

EL PAPEL DEL GOBIERNO NACIONAL EN UNA CAMPAÑA CON NUEVOS CONTEXTOS

*Germán Andrés Robayo Cabrera y Diego Alejandro Rubiano Plazas
Misión de Observación Electoral, MOE.*

Introducción

En Colombia, el 27 de octubre de 2019 se adelantaron elecciones de mandatarios locales que estarían los siguientes cuatro años. Elecciones para las siguientes corporaciones: gobernaciones, asambleas, alcaldías, concejos y Juntas Administradoras Locales (JAL). Es importante recordar que en estas elecciones estaban en juego 20.428 cargos, para los que se postularon más de 116.000 personas como candidatas, lo que demuestra el amplio interés por el poder local.

Una de las características de las elecciones locales es el amplio interés que estas despiertan en la ciudadanía, habida cuenta de la cercanía entre representante y representado. Debido a esto, es fuerte la competencia electoral y, por ello, para obtener el cargo al que se aspira, la

financiación de las campañas adquiere una importancia destacada. Es determinante el alto flujo de recursos financieros, proveniente de fuentes legales o ilegales, y, por tanto, es uno de los aspectos más relevantes para monitorear.

Adicionalmente, las de octubre fueron las primeras elecciones locales en las que el partido Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común (FARC)¹ presentó candidatos y se enfrentaron en el certamen democrático a los demás partidos, movimientos y grupos significativos de ciudadanos (GSC) para competir en las urnas a fin de obtener escaños en las diferentes corporaciones. Es importante señalar que, después de la firma del Acuerdo final, tuvieron un importante descenso los hechos de violencia armada y el accionar, en general, de grupos

¹ El Partido FARC surgió después de la firma del Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera (en adelante, Acuerdo final), el 24 de noviembre de 2016, entre el Estado colombiano y la organización insurgente Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo (Farc-EP).

armados al margen de la ley que se presentaba en anteriores procesos electorales. Sin embargo, en vísperas de las elecciones locales, en el periodo preelectoral, se constató un incremento de los hechos de violencia política contra los candidatos de la mayoría de los partidos.

El siguiente artículo tiene como fin entregar una mirada cualitativa y cuantitativa del proceso electoral que tuvo lugar en octubre de 2019. Lo hace para tener una perspectiva de la realidad política del ámbito local, en el marco de la gestión del Gobierno nacional por crear un clima de transparencia y legalidad en las elecciones.

tularon 19 personas por cada cargo. En la figura 1, se observa la distribución de candidatos por corporación. Estos datos demuestran la amplia puja por el poder local. Las elecciones de autoridades locales son el pilar sobre el que se construye el mapa político para las elecciones subsiguientes, en este caso, las legislativas de 2022.

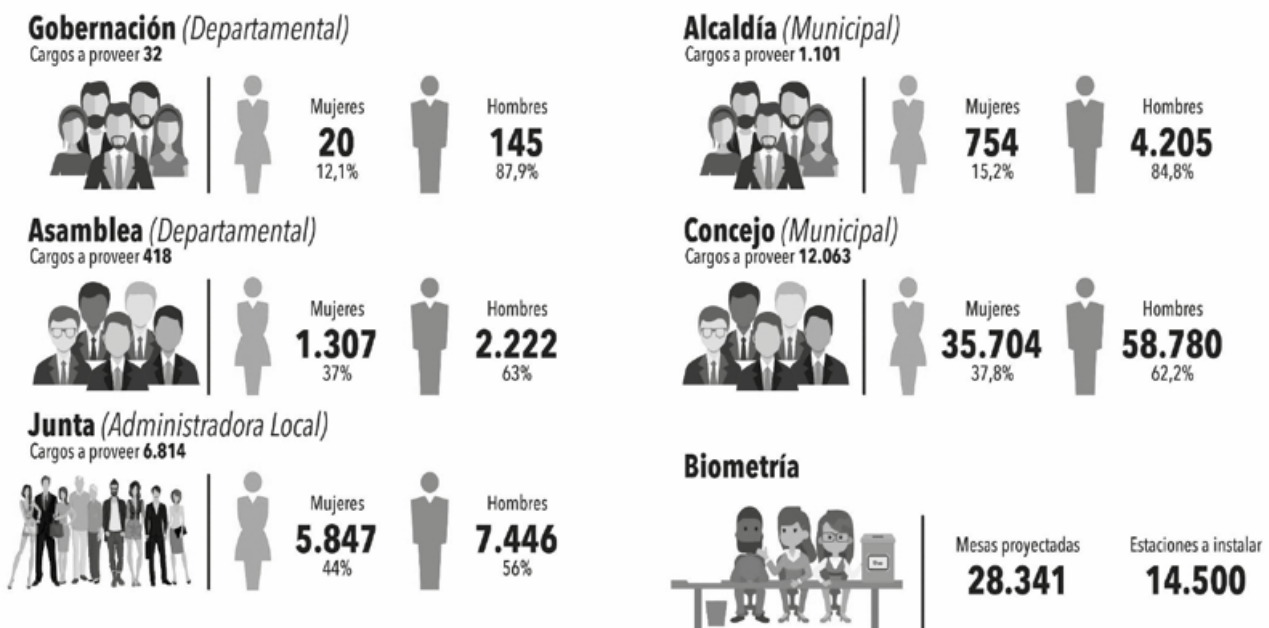
Las elecciones de autoridades locales son el pilar sobre el que se construye el mapa político para las elecciones subsiguientes, en este caso, las legislativas de 2022..

