciones por el rumbo que pudiera tomar el modelo político y económico del país.

Ciertamente, el programa de gobierno que presentó la candidatura de Petro es de corte reformista y representa un punto de quiebre en el enfoque de las políticas que han regulado el aparato económico del país. Como la propuesta de reforma pensional que incluye unificar los regímenes de prima media y ahorro individual, del Sistema General de Pensiones; o la reforma agrícola para fortalecer la producción de alimentos a través de instrumentos como, por ejemplo, el incentivo a las tierras improductivas. También, la propuesta de hacer una transición energética que incluya ralentizar la actividad petrolera, iniciando con el congelamiento de los contratos de exploración.

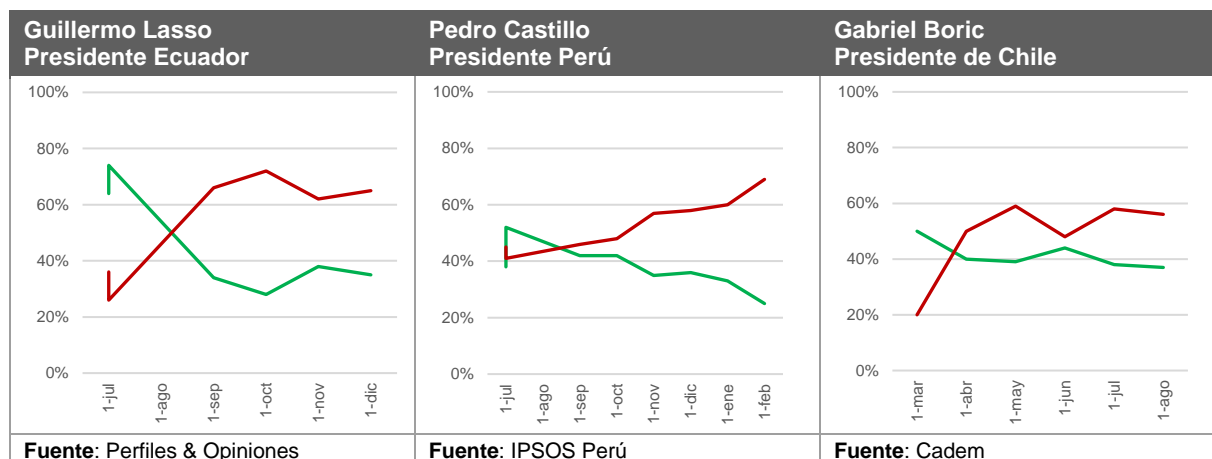
La combinación de elementos de un gobierno de izquierda con talante reformista despertó los más aterradores fantasmas asociados a los regímenes de izquierda latinoamericanos de la primera generación del siglo XXI, como la expropiación, el decrecimiento económico, la búsqueda por una permanencia perpetua en el poder, el populismo y el ascenso de un eventual régimen autoritario.

Estos temores cobraron forma en la opinión pública y, en alguna medida, ayudaron a modelar el proceso de toma de decisiones de los votantes. Como resultado, Gustavo Petro triunfó en las urnas, pero no con un triunfo holgado que le permita gobernar con un margen de independencia de cara a los actores políticos más tradiciones de corte pro-establecimiento.

Aunque la diferencia a favor de 700.000 votos fue suficiente para despejar cualquier manto de duda sobre la legitimidad de esta elección presidencial, no deja de ser una cifra estrecha que planteó un desafío de gobernabilidad al electo presidente Petro.

Bajo este escenario, Gustavo Petro se estrena como presidente electo con la necesidad de resolver un desafío de tres aristas. Aunque cuenta con una bancada grande en el Congreso, debe tender puentes con otros partidos y estamentos políticos para que apoyen su agenda reformista, le den a su gobierno un mayor margen de gobernabilidad política y, además, pueda enviar un mensaje de tranquilidad para ahuyentar los fantasmas que lo rodean.

Este escenario desafiante tiene un ingrediente adicional. En los últimos lustros, el periodo de duración de la luna de miel de los gobiernos entrantes se ha achicado. Hace 10 o 20 años atrás, los gobiernos entrantes podían gozar de uno o dos años de luna de miel con la opinión pública. Hoy día, y quizás por efecto del vertiginoso ritmo de las redes sociales, la luna de miel se ha recortado a los tres primeros meses de gobierno (Ver tabla 9).

Tabla 9. Evolución de la favorabilidad de los presidentes de Izquierda de Latinoamérica: primeros 6 meses

Taxonomía del gabinete ministerial

La visión más básica sobre la conformación del gabinete ministerial indica que éste lo confecciona el presidente con personas de confianza para que lo acompañen, durante un periodo de tiempo de su mandato, en la implementación de su plan de gobierno y en la conducción del Estado. Sin embargo, ayudarle al Presidente a gobernar sólo es una de las funciones del equipo ministerial.

Para tomar la decisión de nombrar a un ministro, el Presidente no sólo considera que éste sea competente, capaz y confiable para dirigir la cartera asignada hacia el rumbo que establece el gobierno; además, sopesa otros elementos que se traduzcan en mayor gobernabilidad. De esta manera, el nombramiento de ministros también es una herramienta para tejer relaciones políticas con diferentes estamentos de la sociedad y para enviar mensajes a la sociedad acerca del talante de la administración.

Bajo esta óptica, con la conformación del gabinete ministerial el Presidente busca resolver las circunstancias que pueden poner en jaque su administración. En el caso del Presidente Petro, estas circunstancias fueron despejar los temores que rodearon a su aspiración presidencial, aumentar el margen de gobernabilidad tras una victoria ajustada y mantener el respaldo de los sectores que lo llevaron a la Presidencia.

Esta lógica instrumental explica el nombramiento del Ministro de Hacienda, una de las primeras designaciones que se dio a conocer. Para esta cartera el presidente Petro nombró a José Antonio Ocampo, un respetado economista, con una prestigiosa trayectoria en cargos públicos y organismos multilaterales que resultaba adecuada para enviar un mensaje de tranquilidad a los mercados de capitales y a los sectores empresariales preocupados por el rumbo de la economía y las finanzas del país. Además, la visión socialdemócrata de Ocampo sobre la política macroeconómica, coincidente con la visión del Presidente Petro, reforzaba otros dos mensajes estratégicos para gobernar. De un lado, que su gobierno hará un manejo responsable y conservador de la política macroeconómica, pero introducirá los cambios que prometió durante la campaña para corregir las inequidades sociales y económicas.

El nombramiento de los ministros de Justicia, de Transporte, de Vivienda y de las TIC, por el contrario, respondió a otra lógica. Con estos, el Presidente Petro sentó las primeras piedras para construir alianzas con

los partidos Liberal, Conservador y la U, con cuyo apoyo no solamente aseguraba una bancada mayoritaria en el Congreso para sacar adelante su agenda legislativa, sino que, además, conjuraba los desafíos de gobernabilidad con que iniciaba su mandato¹.

Si bien el Pacto Histórico, la coalición de partidos que respaldó la aspiración presidencial de Petro, logró una importante presencia en el Congreso de la República, el calibre de las reformas que quiere sacar adelante el Gobierno de Petro exige contar con un bloque parlamentario mucho más amplio. Se trata de reformas ambiciosas que generan resistencias del establecimiento. Tal es el caso de la reforma tributaria, con la que busca sentar las bases económicas de su visión de un contrato de justicia social más equitativo y reducir el déficit fiscal, golpeado por las urgencias que ocasionó la pandemia. En este paquete también están las reformas: pensional, agrícola, de trabajo, de educación, a la salud y la política de transición energética, todas iniciativas que suelen conllevar un alto costo político para lograr su aprobación en el Congreso de la República. De allí la importancia de tener el respaldo de estos partidos y que éste se vea reflejado tanto en el gabinete ministerial como en otros estamentos del gobierno central.

La cuota partidista en la conformación del gabinete ministerial no se limitó a estos tres partidos políticos. Otros que también tienen representación en el gabinete son la Colombia Humana, el Partido Comunista, Soy Porque Somos, la Unión Patriótica. Estas colectividades, que además pertenecen al Pacto Histórico, tienen representación en los ministerios de Ambiente, de Cultura, de Trabajo y de Minas y Energía. Esto resulta interesante por dos sentidos. Primero, no todos los partidos del Pacto Histórico quedaron representados en el gabinete ministerial. Por fuera quedaron colectividades importantes como el Polo Democrático, Mais, Aico, ADA, entre otros. Segundo, la cuota partidista para el Pacto Histórico quedó distribuida (excluyendo cultura) en carteras críticas para las reformas que quiere impulsar el Gobierno. Por lo tanto, la lógica que explica el nombramiento en estos cuatro ministerios no solamente es darle representación a los partidos que acompañaron al Petro en la victoria. Es el caso de Susana Muhamad, exconcejal de Bogotá, quién ya antes lo había acompañado a Petro durante su alcaldía como Secretaria de Ambiente de Bogotá. También, Gloria Inés Ramírez, con quién libró sendas batallas en el Congreso para reformar el sistema laboral del país (*Ver tabla 10*).

