

P I E N S A
B O G O T Á
TANQUE DE
PENSAMIENTO
Fundación
Amor  Bogotá
B O G O T Á
P R O G R E S A

PUNTO DE PARTIDA PARA LA DISCUSIÓN ACERCA DE UNA SEGUNDA VUELTA PARA LA ELECCIÓN DE ALCALDE EN BOGOTÁ

Documento No. 24 - Octubre 12 de 2018

Resumen:

La Cámara de Representantes aprobó en segundo debate una iniciativa para que en Bogotá haya segunda vuelta para la elección de Alcalde Mayor. A continuación, se presenta una propuesta de debate acerca del tema, que gravita alrededor de cómo afectaría esto la legitimidad del burgomaestre y se presentan casos internacionales que dan perspectiva a la discusión.

TANQUE DE
PENSAMIENTO

Amor  Bogotá



1. Casos Internacionales de Segunda Vuelta

Bogotá no es la única ciudad que ha discutido la posibilidad de llevar a cabo una segunda vuelta para la elección de su alcalde. Se modificó el régimen electoral como una herramienta para brindar mayor legitimidad a los alcaldes en Italia, Francia y Brasil.

De manera breve, explicaremos el régimen electoral local que lleva a segunda vuelta en estos países y los resultados de la elección de alcalde para una de sus ciudades principales en los últimos años.

Italia está conformado por 8.000 ayuntamientos. La forma de elegir al alcalde en cada uno de los ayuntamientos depende de la cantidad de habitantes del municipio. Los municipios con menos de 15.000 habitantes (y menos de 10.000 en Sicilia), eligen a los alcaldes de manera directa. Esto significa que quien obtenga la mayoría de votos válidos es el ganador.

Los municipios con más de 15.000 habitantes tienen la posibilidad de convocar una segunda vuelta. Si ninguno de los candidatos a la alcaldía obtiene la mitad de los votos más uno, se celebra una segunda votación entre los dos candidatos más votados.

Esta segunda votación se realiza a las dos semanas de la primera ronda electoral. Por lo general, en este periodo de tiempo se consuman acuerdos y alianzas que suelen expresarse a favor de uno de los dos contrincantes que quedan. Consecutivamente, se realiza una nueva jornada electoral donde resulta elegido el candidato que obtenga la mayoría de los votos válidamente emitidos.

La razón por la cual se implementó la segunda vuelta en Italia fue “en la línea de configurar los procesos electorales como instrumentos de participación auténtica del electorado de determinación de la vida política e institucionales del Estado” (Presno Linera, pg. 150).

Para la elección municipal de Roma en el 2016 se presentó el siguiente comportamiento:

| CANDIDATOS | VIRGINIA RAGGI | ROBERTO GIACHETTI | GIORGIA MELONI |
|----------------|----------------|-------------------|----------------|
| PRIMERA VUELTA | 35.5% | 24.7% | 20.67% |
| SEGUNDA VUELTA | 67.2% | 32.8% | - |

En Francia, las elecciones municipales son una combinación entre los comicios mayoritarios a dos vueltas y unos proporcionales.

Los electores votan por unas listas que deben respetar la paridad de forma alternativa (mujer/hombre). Las listas que logran más del 50% de los votos (con la participación de más del

25% de los inscritos) se hacen con la mitad de los puestos de consejeros municipales, una modalidad denominada "prima mayoritaria". El resto se reparte de forma proporcional entre esa misma lista y las siguientes que hayan logrado más del 5%. En caso de no alcanzar ninguna lista la mitad de los votos (lo que ocurre frecuentemente), se celebra una segunda vuelta en la que pueden mantenerse las que obtienen más del 10% de los sufragios en primera, y pueden fusionarse las que obtienen más del 5%. De nuevo, la lista vencedora en segunda vuelta obtiene la mitad de los escaños y comparte el resto de forma proporcional.