Inscripción de candidatos

Cómo se mencionó en la introducción, en las elecciones locales se presentaron un poco más 116.000 candidatos para ocupar 14.654 cargos; en promedio, se pos-

Figura 1 . Número de candidatos por corporación

Cargos a proveer



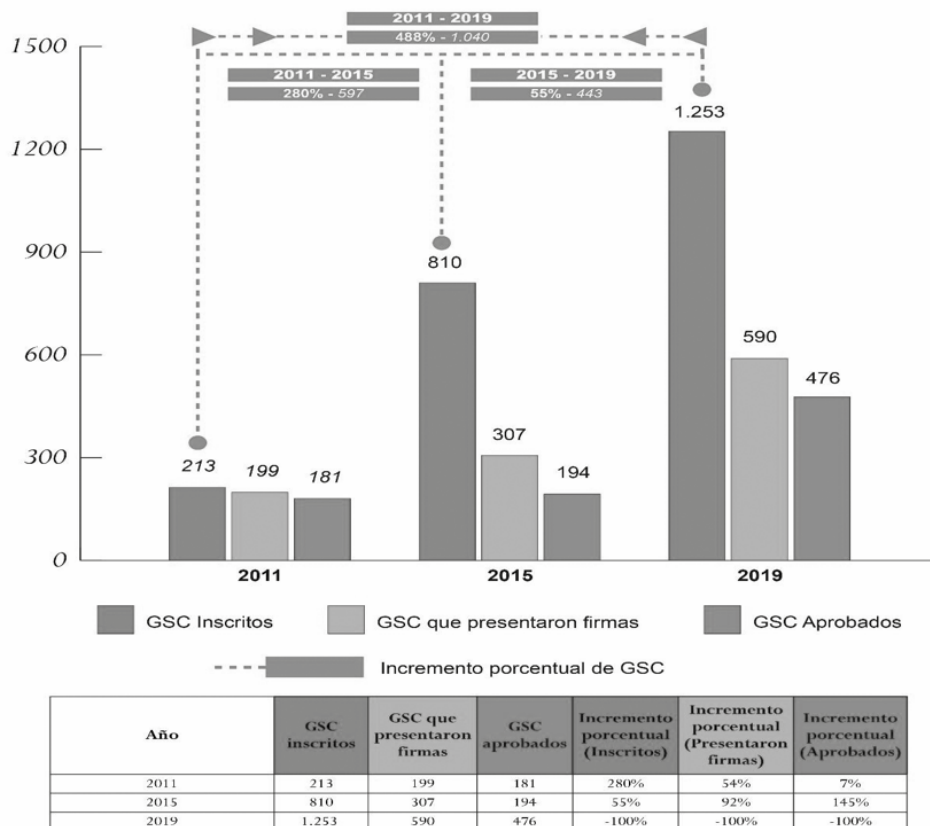
Fuente: Información Registraduría Nacional del Estado Civil (RNEC), 2019; cálculos MOE.

Tres meses antes de la elección, se inscriben los candidatos. En este proceso electoral, llamó la atención el aumento del 55% en la inscripción de GSC, en comparación con las elecciones locales de 2015 (figura 2). Se puede establecer una hipótesis para explicar el aumento de los GSC: al tener más tiempo, desde el momento de recolección de firmas (que se adelanta desde el comienzo del calendario electoral, un año antes de la elección) se hacen los primeros pulsos políticos que permiten a partidos o movimientos crear alianzas o respaldar a candidatos que logran tener una aceptación en los diferentes territorios al momento de formalizar la inscripción. En el tema de los GSC, la normatividad colombiana contiene una serie de vacíos legales, debido a que, al contar estos grupos con más tiempo para hacer campaña, se genera un gran flujo de recursos cuyo rastreo se dificulta por

parte de la autoridad electoral a la que, además, no se le entrega la información.

Como se desprende de lo anterior, existe la necesidad de que la normatividad sea más explícita y reglamente a los GSC, con el fin de que se equiparen las reglas de juego en relación con los partidos y movimientos políticos (figura 2). Asimismo, como se menciona más adelante, las coaliciones son una opción que, si bien, en esencia, lo que buscan es fortalecer la oferta electoral, también propician alianzas con candidatos “fuertes” que limitan la competencia de las otras opciones políticas. El principal objetivo de estas reglamentaciones es fortalecer las instituciones que hacen parte de la Comisión de Seguimiento Electoral, para que en la articulación que exista entre ellas puedan ser más eficientes en su funcionamiento en todos los niveles.