El nombramiento de los otros diez ministerios tampoco responde a la lógica de las cuotas partidistas. Así que, en estas carteras, el presidente Petro optó por un criterio diferente.

Tabla 10. Participación partidista del Gabinete presidencial

No cuota partidista		Cuota Partidista	
Min. Agricultura	N/A	Min. Ambiente	Colombia Humana
Min. Ciencia	N/A	Min. Cultura	Unión Patriótica
Min. Comercio	N/A	Min. Trabajo	Partido Comunista
Min. Defensa	N/A	Min. Minas	Soy Porque Somos
Min. Deporte	N/A	Min. Justicia	Partido Liberal
Min. Educación	N/A	Min. Vivienda	Partido Liberal
Min. Hacienda	N/A	Min. TIC	Partido de la U
Min. Interior	N/A	Min. Transporte	Partido Conservador
Cancillería	N/A		
Min. Salud	N/A		

Fuente: *Elaboración propia a partir de información periodística.*

Evidentemente, la tarea de descifrar las lógicas que subyacen a la decisión de un mandatario conformando su gabinete ministerial es ambiciosa. Sin embargo, hay elementos que funcionan como pistas para tener una comprensión, si bien no exhaustiva, del por qué unas personas y no otras. Uno de estos elementos es la ubicación ideológica del ministro, puesto que revela la importancia de tener personas con la cercanía programática en ciertas carteras. Otro elemento, es pensarlo en términos de tipología. Es decir, aquellos cuyo nombramiento obedece a que son cercanos al mandatario; aquellos que son nombrados por su perfil tecnócrata; por último, los que son elegidos porque le imprimen gobernabilidad al Gobierno. Cabe aclarar que estas tipologías no operan en la realidad de forma pura. En algunos casos, un ministro puede responder a la clasificación de tecnócrata y de cercanía al mismo tiempo; también, puede ser cercano al mandatario y a la vez imprimirle gobernabilidad a la administración. Sin embargo, en este documento se utilizan en su sentido más pura, simplemente por fines interpretativos.

Al combinar estos dos elementos (ubicación ideológica y tipología) se obtiene una lectura interesante del gabinete ministerial (*ver tabla 11*).

Tabla 11. Matriz del gabinete presidencial

Gobernabilidad	Min. Vivienda		Min. Justicia Min. Interior	Min. TIC Min. Transporte
Tecnócratas	Min. Deporte Min. Cultura	Min. Agricultura	Min. Ciencia Min. Comercio Min. Educación Min. Hacienda	
Cercanos	Min. Ambiente Min. Trabajo Min. Defensa Min. Minas Min. Salud	Min. RR. EE		
	Izquierda	Centroizquierda	Centro	Centroderecha

Fuente: *Elaboración propia a partir de información periodística.*

En los ministerios de Ambiente, de Trabajo, de Defensa, de Minas, de Salud y de Relaciones Exteriores, se nombraron personas que no sólo son cercanas al presidente Petro, sino que además son cercanas ideológicamente y, por tanto, comprende con gran claridad su visión de país. Así, esta suerte de “*guardia pretoriana*” tendría la responsabilidad de velar por las columnas vertebrales de este gobierno: la política de cambio climático y de transición energética (Ministerio de Minas y Ministerio de Ambiente), la apuesta por la paz total, la implementación del Acuerdo de Paz y el cambio en la política contra las drogas (Cancillería y Ministerio de Defensa), y las reformas al sistema de salud y al mercado laboral (Ministerio de Salud y Ministerio de Trabajo).

En las carteras de Agricultura, Ciencia, Comercio, Educación y Hacienda, Cultura y Deporte se nombran personas no todas cercanas ideológicamente, pero sí técnicos en sus respectivos sectores. Varios de ellos, veteranos en el quehacer de las políticas públicas. Además de ser figuras que pueden transmitir tranquilidad a los sectores más ansiosos de la sociedad (tal es el caso de José Antonio Ocampo en el Ministerio de Hacienda o de Alejandro Gaviria en el de Educación), cuentan con una trayectoria que resulta útil para imprimirle un asidero de realidad sobre lo que es factible hacer en sus respectivas carteras en contraste a lo que el gobierno espera que ocurra. Cecilia López, por ejemplo, ya antes se había probado en el Ministerio de Agricultura, y en otros cargos públicos, por lo que cuenta con la experiencia para consensuar con diferentes actores de poder para cumplir su tarea de sacar adelante una reforma agraria que fortalezca la producción de alimentos.

En la cabeza del Ministerio de Justicia y del Ministerio del Interior llegan dos personas de centro, que le imprimen gobernabilidad a la Administración Petro. El primero, Néstor Osuna, no solo con la tarea de garantizar la independencia de la justicia, luchar contra la corrupción y garantizar el acceso a la justicia de la ciudadanía, sino, también, con la función tender puentes con el Partido Liberal, fuerza importante en el Congreso. El segundo, Alfonso Prada; que, aunque no es cuota partidista, representa una posición política moderada necesaria para manejar las relaciones con el Congreso de la República. En los ministerios de Transporte y de las TIC, dos personas más alejadas ideológicamente al proyecto político del Presidente Petro, pero que también le ayudan a incrementar el grado de gobernabilidad, como se explicó arriba.

Finalmente, al frente del Ministerio de Vivienda, se nombra a Catalina Velasco. Una mujer que, aunque representa la cuota partidista liberal, tiene una posición ideológica cercana al presidente Petro. De hecho, ya antes había trabajado con Petro durante su alcaldía.

En síntesis, todo apunta a considerar que el presidente Petro se decanta por esta conformación de su gabinete ministerial pensando en lograr, lo más pronto posible, la aprobación de sus principales reformas.

Gobernabilidad legislativa del Gobierno Nacional

El resultado de la negociación con los partidos Liberal, Conservador y la U le permitió al presidente Petro construir una bancada de gobierno en el Congreso amplia y suficiente para sacar adelante su agenda de reformas en el legislativo.

Así, la bancada gobiernista quedó compuesta por el Pacto Histórico, la Alianza Verde, el Partido de los Comunes, Mais, Aico, el Partido Conservador, el Partido Liberal, y otros movimientos minoritarios y algunas de las curules de paz. En total, la bancada gobiernista suma 217 curules de más de 6 partidos políticos (*ver tabla 12*).

Tabla 12. Posición frente al Gobierno de los Partidos representados en el Congreso

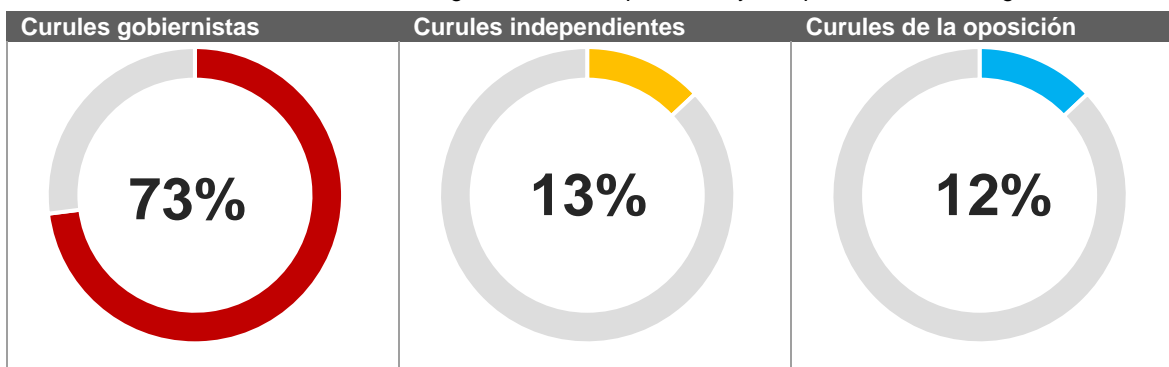
Gobiernistas		Independientes		Oposición	
Pacto Histórico	49	Cambio Radical	29	Centro Democrático	28
Partido Liberal	47	Mira	4	Liga de Gobernantes	1
Partido Conservador	42	Nuevo Liberalismo	1	Otros	6
Partido de la U	26	Liga de Gobernantes	2		

Alianza Verde	23	Verde Oxígeno	2		
Partido de los Comunes	10	Otros	2		
Otros	20				
TOTAL	217	TOTAL	40	TOTAL	35

Fuente: Elaboración propia a partir de información periodística.