En las localidades de menos de 1.000 habitantes, el sistema es diferente: los electores votan directamente por el candidato a consejero municipal. Los candidatos con más de la mitad de los votos son elegidos en primera vuelta y la segunda vuelta acceden al puesto los más votados.

El sistema es diferente en las tres grandes ciudades de París, Lyon y Marsella, parecido al sistema de los grandes electores en las presidenciales estadounidenses. Las reglas son las mismas que para las localidades de más de 1.000 habitantes, pero los electores votan por listas locales por distritos, cada uno de los cuales tienen atribuido un número de escaños de consejeros municipales en función de su peso demográfico.

Para la elección municipal de París en el 2014 se presenta el siguiente comportamiento:

| CANDIDATAS | ANNE HIDALGO | NATHALIE KOSCIUSKO-MORIZET |
|----------------|--------------|----------------------------|
| PRIMERA VUELTA | 34.40% | 35.64% |
| SEGUNDA VUELTA | 53.34% | 44.06% |

En Brasil, la forma en la que se eligen los alcaldes se hace de acuerdo al sistema mayoritario, que respecta al número de habitantes por municipio. Tiene dos variantes:

1. La elección de alcaldes de municipios con menos de 200.000 electores. En estos casos la elección es a una sola vuelta. Es decir, gana el candidato que obtiene la mayoría relativa de los votos.
2. La elección de alcaldes de municipios con más de 200.000 mil electores. En estos casos la elección es a dos vueltas, salvo que en la primera algún candidato logre la mayoría absoluta de los sufragios, disputándose el cargo en la segunda ronda los dos candidatos más votados inicialmente.

Para la elección municipal de São Paulo en 2016 se presenta el siguiente comportamiento, en donde se refleja que no hubo segunda vuelta porque el candidato Doria obtuvo la mayoría absoluta de votos.

| CANDIDATOS | JOÃO DORIA JÚNIOR | FERNANDO HADDAD |
|----------------|-------------------|-----------------|
| PRIMERA VUELTA | 53.2% | 16.43% |

Así, los casos internacionales permiten abrir la discusión en lo que respecta a las diferentes características y particularidades de sus sistemas electorales. En específico, a partir de las particularidades de los municipios, cada país ha encontrado y desarrollado una herramienta pertinente para escoger los candidatos de elección popular y plasmar las decisiones de sus habitantes.



2. La legitimidad de la elección sí aumenta con una segunda vuelta

El concepto de legitimidad es un concepto que los académicos no tienen definido de forma uniforme. Por ejemplo, para teóricos de la democracia como Samuel Huntington, la legitimidad es un concepto blando y sin forma (Huntington, 1991; 48).

El concepto mismo tiene usos académicos diversos. La legitimidad es un concepto que la literatura académica en autores como Larry Diamond, Grugel o Przeworski asocian a la credibilidad de un gobernante o de las instituciones públicas de una democracia. Para otros, como Selligson, hace parte de los elementos que dan estabilidad a los regímenes democráticos. Mientras que, para un tercer grupo, donde se encuentra Lipset, la legitimidad es un requisito previo a la existencia de la democracia.

Los usos más cotidianos y políticos asocian la noción de legitimidad con la popularidad de un alcalde. Usualmente se utiliza de forma negativa, para rechazar el mandato de un opositor o rechazar un mandato. Al usar esta palabra con esta acepción, hay una dificultad para distinguir entre gobernabilidad y legitimidad.

Al examinar la complejidad de estas definiciones y teniendo en cuenta el propósito de este documento, la legitimidad se entenderá como una característica de un gobernante, asociado a la validación de su autoridad en clave de la fortaleza de las instituciones que hacen parte de un sistema político. La ventaja de entenderlo así es que la legitimidad no depende del número de votos, sino de las razones que justifican el liderazgo de un político electo.