En términos porcentuales, los partidos declarados gobiernistas ascienden a 73% de las curules del Congreso. Mientras que los partidos declarados en independencia y en oposición representan 13% y 12%, respectivamente (ver ilustración 20).

Ilustración 20. Tamaño de las bancadas gobiernista, independiente y de oposición en el Congreso

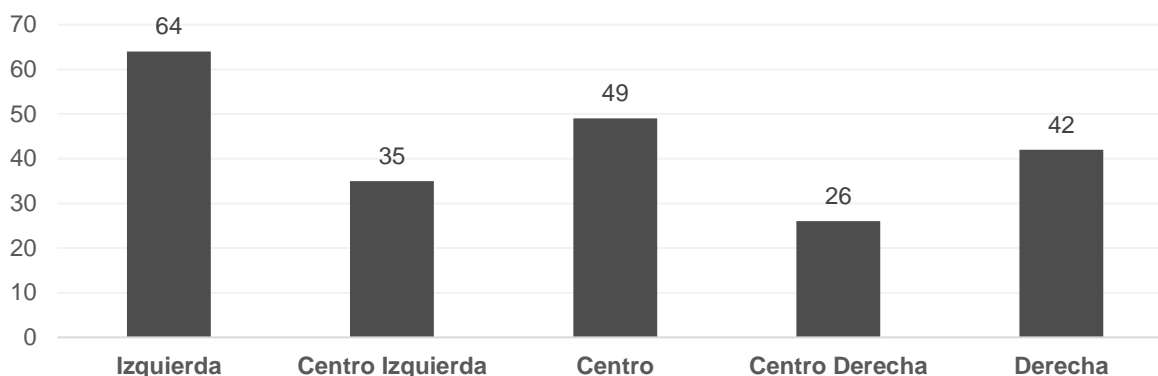


Fuente: Cálculos propios a partir de información periodística.

Sin bien la bancada gobiernista le da un amplio margen de maniobra al Gobierno en el legislativo, su composición no está construida sobre la base de un compromiso programático por parte de todos los partidos que la integran. Por el contrario, lo que une esta bancada son compromisos de índole política. Por lo que mantenerla cohesionada requiere permanentes negociaciones políticas, que se traducen en costo político para el ejecutivo.

Basta darle una mirada a la composición por posición ideológica de la bancada de gobierno para hacerse una idea de lo diversa que ésta es en términos de afinidades programáticas. Esto supone que la bancada de gobierno, aunque es amplia, es frágil. Dicho lo mismo en otras palabras, la bancada de gobierno no representa un cheque en blanco para que el Gobierno tramite su agenda legislativa a su gusto. Más bien, coloca al gobierno en el plano de negociar y consensuar el contenido de su agenda legislativa y eventualmente tendrá que recortar o modificar sus ambiciones reformistas.

En el pasado, otros gobiernos entrantes actuaron para tener el respaldo de una bancada amplia en el Congreso. Por ejemplo, el gobierno de Juan Manuel Santos (2010-2014; 2014-2018). Sin embargo, hay elementos diferenciadores con respecto a la bancada de gobierno de la Administración Petro. Mientras que, en otras ocasiones, la bancada gobiernista era más bien homogénea en términos ideológicos, en esta vez la bancada es heterogénea en este aspecto concreto (Ver ilustración 21).

Ilustración 21. Composición de la bancada de gobierno, por posición ideológica de los congresistas

Fuente: Cálculos propios a partir de datos registrados en HESMAP.

A la luz de estas consideraciones, el Gobierno de Gustavo Petro inicia su administración bajo una situación que requiere de mucha precisión, ya que tiene un paquete de reformas de grueso calibre para tramitar en el Congreso y cuenta con una bancada; que, aunque es amplia, podría desintegrarse al cabo del primer año de gobierno.

Los ejes programáticos del gobierno nacional

El gobierno del presidente Gustavo Petro es reformista. Durante su candidatura presentó su programa como un “Gobierno del Cambio”; y en su discurso de posesión como 42° Presidente de la República, reafirmó la pretensión de su gobierno de introducir cambios que corrijan las desigualdades y la distribución de los recursos en el país, dándole un mayor protagonismo a la intervención del Estado como el agente responsable de replantar la noción de justicia social en la sociedad.

“No hemos avanzado como humanidad compitiendo, lo hemos hecho ayudándonos. Por eso estamos vivos en este planeta. Seremos iguales cuando el que más tiene al pagar sus impuestos lo haga con gusto, con orgullo, sabedor que ayudará a su prójimo niño, niña, bebé, joven, mujer, a crecer sano, a pensar, a vivir con la plenitud que da la nutrición y la educación del cerebro y del alma.

La solidaridad está en el impuesto que paga el que puede pagarlo y en el gasto del estado que va a quienes lo necesitan por su infancia, por su juventud, por su vejez.

Por eso hemos planteado una reforma tributaria, una reforma de la salud y de las pensiones, una reforma del contrato laboral, una reforma de la educación. Por eso hemos priorizado en el presupuesto la infraestructura de la educación, de la salud, del agua potable, de los distritos de riego y de los caminos vecinales”. (Fragmento del discurso de posesión de Gustavo Petro, 7 de agosto de 2022).

La noción de justicia social que sostiene este gobierno parte de la idea de que la suerte de las personas no puede depender ni de la lotería de la genética (inteligencia, atractivo físico, carácter...), ni de la lotería social (la calidad de nuestro entorno emocional y educativo, el patrimonio y la agenda de contactos heredados...) (Barragué, 2019). Dicho de otra manera, que las oportunidades económicas y sociales no dependa de la suerte que se tenga en esas dos loterías determinantes en la vida².

Modificar estas condiciones implica reformar la manera en que operan las instituciones económicas y los principios que rigen la distribución de derechos y deberes. Hay muchas maneras en que las sociedades deciden resolver el funcionamiento de estos dos elementos, una de ellas es a través del mecanismo del mercado y la concepción de dar a cada uno lo que se merece. Otra, más ajustada la visión de este gobierno, es institucionalizar la solidaridad como principio rector de la distribución y asignarle al Estado la tarea de definir el rumbo en que operan las instituciones económicas.

Hay acá una diferencia en la visión del Estado del presidente Gustavo Petro. Mientras que sus antecesores eran más cercanos a la idea de que el Estado debía funcionar como complemento al mercado cuando éste falla, la visión del gobierno de Gustavo Petro plantea que el Estado debe tener un papel más protagónico para reducir las desigualdades, incrementar la progresividad del sistema tributario y disminuir la influencia del mercado en la distribución de derechos y deberes³.

En su discurso para la clausura del VII Congreso de la Andi (Petro, 2022), el presidente Petro explicó su visión del Estado de manera clara cuando señaló que el Estado no puede perder su papel de rector en el funcionamiento de las instituciones económicas, ya que es éste quien tiene la responsabilidad de generar mejores condiciones de igualdad y bienestar en la sociedad; esa función no puede quedar delegada al mercado⁴.

“El teorema dice que si hacíamos un mercado en la educación, un mercado, en la salud, en las pensiones, vamos a vivir mejor. El balance 30 años después es que nos equivocamos completamente. Quedamos con violencia, guerra, narcotráfico, dependencia casi exclusiva en el petróleo, raquitismo productivo, raquitismo en la agricultura y raquitismo en la industria, es decir, el cuerpo central de la generación de la riqueza.

Para construir igualdad social tenemos que tener un sistema que no sea exclusivamente de mercado, tiene que ser un sistema en el que sí participa el mercado, pero el Estado tiene que tener un papel rector.” (Fragmento del Discurso del presidente Petro en la clausura del VII Congreso de la Andi).⁵

Esta visión de Estado pretende materializarse a través del compendio de reformas que trae el gobierno. La reforma política, que busca crear listas cerradas y limitar la financiación privada a las campañas electorales, entre otras cosas; las reformas: agrícola para fortalecer la producción agrícola; la reforma tributaria, que es el corazón de la concepción de justicia social que trae este gobierno; las reformas al sistema pensional y al mercado laboral; las reformas al sistema educativo y al modelo de salud. En este paquete también se ubican las políticas de cambio climático, de transición energética, de aranceles, del catastro multipropósito para desincentivar los latifundios improductivos y de tarifas catastrales para aumentarlas, y otras.

El Plan Nacional de Desarrollo dará forma a estas transformaciones. El Plan definió tres bases para darle lineamiento estratégico a las políticas públicas que trae el Gobierno. La primera, la paz total, una reforma integral con enfoque territorial y diálogo social vinculante. La segunda, justicia ambiental, marcará el rumbo hacia una producción sostenible, sensible a los desafíos del cambio climático y una mejor gestión del agua. La tercera, justicia social, desarrollará las políticas de equidad, cohesión social y territorial.

Estas bases se desglosan en seis ejes estratégicos: 1) ordenamiento territorial hacia la paz total, 2) la seguridad humana y justicia social, 3) el derecho humano a la alimentación, 4) crecimiento verde con justicia social, 5) convergencia social y regional y 6) estabilidad macroeconómica (*Ver tabla 13*).

Aunque al momento en que se escribe este documento no se conoce el detalle de estos seis ejes, hay algunos elementos que llaman la atención para la actual administración distrital de Bogotá.

Tabla 13. Estructura del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026

Bases del Plan nacional de Desarrollo	
Paz total	Justicia Ambiental
Justicia Social	
Ejes del Plan Nacional de Desarrollo	
Ordenamiento territorial alrededor del agua y justicia ambiental	Internacionalización, transformación productiva para la vida y acción climática
Seguridad humana y justicia social	Convergencia regional
Derecho humano a la alimentación	Estabilidad macroeconómica

Fuente: elaboración propia del documento de la Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026: Colombia, potencia mundial de la vida.

A primera vista, en los ejes del Plan Nacional de Desarrollo (Departamento Nacional de Planeación, 2022) se aprecian varios aspectos coincidentes con la hoja de ruta que trazó la Administración Distrital de Bogotá en el Plan de Desarrollo Distrital 2020-2023.

El eje de crecimiento verde con justicia social, que pretende tener una economía más verde y un proceso industrial más limpio, maneja una visión cercana a los logros contenidos en el segundo principio del Plan de Desarrollo Distrital “Cambiar nuestros hábitos de vida para reverdecer a Bogotá y adaptarnos y mitigar la crisis climática”. Por ejemplo, el Plan de Acción Climática para Bogotá o también la implementación del Plan Integral de Gestión de Residuos Sólidos del Distrito, son iniciativas que pueden terminar fortaleciéndose con las políticas que, en esta materia, despliegue el Gobierno Nacional. Por supuesto, también en los programas de promoción de movilidad sostenible.

El eje de seguridad humana y justicia social, que corresponde a la concepción integral de seguridad (física, social, tragedias naturales y empleo), tendría varios puntos de conexión con el Plan de Desarrollo Distrital. Por ejemplo, en los programas de prevención de violencia de género, de emprendimiento productivo, en la estrategia “hecho en Bogotá” toda vez que incentiva la productividad local, los programas de acceso a vivienda digna, de promoción de empleo y emprendimiento.

El eje de convergencia social y regional, que busca reducir las brechas entre los hogares y las regiones y mejorar los indicadores sociales, maneja una visión cercana a los programas que se vienen implementando en el marco del principio de inclusión social y productiva de Bogotá. Por ejemplo, en la apuesta para reducir la pobreza monetaria y multidimensional o en los programas de subsidios y contribuciones.

Sin duda, esta no es una lista exhaustiva de los programas de la Administración Distrital y sus conexiones con las propuestas de política del Gobierno Nacional. Más bien, es una lista ilustrativa para señalar que hay más puntos de encuentro que de desencuentro, en cuanto a los puntos de llegada u objetivos. Las diferencias pueden estar, en cambio, en el camino o la forma de lograr al punto de llegada.

Al respecto, habrá que analizar, llegado el momento, en qué manera impactará las apuestas en marcha para Bogotá políticas como la reforma a la educación o la salud. Frente a la segunda, se sabe que ésta buscaría reformar el modelo como operan las empresas prestadoras de servicios, lo cual se convierte en un asunto de interés para Capital Salud.

El Gobierno Nacional se ha referido a los Planes de Ordenamiento Territorial dentro del eje estratégico de ordenamiento territorial hacia la paz total. Nuevamente, esto deberá analizarse a la luz del modelo que propuso la actual Administración Distrital para Bogotá; pero también con relación a la apuesta de construir la Región Metropolitana Bogotá-Cundinamarca.

A manera conclusión

El Gobierno de Gustavo Petro inicia su administración con unos desafíos de gobernabilidad que logra conjurar rápidamente. Los acuerdos políticos que se dan en el marco del denominado Frente Amplio por la Democracia y la Paz le permiten al presidente contar con una bancada de gobierno lo suficientemente amplia como para impulsar en el Congreso sus principales reformas políticas. La composición de esta bancada es variada en términos de posición ideológica de los congresistas, por lo que su cohesión no está basada en fidelidades programáticas o ideológicas. Esto supondría un factor de fragilidad latente que haría que el Gobierno, al menos durante su primer año, se muestre renuente a participar en confrontaciones que agrieten la bancada de gobierno y lo alejen de sus principales objetivos: sacar adelante el paquete de reformas de su programa de gobierno.

A partir de lo anterior, resulta plausible asumir que el presidente quiera mantener una prudente distancia con respecto a las dinámicas políticas que se presentan en Bogotá, evitando tener que asumir una posición que produzca divisiones irreconciliables al interior de la bancada de gobierno en el Congreso.

En 2023 tendrán lugar las elecciones regionales de gobernación, alcaldía, concejos y diputados. Bogotá será uno de los escenarios de confrontación electoral entre los actores que tienen una visión política distante al gobierno actual y los que tienen visión cercana. Por lo tanto, resulta factible asumir que el Gobierno Nacional busque producir unos resultados de gestión de política pública que permitan afianzar la aceptación de su visión de Estado en la ciudadanía.

La visión programática del Gobierno Nacional resulta coincidente en muchos aspectos con la visión de ciudad de la actual Administración Distrital. Sin embargo, algunas reformas y políticas públicas que busca impulsar el gobierno son asuntos de interés para la Administración Distrital. Tal es el caso de la reforma a la salud y a la educación, las políticas en materia de gestión de residuos sólidos, la integración de los planes de ordenamiento territorial, las tarifas de servicios de aseo, entre otras.

CAPÍTULO 4

Bogotá, territorio de garantías electorales*

Garantías electorales para las elecciones de 2022

La Comisión Distrital para la Coordinación y Seguimiento de los Procesos Electorales es una instancia de articulación interinstitucional en donde se definen diferentes responsabilidades de apoyo para el desarrollo de los comicios. Concretamente, aquellas que son necesarias para el cumplimiento de las garantías electorales y la salvaguarda de los derechos y deberes de los partidos y movimientos políticos¹.

En Bogotá, esta Comisión la integran la Alcaldía de Bogotá, quien la preside a través de la Secretaría Distrital del Gobierno², junto con los representantes de la Policía Metropolitana y las Fuerzas Militares para la jurisdicción militar del Distrito. Además, son invitados permanentes representantes de los organismos de control y del poder judicial. También, son invitados los delegados de los partidos y movimientos políticos, toda vez que la instancia no solamente gestiona acciones de equidad para los sufragantes sino, también, para los aspirantes a los cargos de elección popular (*Ver tabla 14*).

Tabla 14. Conformación de la Comisión Distrital para la Coordinación y Seguimiento de los Procesos Electorales

Integrantes	Invitados permanentes	Partidos y movimientos
<ul style="list-style-type: none"> Alcaldía Distrital Comandante de Policía del Distrito Comandante de las FF. MM de la jurisdicción militar 	<ul style="list-style-type: none"> Director Seccional de Fiscalías. Director del Cuerpo Técnico de Investigación de la Fiscalía. Presidente del Tribunal Superior del Distrito Judicial. Procurador Distrital. Personero Distrital. Contralor Distrital. Registrador Distrital. 	Delegados de los partidos y movimientos políticos

Para llevar a cabo el mandato de esta Comisión, se realizaron nueve sesiones: cinco sesiones ordinarias en atención a las elecciones legislativas, una extraordinaria para las consultas interpartidistas y tres para las elecciones presidenciales.

La asistencia a las diferentes sesiones realizadas fue variable. Si bien contó con la presencia permanente de la Secretaría Distrital de Gobierno, la de los demás participantes varió debido a múltiples factores externos que no serán analizados en este documento. Sin embargo, para la mayoría de las sesiones la asistencia fue nutrida y permitió que se abordarán diferentes aspectos acerca de la organización y la información ciudadana requerida para los respectivos días de votación (*ver ilustración 22*).

* Este capítulo fue elaborado por el equipo de asuntos electorales de la Dirección de Relaciones Políticas de la Secretaría de Gobierno de Bogotá. José Guillermo Orjuela Ardila, Camila Andrea Bustos Ocampo, Andrea del Rosario Ruiz Guerrero.

Ilustración 22. Tasa de asistencia promedio a las sesiones de la Comisión Distrital Electoral

	Sesiones de la Comisión para las elecciones legislativas	Sesiones de la Comisión para la elección presidencial
Integrantes	74%	67%
Invitados permanentes	63%	83%
Partidos y movimientos	49%	53%

Fuente: Datos primarios estadísticos, actas de las Comisiones distritales electorales 2022.