Si bien la legitimidad no depende sólo de los resultados de las elecciones, diversos autores (Sartori 1994; Nohlen 1994; Aguilera De Prat et al 2000; Martínez, R.1996) han destacado que la segunda vuelta para elecciones tiene una relación con la legitimidad. Sus observaciones pueden ser agrupadas en dos: la articulación de coaliciones y el aumento de legitimidad de quien es elegido.

- a. La segunda vuelta estimula la articulación de coaliciones electorales a partir de las cuales se pueden formar alianzas interpartidistas, parlamentarias, y hasta gubernamentales.

Así, facilita la creación de vínculos entre los diferentes sistemas de partidos por medio del diálogo y negociaciones. De esta manera, fomenta la creación de bases políticas de consenso, lo cual puede cohesionar o, al menos, limitar la dispersión.

Esto debido a que el trabajo en conjunto de las diferentes corrientes puede responder de manera más amplia y diversa a las necesidades, peticiones e intereses comunes que proyecta la ciudadanía. Esto hace que las ideologías de los extremos del espectro político moderen sus posturas para lograr atraer a más votantes.

- b. La segunda vuelta fortalece la posición del gobernante electo. Durante una segunda vuelta se previene la elección de dirigentes con bajos niveles de apoyo de la sociedad, en cuanto se está garantizando que el elegido tendrá un mayor respaldo social y político.

Ello no necesariamente redundaría en una mayor votación, sino que amplía los elementos deliberativos de sus propuestas. Esto es, tiene la posibilidad de difundir su mensaje a más personas, pues sólo quedan dos candidatos.

En este orden de ideas, una segunda vuelta para alcalde permitiría la moderación de las posturas de los extremos del espectro político ideológico y crearía estímulos para que los candidatos creen propuestas más afines a los intereses de una mayor cantidad de ciudadanos. Al mismo tiempo esto impactaría al sistema político, aumentando la credibilidad del proceso electoral y con ello fortaleciendo las instituciones.

En este sentido, la legitimidad se fortalece con una segunda vuelta, bajo el entendido que fortalece tanto al proceso como al resultado. Ello se desprende de concebir la legitimidad como característica de la autoridad de un gobernante y del sistema político. Lo anterior se fortalece en la medida en que los extremos políticos ven la necesidad de realizar coaliciones. Ello fortalece el vínculo del gobernante electo con bases sociales que en principio no estarían con él y encuentra instituciones fortalecidas que facilitarían el ejercicio de gobernar, sin que las elecciones dependan directamente de la gobernabilidad.

TANQUE DE
PENSAMIENTO

Amor  Bogotá

S
N
E
P

OG
RESA

3. Elementos para iniciar la discusión

En consideración del esbozo teórico y los casos presentados, a continuación, se presentan tres elementos clave para discutir si es conveniente la segunda vuelta para alcalde en Bogotá:

a. La cantidad de habitantes es clave para identificar si se necesita hacer una segunda vuelta.

En los países estudiados, los municipios donde se realiza la segunda vuelta son aquellos que tienen más electores. Ello, bajo el entendido que hay una mayor complejidad asociada a tener más personas para ponerse de acuerdo.

En este sentido, cabe preguntarse si una ciudad que tiene cerca del 17% de la población del país merece una segunda vuelta. En especial, cuando se tiene en cuenta la distribución de los municipios del país. La Ley 617 de 2000 clasifica los municipios en 5 categorías:

| Categoría | Población | Ingresos Corrientes |
|-----------|---------------------|---------------------|
| Especial | >2.000.000 | 600.000 SMLV |
| Primera | 700.001 - 2.000.000 | 170.001 - 600.000 |
| Segunda | 390.001 - 700.000 | 122.001 - 170.000 |
| Tercera | 100.001 - 390.000 | 60.001 - 122.000 |
| Cuarta | < 100.000 | <60.000 |

Según el DNP, para el 2015 la mayor parte de los municipios del país eran relativamente pequeños. “Debido a que la gran mayoría de municipios tienen población igual o inferior a diez mil (10.000) habitantes e ingresos corrientes de libre destinación anuales no superiores a quince mil (15.000) salarios mínimos legales mensuales, con la categorización vigente el 88,8% de ellos quedan concentrados en la categoría 6” (DNP, 2015, Pp. 8)