El promedio de la tasa de asistencia de los organismos de control y del poder judicial, que son invitados permanentes, fue un poco más alta en las sesiones convocadas para la elección presidencial que para las legislativas, pero esto obedece a que fue mayor el número de sesiones para las elecciones legislativas que para las presidenciales. También, al hecho de que la jornada de votación legislativa dejó aprendizajes que se abordaron a profundidad y demandaron acciones que se implementaron para los días de votación de la primera y, especialmente, segunda vuelta presidencial. Tales aprendizajes se relacionaron con la necesidad de fortalecer la preparación de los jurados de votación, específicamente en la labor de pre-conteo de votos, ya que se observaron falencias durante la elección legislativa que fue imperante resolver para garantizar la objetividad de la labor electoral y, en consecuencia, la legitimidad de la autoridad electoral que resultó golpeada.

Con relación a los partidos y movimientos políticos, su tasa de asistencia estuvo por debajo de la que se registró para los otros grupos de participantes a la Comisión. No obstante, es importante resaltar que, durante las primeras sesiones convocadas para la elección legislativa, la participación de este grupo fue considerablemente alta, aunque luego bajó el número de delegados que asistieron, lo cual puede responder al hecho de que entre más cercana es la fecha de la elección, mayores son las urgencias logísticas de estos actores en sus labores propias de promoción del voto. En todo caso, sí resulta interesante observar cómo algunos partidos y movimientos tienden a participar de manera más sistemática a esta Comisión que otros (*ver tabla 15*).

Tabla 15. Tasa de asistencia promedio de los partidos y movimientos políticos a las sesiones de la Comisión Distrital Electoral para la elección legislativa

Tasa de asistencia alta (≥ 80%)	Tasa de asistencia media (≤40%; ≥60%)	Tasa de asistencia baja (≤20%)
Partido Conservador Partidos de los Comunes Mira	Polo Democrático Alternativo Colombia Justa Libres Mais Colombia Humana	Partido de la U Colombia Renaciente Aico Centro Democrático Cambio Radical Nuevo Liberalismo Partido Liberal Coalición Centro-Esperanza Salvación Nacional Ada Alianza Verde ASI

Fuente: Datos primarios estadísticos, actas de las Comisiones distritales electorales 2022.

Durante las sesiones de la Comisión se definieron diferentes compromisos para asegurar el normal desarrollo de las jornadas electorales y atender los distintos planteamientos de los partidos y movimientos políticos. Vale destacar que, en conjunto con el Ministerio del Interior, la Secretaría Distrital de Gobierno, los organismos de control y los partidos y movimientos políticos, se firmó el “*Pacto por la vida y la democracia en Bogotá*”, compromiso para generar un ambiente democrático responsable y pasivo para aceptar los resultados electorales. Adicionalmente, cada uno de los integrantes asumió responsabilidades coherentes con sus competencias.

Para la elección legislativa, la Registraduría Distrital se encargó de socializar el calendario electoral de las actividades preparatorias a la elección, de modo que tuvieron presencia los entes de control y los partidos y movimientos políticos en aquellos temas de su interés para el normal desarrollo de este calendario. La fuerza pública, además de brindar información, monitorear y reportar el orden público, se encargó de reforzar los esquemas de apoyo y cobertura en los puestos de votación. Los organismos de control, recomendar el funcionamiento de la Mesa de Justicia y pedir la atención de las denuncias que se presenten antes y durante la votación. Por lo anterior, se generaron mesas de trabajo en cumplimiento de los compromisos adquiridos en el marco de la Comisión, con el propósito de atender las alertas del certamen con la Personería de Bogotá, así como con la Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia, la Policía Metropolitana y las direcciones de Diálogo Social y Derechos Humanos de la Secretaría Distrital de Gobierno para atender novedades del proceso electoral. Por su parte, a las entidades del distrito brindar apoyo logístico para atender las necesidades de la Registraduría mediante comités técnicos electorales instalados.

Posteriormente, y de cara a la primera y segunda vuelta presidencial, las decisiones de la Comisión priorizaron tanto el fortalecimiento de la seguridad como de la transparencia del pre-conteo de votos, a fin de evitar cualquier eventualidad que pudiera alterar el desarrollo de la elección presidencial. Buena parte de estas decisiones se basaron de las recomendaciones del Ministerio Público, en articulación la Policía Metropolitana y la Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia.

Así, y para evitar eventuales bloqueos, se gestionaron grupos reactivos motorizados y unidades antiexplosivas alrededor de los puestos de votación focalizados. Se realizó un trabajo interinstitucional y de buenas prácticas del personal territorial de Derechos Humanos, Diálogo Social y Gestores de Convivencia. Se reforzaron las previsiones de transporte aéreo para el traslado de material electoral, en caso de alteraciones del orden público en la luna sur de Bogotá.

La Registraduría Distrital reforzó sus sistemas y plataformas tecnológicas, y las capacitaciones a los jurados de votación, tanto en la modalidad presencial como virtual, a través del Sistema Integral de Capacitación Electoral (SICE)³. En atención a las observaciones de los partidos sobre la seguridad informática para el manejo de los datos, la Registraduría invitó a los partidos y movimientos políticos a participar en las capacitaciones virtuales para los testigos electorales; y en conjunto con la Secretaría Distrital de Gobierno y con la presencia de la empresa Disproel, se validó la funcionalidad de las máquinas de biometría ante los partidos políticos.

En atención las observaciones de los organismos de control y de los partidos y movimientos políticos relacionadas con la seguridad de las sedes de campaña, el equipo de asuntos electorales de la Dirección de Relaciones Políticas visitó y dio acompañamiento a las sedes de los aspirantes a la presidencia de la República.

Asimismo, para garantizar el normal desarrollo de la jornada electoral, se decidió visitar aquellos puestos de votación identificados con algún riesgo de orden público, de acuerdo con el mapa de prevención y seguridad electoral que presentaron los organismos de inteligencia de la Policía Metropolitana.

Finalmente, desde la Secretaría Distrital de Gobierno se realizó acompañamiento durante los recorridos de control sobre publicidad electoral, liderada por la Secretaría Distrital de Ambiente y entes de control, con el propósito de regularla.

Para reforzar la educación ciudadana, se socializaron las campañas “Por un juego limpio” y “Transparencia en elecciones”, iniciativa que surgió del equipo de asuntos electorales de la Secretaría de Gobierno para informar a la ciudadanía, a las alcaldías locales y a las entidades sobre los delitos electorales, los mecanismos para denunciarlos y el respeto a la voluntad de los electores.

Desarrollo del día de votaciones legislativas y presidenciales

Para las elecciones legislativa, de consultas partidistas y presidenciales, en Bogotá se dispusieron 16,821 mesas de votación, ubicadas en 901 puestos de votación. Se contó con 119.780 jurados de votación, lo que equivale a 7 jurados por mesa de votación, y se tuvo la presencia de 150 observadores electorales. Además, se ubicaron 103 puntos de Infovotantes (*Ver ilustración 23*).

Ilustración 23. Datos generales para las elecciones 2022.



Fuente: datos primarios, Infovotantes.

Adicionalmente, se instaló el Puesto de Mando Unificado (PMU) Distrital y 20 PMU para cada localidad. Además, un Puesto de Monitoreo ubicado en la Secretaría Distrital de Gobierno, conformado por el equipo de asuntos electorales de la Dirección de Relaciones Políticas, que se encargó de enlazarse con las localidades para el correspondiente seguimiento y apoyo a los reportes de los PMU locales.

La jornada de votación legislativa y consultas partidistas se desarrolló mayormente en normalidad, aunque se presentaron dos tipos de situaciones que merecieron atención. Por un lado, los recursos de información para los votantes se presentaron falencias, bien sea porque la plataforma de Infovotantes reportó intermitencias en su funcionamiento, lo que imposibilitó que algunos votantes pudieran usarla para

identificar su puesto de votación, o porque se registraron dificultades para encontrar tarjetones con sistema braille.

Por el otro, se reportaron casos de algunos jurados de votación que diligenciaron el formato de pre-conteo de votos de manera imprecisa. Por lo que el pre-conteo de votos para representantes a la Cámara resultó considerablemente diferente al que arrojó el conteo de votos que se realizó días después de la votación. ¿Qué ocurrió? Tanto la Registraduría como la Misión de Observación Electoral (MOE) concluyeron que algunos jurados de votación registraron como inválidos votos válidos y que esto ocurrió porque dichos jurados de votaciones no tuvieron suficiente preparación para esta labor.

Si bien, en estricto sentido no se puede hablar de fraude electoral porque este error se corrigió durante el escrutinio, la opinión pública juzgó que sí hubo fraude electoral en contra de los aspirantes a la Cámara de Representantes de la coalición del Pacto Histórico. Por lo tanto, se afectó la credibilidad de la institución electoral y quedó un manto de duda para las elecciones presidenciales.

Es importante destacar que esta irregularidad se presentó a nivel nacional y no se localizó en Bogotá.

Ya para las votaciones de primera y segunda vuelta presidencial, estas falencias fueron abordadas a profundidad durante las sesiones de la Comisión Distrital Electoral para evitar su ocurrencia. Por lo tanto, para estas votaciones se fortaleció la conformación de los jurados de votación con personas con mayor experiencia en este tipo de actividades, como docentes de colegios públicos y privados, trabajadores del sector público y privado, personal de directorios políticos y estudiantes universitarios.

Adicionalmente, los delegados de puestos de la Registraduría actuaron con mayor prontitud ante las solicitudes de tarjetones con sistema braille y mejoró el protocolo de acceso de los testigos electorales a los puestos se manejó. Previamente, la Policía Metropolitana emitió una instrucción a sus integrantes para contribuir a que dicho acceso de los testigos electorales a los puestos ocurriera con mayor agilidad.

En síntesis, la votación de primera y segunda vuelta presidencial fueron tranquilas, con procesos equitativos en los cuales se ofrecieron garantías tanto para los sufragantes como para los candidatos en la contienda.

Balance de participación en Bogotá para las elecciones 2022

La participación política en Bogotá durante las elecciones legislativas y presidenciales arrojó un panorama interesante. Lo primero que hay que mencionar es que disminuyó la participación efectiva (es decir, quienes votaron por un candidato o en blanco) tanto en la votación para senadores y representantes a la Cámara. Comparado con 2018, tuvo crecimiento porcentual negativo de 8%.

Segundo, aunque fue menor el número de personas que salieron a votar, aumentó el volumen de aprovechamiento de votos. Esto quiere decir que hubo un menor número de votos nulos y de tarjetas no marcadas en estas elecciones legislativas de 2022, que en las pasadas de 2018. Las tarjetas no marcadas registraron un decrecimiento porcentual de 39% y los votos nulos de 68%, en la votación de representantes a la Cámara. En la de Senado, decrecieron 45% las tarjetas no marcadas y 53% los votos nulos. Esto pareciera mostrar una mejor preparación de los votantes o, también, una menor intención de ellos para invalidar voluntariamente su voto (*Ver tablas 16 y 17*).

Tabla 16. Crecimiento porcentual de la participación en Bogotá para la elección de Cámara de Representantes

Tipo de votos	2018	2022	Var %
Tarjetas no marcadas	49.585	28.873	-39%
Votos nulos	246.861	75.333	-68%
Participación efectiva	2.795.532	2.684.981	-8%
Potencial electoral	5.690.937	5.967.518	5%

Fuente: Cálculos propios a partir de datos de la Registraduría Nacional del Estado Civil

Tabla 17. Crecimiento porcentual de la participación en Bogotá para la elección de Senado

Tipo de votos	2018	2022	Var %
Tarjetas no marcadas	60.628	31.203	-45%
Votos nulos	160.082	70.762	-53%
Participación efectiva	2.777.460	2.671.521	-8%
Potencial electoral	5.690.937	5.967.518	5%

Fuente: Cálculos propios a partir de datos de la Registraduría Nacional del Estado Civil.

Para las elecciones presidenciales, el comportamiento de la participación en Bogotá fue relativamente parecido al que se observó para las elecciones legislativas. La variación porcentual de participación efectiva fue ligeramente baja en la primera vuelta (-2%), pero luego aumentó en la segunda vuelta. Esto puede responder a la intensidad que acompañó esta última ronda para elegir al Presidente de la República, frente a un escenario en que se veía muy reñida la definición por ambos candidatos.

Las tarjetas no marcadas registraron una marcada reducción en la primera vuelta (-67%), que luego se atenuó en la segunda vuelta (-25%). En todo caso, hubo una menor intención por invalidar el voto. Los votos nulos, por el contrario, registraron un crecimiento de 20% en la primera vuelta, lo cual contrasta con lo que ocurrió en las elecciones legislativas y en la segunda vuelta presidencial (*Ver tablas 18 y 19*).

Tabla 18. Crecimiento porcentual de la participación en Bogotá para la primera vuelta presidencial

Tipo de votos	2018	2022	Var %
Tarjetas no marcadas	3.464	1.410	-67%
Votos nulos	27.919	34.104	20%
Participación efectiva	3.673.525	3.765.589	-2%
Potencial electoral	5.690.937	5.967.518	5%

Fuente: Cálculos propios a partir de datos de la Registraduría Nacional del Estado Civil.

Tabla 19. Crecimiento porcentual de la participación en Bogotá para la segunda vuelta presidencial

Tipo de votos	2018	2022	Var %
Tarjetas no marcadas	1.572	1.350	-25%
Votos nulos	38.493	39.342	-9%
Participación efectiva	3.532.633	3.850.964	4%
Potencial electoral	5.690.937	5.967.518	5%

Fuente: Cálculos propios a partir de datos de la Registraduría Nacional del Estado Civil.

A manera de conclusión

El trabajo que se realiza al interior de la Comisión Distrital para la Coordinación y Seguimiento de los Procesos Electorales es fundamental para definir la ruta de trabajo articulado a favor de las garantías

electorales en Bogotá. Si bien la participación y asistencia a las sesiones convocadas es nutrida y suficiente para planear el desarrollo normal de las jornadas electorales, en este aspecto hay un espacio de oportunidad para trabajar en posteriores ocasiones. Puntualmente, continuar fortaleciendo las estrategias para aumentar la asistencia de los partidos y movimientos políticos a las sesiones de esta Comisión. Los aportes que provienen de este grupo de actores enriquecen de sobremanera las decisiones que se adoptan en esta Comisión para brindar garantías electorales; por lo que, en la medida en que la participación y asistencia de los partidos y movimiento sea cada vez más alta, más completas y abarcales serán las acciones de los integrantes de la instancia.

Aunque las imprecisiones que se presentaron entre el pre-conteo y el conteo de votos para representantes a la Cámara se resolvieron y las falencias detectadas en los jurados de votación fueron adecuadamente gestionadas por la Registraduría Nacional, no puede desconocerse el hecho de que esto generó un precedente crítico para la legitimidad de la institución electoral del país. La confianza hacia las instituciones pública no pasa por su mejor momento. Si bien no se trata un fenómeno exclusivo de Bogotá ni tampoco de Colombia, es recomendable analizar en detalle el estado de la confianza ciudadana hacia las instituciones electorales, especialmente teniendo en cuenta que 2023 será un año de elecciones de autoridades regionales.

Lo anterior implica revisar los procesos previos de validación de las plataformas tecnológicas informativas (como Infovotantes), para realizar los ajustes que sean necesarios y así evitar limitantes al acceso de información en los días de votación. También, revisar áreas de oportunidad para mejorar la articulación entre las entidades que participan en la Comisión Distrital Electoral, y reforzar las estrategias de difusión y pedagogía electoral sobre novedades, puestos de votación, funciones de los delegados en los puestos de votación, y otros.

A manera de conclusión

Las elecciones de 2022 marcaron un hito en la historia política de Colombia. Tras varias décadas buscando convertirse en una opción real de gobierno, la izquierda política del país finalmente logró ganar la Presidencia de la República. Gustavo Petro no solo se convirtió en el primer presidente de izquierda del país de la historia política reciente, sino que, además, lideró la creación de una arquitectura partidista que se impuso en las elecciones legislativas. La coalición del Pacto Histórico logró una representación significativa en el Congreso de la República, como nunca había tenido la izquierda en otras ocasiones.

La coyuntura que produjo la pandemia del COVID 19, con sus efectos sociales y económicos, sin duda fue un factor que contribuyó al triunfo político de la izquierda. Pero no fue el único factor. La pandemia puso al descubierto el malestar acumulado de la población hacia a la clase política que se percibe como defensora de un *status quo* poco interesado por el bienestar de la gente. También, un malestar frente al quehacer político y a un modelo económico que privilegia las decisiones de los técnicos, aunque estas vayan en contravía a las preferencias e intereses de la ciudadanía. Por lo tanto, el triunfo de la izquierda política del país no solamente se explica por factores coyunturales, también por factores estructurales de agotamiento frente al modelo económico.

En términos generales, se puede afirmar que el péndulo político se movió fuertemente hacia la izquierda debido a las preferencias inestables y emergentes de los ciudadanos. Las preferencias inestables se deben entender en este documento como la alteración de la tranquilidad o equilibrio de un cuerpo. También, como la predisposición a generar un cambio para que ocurra un desplazamiento. Las preferencias estables, por el contrario, aluden a lo que no cambia y se mantiene en un sitio durante un periodo prolongado.