Si bien los casos internacionales apuntan a que los municipios de más de 1.000 habitantes pueden llegar a tener mecanismos de segunda vuelta, es pertinente que Colombia haga su primer experimento al menos con su ciudad capital.

b. La segunda vuelta ayuda a moderar a los extremos políticos

Como se expuso, la literatura acerca de procesos democráticos coincide que en regímenes donde hay múltiples partidos, la segunda vuelta ayuda a moderar a los extremos ideológicos que compiten en elecciones. De esta manera se pueden consolidar propuestas políticas con una base más extendida, haciéndola más representativa y así más legítima.

c. Antes de extender la segunda vuelta a otras ciudades, valdría la pena enfocarse sólo en Bogotá.

Si bien los casos estudiados muestran que la fórmula funciona en otros países, no necesariamente funciona para las particularidades de la democracia colombiana. Parte de la identidad de Bogotá está asociada con ser una ciudad donde conviven personas de todas las regiones del país. Por ello, tiene sentido que el experimento acerca de la primera vuelta de alcaldes comience en una ciudad donde las complejidades de Colombia puedan reflejarse, más aún si se considera que la Constitución Política le otorga a Bogotá un ordenamiento jurídico especial.



4. Bibliografía

- AGUILERA DE PRAT, C.R., Martínez, R. Sistemas de gobierno, partidos y territorio, Madrid: Tecnos, 2000.
- Barcelona Centre for International Affairs CIDOB. (2006). Ventajas y desventajas de la fórmula electoral de doble vuelta
- DAHL, Robert. (1971). Polyarchy. "Participation and opposition". New Haven, Yale University Press.
- DIAMOND, Larry. (1997). "Is the Third Wave of Democratization Over?" Working Paper #236. <http://www.nd.edu/~kellogg/publications/workingpapers/WPS/236.pdf>
- Departamento Nacional de Planeación (DNP). 2015. Tipologías Departamentales y Municipales: Una propuesta para comprender las entidades territoriales colombianas <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/Tip-FormatoPublicacion%20%28tipolog%C3%ADas%29%2023.pdf?Web>
- GRUGEL, Jean. (2002) "Democratization: A Critical Introduction". Houndmills, UK: Palgrave
- HUNTINGTON, Samuel. (1991). "The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century". Norman, Ok: University of Oklahoma Press.
- LIPSET, Seymour. (1959) "Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy". The American Political Science Review. March, Volume 53 Number 1. Pp. 69-105.
- MARTÍNEZ, Rafael. (1998). "Efectos de la fórmula electoral mayoritaria de doble vuelta". Revista Española de Investigaciones Sociológicas. No. 82. (Abril-junio, 1998). CIS.
- NOHLEN. (1994). Sistemas electorales y partidos políticos.
- PRESNO LINERA, Miguel Ángel. (s.f). "La reforma electoral en Italia (Comentario a las Leyes núms. 276 y 277, de 4 de agosto de 1993, sobre elección del Senado de la República y para la elección de la Cámara de Diputados, respectivamente; y a la Ley núm. 81, de 25 de marzo de 1993, sobre elección directa del alcalde, del presidente de la provincia, del consejo comunal y del consejo provincial)".
- PRZEWORSKI, Adam; ALVAREZ, Michael; CHEIBUB, Jose; LIMONGI, Fernando (2000) "Democracy and Development: Political Institutions and WellBeing in the World, 1950-1990". New York: Cambridge University Press.
- SARTORI. (1996). Comparative Constitutional Engineering. An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes
- SELIGSON, Mitchell. MULLER, Edward. "Democratic Stability and Economic Crisis: Costa Rica, 1978-1983". International Studies Quarterly, Vol. 31, No. 3. (Sep., 1987), pp. 301-326