En este ambiente de preferencias inestables y emergentes, la agenda programática de la izquierda tuvo mayor éxito para conectarse con los intereses del votante promedio de 2022. Contribuyó a este éxito el tono de la representación que utilizaron los representantes de esta orientación ideológica. En vez de apelar a un tono de moderación política, optaron enfatizar en la necesidad de introducir cambios sustanciales al quehacer político. Esta fórmula de apelar a un tono de representación política no moderado no solo les generó réditos electorales a los representantes de izquierda, también tuvo resultados positivos en aquellos representantes de derecha que invocaron la necesidad de defender el orden de las cosas. La representación de los actores ubicados en este documento a la derecha del espectro ideológico se redujo y perdió terreno político; sin embargo, siguen siendo fuerzas políticas decisivas.

En este orden de ideas, la conclusión que sale a la luz es que la representación del tipo moderado, que abogó por posiciones conciliatorias y cambios mesurados en el quehacer político, tuvo serias dificultades para conectarse con las preferencias de los votantes. Lo cual da a pensar que el votante de 2022 valora mejor las posiciones claramente definidas, aunque resulten polémicas, que las posiciones difusas.

De confirmarse esta premisa, es esperable que sucedan dos cosas. Primero, que este estado de ánimo de las personas permanezca en el tiempo, hasta que se estabilicen las preferencias políticas. Segundo, que los representantes políticos busquen capitalizar este estado de ánimo mientras permanece latente en la sociedad. De ser así, este tono de representación política marcará la dinámica política en la actividad legislativa, pero también, podría ser la base para las elecciones de autoridades regionales de 2023.

En el escenario de Bogotá, esto puede presentarse con mayor intensidad que en otras ciudades. Esto se debe, en primer lugar, a que Bogotá es el epicentro de la actividad política del país. Segundo, y como se detalla en el capítulo segundo de este documento, los resultados de la elección presidencial muestran que, aunque en Bogotá hay una mayor inclinación a preferir las opciones políticas de izquierda, las forma como quedaron distribuidas las fuerzas políticas se asemeja a la figura de un territorio en disputa.

Por ambas razones, Bogotá ocupa un lugar protagónico en la agenda programática de Gobierno Nacional. Una agenda reformista que el Gobierno buscará materializar, sino en su totalidad, al menos sí en los puntos estratégicos para cumplir con la promesa de cambio para el país y, también, para aprovechar la oportunidad histórica de llevar a la realidad las políticas progresistas que por década ha defendido la izquierda.

Como se plantea en este documento, la relación entre la Administración Distrital y el Gobierno Nacional tiene más puntos de coincidencia que de diferencia. La visión de ciudad de la Administración Distrital actual comparte muchos puntos de encuentro con la visión de país que propone el Gobierno Nacional. Pueden presentarse diferencias, que seguramente será sobre temas puntuales y tendrán que ver con medios más que con fines.

Esto puede generar, por un lado, que la Administración Distrital pueda jugar un papel importante en aquellas iniciativas que son estratégicas para el Gobierno Nacional y cuyos resultados redundan en los objetivos propios de la Administración. Por el otro, que en los temas puntuales donde haya diferencias sea necesario que la Administración presente su punto de vista, a partir de entender cuáles son las prioridades del Gobierno Nacional y el papel que la ciudad ocupa en ellas.

Bibliografía

Barragué, Borja. 2019. *Larga vida a la socialdemocracia*. Madrid : Ariel, 2019.

Borda, Sandra. 2018. Presidenciales en Colombia: ¿polarización o deterioro de la conversación política? *Nueva Sociedad*. [En línea] Mayo de 2018. [Citado el: 22 de Junio de 2022.] <https://www.nuso.org/articulo/presidenciales-en-colombia-polarizacion-o-deterioro-de-la-conversacion-politica/>.

Caracol Radio. 2022. Caracol Radio. [En línea] 16 de Junio de 2022. [Citado el: 13 de Agosto de 2022.] https://caracol.com.co/programa/2022/06/15/6am_hoy_por_hoy/1655306334_987694.html.

Cardenas, Mauricio. 2022. Una nueva etapa. *El Tiempo*. [En línea] 24 de Junio de 2022. [Citado el: 27 de Junio de 2022.] <https://www.eltiempo.com/opinion/columnistas/mauricio-cardenas-santamaria/una-nueva-etapa-columna-de-mauricio-cardenas-682801>.

Casal Bertoa, Fernando. 2019. Causas y consecuencias de la polarización: ¿Qué es lo que sabemos? *Fundación Faes*. [En línea] Octubre - Diciembre de 2019. <https://fundacionfaes.org/wp-content/uploads/2021/09/20200110132929causas-y-consecuencias-de-la-polarizacion-a-que-es-lo-que-sabemos.pdf>.

¿Democracia en Crisis? El Futuro de los Partidos Políticos y de la Democracia Representativa. **Casal Bertoa, Fernando y Rama Caamaño, Jose. 2018.** 2018, Revista de las Cortes Generales, págs. 201-226.

Hoffer, Eric. 2009. *El verdadero creyente: sobre el fanatismo y los movimientos sociales*. Madrid : Tecnos, 2009.

Latinbarometro. 2021. *Latinbarómetro 2020: informe*. Santiago de Chile : Corporación Latinbarómetro, 2021.

Professional Legislatures and Ambitious Politicians: Policy Responsiveness of State Institutions. **Maestas , Cherie . 2000.** 4, 2000, Legislative Studies Quarterly, Vol. 25, pp. 663-690.

Mounk, Yascha. 2018. *El pueblo contra la democracia*. Madrid : Paidós, 2018. pág. 162.

Petro, Gustavo. 2022. Discurso del Presidente Petro en la clausura del séptimo Congreso Empresarial. *La República*. [En línea] 13 de Agosto de 2022. [Citado el: 12 de Septiembre de 2022.] <https://www.larepublica.co/empresas/lea-el-discurso-del-presidente-petro-en-la-clausura-del-septimo-congreso-empresarial-3424654>.

Portafolio. 2022. La propuesta de reforma pensional de Petro y las críticas que recibe. *Portafolio*. [En línea] 25 de Mayo de 2022. [Citado el: 13 de Agosto de 2022.] <https://www.portafolio.co/elecciones-2022/gustavo-petro-su-propuesta-de-reforma-pensional-y-las-criticas-que-recibe-565907>.

Financial Times. 2022. How the Colombia election could change Latin America. [En línea] 18 de Mayo de 2022. <https://www.ft.com/content/b91ef3e6-6969-40de-84db-26e220ddf18a>.

Monzón, Candido y Rospir, Juan Ignacio. 1992. Las encuesta electorales. [aut. libro] Alejandro Muñoz Alonso, y otros. *Opinión Pública y Comunicación Política*. Madrid : Eudema, 1992.

La Silla Vacía. 2022. La Silla Vacía. [En línea] 28 de 08 de 2022. [Citado el: 18 de 09 de 2022.] <https://www.lasillavacia.com/la-silla-vacia/envivo/dos-nuevos-ministros-para-el-gabinete-de-petro-justicia-y-vivienda>.

Rodrik, Dani. 2018. El populismo en la economía es deseable. *La Vanguardia*. [En línea] 3 de junio de 2018. www.lavanguardia.com/economia/20180603/444025945499/dani-rodrik-populismo-cercle-economia.html.

Mazzucato, Mariana. 2021. *Misión economía: una guía para cambiar el capitalismo*. Bogotá : Taurus, 2021.

Departamento Nacional de Planeación. 2022. *Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026*. Bogota : DNP, 2022. Versión para el Concejo Nacional de Planeación.

Lewin, Juan Esteban y Galvis, Manuela. 2022. El "país del No" es la Nación Rodolfista y más conclusiones de la primera vuelta. *La Silla Vacía*. [En línea] La Silla Vacía, 31 de mayo de 2022. [Citado el: 15 de 06 de 2022.] <https://www.lasillavacia.com/historias/silla-nacional/el-pais-del-no-es-la-nacion-rodolfista-y-mas-conclusiones-de-la-primera-vuelta/>.

Lewin, Juan Estaban y Galvis, Manuela. 2022. Las dos colombias y otras conclusiones de la segunda vuelta. *La Silla Vacía*. [En línea] La Silla Vacía, 21 de Junio de 2022. [Citado el: 30 de Junio de 2022.] <https://www.lasillavacia.com/historias/silla-nacional/las-dos-colombias-y-otras-conclusiones-de-la-segunda-vuelta/>.

Registraduría Nacional del Estado Civil. 2022. Elecciones 2022. *Registraduría*. [En línea] 13 de Marzo de 2022. [Citado el: 25 de Abril de 2022.] <https://wapp.registraduria.gov.co/electoral/Elecciones-2022/>.

Mansbridge, Jane. 2021. *Democracia: amistad y pugna*. [ed.] Felipe Rey. Barcelona : Gedisa, 2021.

Notas

Capítulo 01. Recomposición del Congreso de la República

¹ En el campo de la ciencia política, existen diferentes esquemas de espectro político para ordenar a las organizaciones políticas a partir de ejes conceptuales. En este documento, se utiliza el esquema tradicional de izquierda-derecha para ubicar a los partidarios de introducir cambios al establecimiento y aumentar la capacidad de intervención del Estado en el extremo izquierdo, y a aquellos que prefieren mantener el orden establecido y abogan por mantener en niveles mínimos la intervención del Estado. Para más información consultar: Hoffer, Eric. 2009. *El verdadero creyente: sobre el fanatismo y los movimientos sociales*. Madrid: Tecnos.

² Para más información acerca de la conformación de la coalición Pacto Histórico ver: https://es.wikipedia.org/wiki/Pacto_Histórico

³ Para más información acerca de la conformación de las coaliciones Centro Esperanza y Pacto Histórico ver: https://es.wikipedia.org/wiki/Coalición_Centro_Esperanza y https://es.wikipedia.org/wiki/Pacto_Histórico.

⁴ Las coaliciones de estos partidos políticos se registraron solamente en las listas para representantes a la Cámara. No se configuraron alianzas entre este bloque de partidos y movimientos para la elección de senadores de la República.

⁵ Tanto el funcionamiento del Congreso como el rendimiento de la actividad legislativa se pueden analizar en dos dimensiones. La primera es el *profesionalismo institucional* y se refiere al fortalecimiento de las instituciones. La segunda, *la carrera política*, se refiere a las habilidades que adquieren los legisladores tras varios periodos de trabajo. Lo que dicho en otros términos significa “hacer carrera” para adquirir las destrezas y los conocimientos necesarios para desempeñarse dentro de la organización. Una mayor información se puede encontrar en: Maestas, Cherie. “Professional Legislatures and Ambitious Politicians: Policy Responsiveness of State Institutions.” *Legislative Studies Quarterly* 25, no. 4 (2000): 663–90. <https://doi.org/10.2307/440439>.

⁶ Varios estudios de medición de percepciones ciudadanas realizando tanto en Colombia como en otros países coinciden en mostrar la relación entre la desconfianza hacia los partidos políticos y los llamados políticos “tradicionales” con la desafección política. Uno de los estudios más completos al respecto, son las oleadas que mide el Barómetro de las Américas. Más información se puede encontrar en: Latinbarómetro. 2021. *Latinbarómetro 2020: informe*. Santiago de Chile: Corporación Latinbarómetro.

Capítulo 02. Recomposición de las fuerzas políticas en el gobierno nacional

¹ La declaración exacta de Alejandro Gaviria en el artículo de Financial Times afirmaba: “We are sleeping on top of a volcano,” says Alejandro Gaviria, former rector of the Universidad de Los Andes in Bogotá who stood as a progressive candidate for the presidency but lost in a primary. “There is a lot of dissatisfaction. It could be better to have a controlled explosion with Petro than to bottle up the volcano. The country is demanding change.” Para consultar la nota, ver: <https://www.ft.com/content/b91ef3e6-6969-40de-84db-26e220ddf18a>

² La idea básica de la polarización política es que consiste en un fenómeno en donde se amplía la divergencia entre las actitudes políticas hacia los extremos ideológicos y las posiciones moderadas de centro pierden visibilidad, poder en influencia. Este fenómeno ha llamado la atención de los politólogos

por las consecuencias que produce en la democracia, bien sea por que produce posiciones hostiles entre las partes o porque debilita la moderación política necesaria para construir consensos legislativos para llevar a cabo las políticas públicas necesarias. Véase, por ejemplo, (¿Democracia en Crisis? El Futuro de los Partidos Políticos y de la Democracia Representativa, 2018)

³ Para consultar el texto completo, véase: Borda, Sandra. 2018. *Presidenciales en Colombia: ¿polarización o deterioro de la conversación política?* Mayo. Último acceso: 22 de Junio de 2022. <https://www.nuso.org/articulo/presidenciales-en-colombia-polarizacion-o-deterioro-de-la-conversacion-politica/>.

⁴ Si bien este trabajo de Y. Mounk está enfocado en analizar el ascenso del populismo y sus efectos en la democracia liberal, en el contexto de este documento no utiliza como equivalentes la idea de “populismo” con la de políticos “alternativos”. No obstante, la referencia a la ansiedad económica a la que él se refiere resulta ilustrativa para los propósitos de este documento. Para profundizar en el trabajo de Y. Mounk, véase: (Mounk, 2018) Pág. 162.

⁵ Los votantes indecisos y su comportamiento ha sido uno de los principales objetos de estudio de la comunicación política y de la psicología política sobre el comportamiento electoral. Buena parte de esta literatura describe a los votantes indecisos como los “decisores de la recta final de las contiendas electorales” y por eso mismo los espectadores de la política a los que es preciso levantar de su asiento. Una buena referencia de información es el trabajo de: Monzón, Candido, y Juan Ignacio Rospir. 1992. «Las encuestas electorales.» En *Opinión Pública y Comunicación Política*, de Alejandro Muñoz Alonso, Candido Monzón, Juan Ignacio Rospir y José Luis Dader. Madrid: Eudema.

Capítulo 03. Perfil del nuevo gobierno nacional

¹ Esta caracterización se basó en las publicaciones noticiosas que realizó la Silla Vacía durante el periodo de tiempo de la conformación del gabinete presidencial de Gustavo Petro. Para más información ver: La Silla Vacía. 2022. *La Silla Vacía*. 28 de 08. Último acceso: 18 de 09 de 2022. <https://www.lasillavacia.com/la-silla-vacia/envivo/dos-nuevos-ministros-para-el-gabinete-de-petro-justicia-y-vivienda>.

² Ver: Barragué, Borja. 2019. *Larga vida a la socialdemocracia*. Madrid: Ariel.

³ Según el economista Daniel Dani Rodrik, en los últimos años el vacío en la izquierda se ha ido llenando con algo que suele llamarse “populismo económico deseable”, que se basa en la idea de eliminar las restricciones en materia económica que instituciones como la Comisión Nacional del Mercado de Valores, el Banco Central o los diferentes tratados de libre comercio imponen sobre el gobierno del “pueblo”. Las razones para llamarlo populismo económico provienen de los economistas que tienden a favorecer el papel de este tipo de agencias, ya que protegen sus decisiones a largo plazo de los intereses de los ciudadanos que pueden no coincidir en el corto plazo. Sin embargo, se pregunta Rodrik, porque llamar populismo bueno o deseable a lo que no es otra cosa que una agenda económica típicamente socialdemócrata. Para más información sobre este tema ver: Rodrik, Dani. 2018. «El populismo en la economía es deseable.» *La Vanguardia*. 3 de junio. www.lavanguardia.com/economia/20180603/444025945499/dani-rodrik-populismo-cercle-economia.html.

⁴ Esta visión del papel que debe desarrollar el Estado está basada en lo que Mariana Mazzucato propone como un enfoque estatal orientado por misiones. Es decir, de asociaciones entre el sector público y privado cuyo objetivo sea resolver los principales problemas de la sociedad. Ver: Mazzucato, Mariana. 2021. *Misión economía: una guía para cambiar el capitalismo*. Bogotá: Taurus.

⁵ Ver: Petro, Gustavo. 2022. «Discurso del Presidente Petro en la clausura del séptimo Congreso Empresarial.» *La República*. 13 de Agosto. Último acceso: 12 de Septiembre de 2022.

<https://www.larepublica.co/empresas/lea-el-discurso-del-presidente-petro-en-la-clausura-del-septimo-congreso-empresarial-3424654>.

Capítulo 04. Bogotá, territorio de garantías electorales.

¹ *Ver:* Decreto Nacional 2821 de 2013 (Ministerio del Interior). Artículo 4° “Creación de la Comisión Distrital para la Coordinación y Seguimiento de los Procesos Electorales”.

² *Ver:* Decreto Distrital 411 del 2016 (Secretaría Distrital de Gobierno de Bogotá). Artículo No. 10, literal h, asigna a la Dirección de Relaciones Políticas la función de “Brindar apoyo a las autoridades electorales, con miras al fortalecimiento de la democracia pluralista y participativa y el cumplimiento de los derechos y deberes civiles y políticos”.

³ Sistema Integral de Capacitación Electoral (SICE) es una herramienta para la educación electoral dirigida a los ciudadanos y actores del proceso por la Registraduría.