Figura 2. Comportamiento histórico de GSC en elecciones locales. 2011, 2015, 2019



Fuente: RNEC, 2019; cálculos MOE.

Es importante mencionar que las elecciones del 27 de octubre de 2019 fueron las primeras en las que los partidos políticos tuvieron la posibilidad de hacer coaliciones para cargos plurinominales (Concejo y Asamblea). Esta nueva experiencia expuso aún más la crisis de los partidos políticos en Colombia. Si se hace seguimiento a las coaliciones se podrán encontrar no pocas alianzas entre partidos que ideológicamente son distantes (caso del Partido Liberal y el Partido Conservador), o casos que muestran cinco o más partidos coaligados. En la figura 3 se observan las coaliciones que se presentaron para alcaldías de 2019, hechas entre los diferentes partidos y movimientos políticos con personería jurídica.

Una de las acciones por destacar del Gobierno nacional en el desarrollo del proceso de inscripción de candidatos es la aplicación y correcto funcionamiento de la Ventanilla Única Electoral Permanente (VUEP), en cabeza del Ministerio del Interior y apoyada por las entidades de control. Para 2019, prestó un apoyo fundamental a las organizaciones políticas a la hora de consultar la situación jurídica de los posibles candidatos procesando 250.977 registros. Eso fue esencial para los partidos y movimientos que recibieron, con anterioridad a la inscripción de las candidaturas, información sobre la situación jurídica de sus posibles candidatos.

Figura 3. Ajedrez de coaliciones para alcaldías, 2019.

Coaliciones elecciones 2019 -Alcaldías																		
	ADA	AICO	ASI	AV	CD	CHUP	CJL	CR	CRen	FARC	GSC	MAIS	MIRA	PC	PDA	PL	PRE	PSUN
ADA		6	7	1	6	1	2	17	11	1	12	11	0	8	1	8	1	18
AICO	3		29	18	20	4	2	40	21	0	15	28	0	35	2	40	1	39
ASI	3	13		42	2	6	9	96	14	0	28	40	0	60	5	70	0	84
AV	1	10	24		0	32	0	46	20	0	14	52	0	42	35	74	0	68
CD	1	5	15	0		0	16	112	0	0	18	0	3	117	0	79	0	96
CHUP	0	1	0	2	0		0	1	9	11	2	22	0	1	55	3	0	2
CJL	0	2	2	0	3	0		8	3	0	9	0	1	6	0	7	0	8
CR	6	24	47	29	51	0	3		24	0	26	52	0	135	1	157	2	201
CRen	2	9	5	7	0	3	2	7		0	17	19	0	19	7	33	1	31
FARC	0	0	0	0	0	1	0	0	0		0	2	0	0	2	0	0	0
GSC	3	8	6	4	10	0	2	17	7	0		15	3	22	2	20	5	18
MAIS	5	14	20	21	0	2	0	20	9	1	7		0	30	20	41	0	57
MIRA	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0		1	0	2	0	1
PC	4	15	30	25	59	1	4	66	7	0	9	13	0		1	113	0	138
PDA	0	1	1	6	0	3	0	0	2	0	1	4	0	0		3	0	1
PL	5	19	49	39	42	2	2	92	16	0	13	24	0	65	3		0	156
PRE	0	1	0	0	0	0	0	1	1	0	1	0	0	0	0	0		0
PSUN	9	22	45	36	46	1	3	102	12	0	9	24	0	78	0	84	0	

Fuente: RNEC, 2019; cálculos MOE.

Por último, es importante señalar que, al tener una amplia oferta de candidatos, sigue existiendo un bache muy grande en relación con la participación de las mujeres en política. A pesar de que la normatividad ha establecido la obligación de vincular a las mujeres en las listas, en los partidos, que en su mayoría involucran solo la cuota necesaria para cumplir con la ley, realmente, las mujeres no tienen su respaldo, lo que se refleja en las urnas. Al observar los resultados, vemos un claro estancamiento en el número de mujeres

electas en corporaciones públicas, a pesar de llevar tres procesos electorales en los que existe la obligación de inscribir listas con al menos 30 % de alguno de los sexos (tabla 1).

Las normas establecen la obligación para los partidos de vincular a las mujeres en las listas, pero, en las urnas se refleja que ellas no tienen su respaldo.

Tabla 1. Comparación de mujeres electas 2015 y 2019

	Mujeres electas 2015	Mujeres electas 2015 (%)	Mujeres electas 2019	Mujeres electas 2019 (%)
Gobernaciones	5	15,6	0	0
Asambleas	10	16,7	73	17,5
Alcaldías	134	12,2	132	12
Concejos	2.127	17,7	2.157	17,9

Fuente: RNEC, 2019; cálculos MOE.

Participación electoral

A lo largo de su historia, Colombia se ha caracterizado por ser un país abstencionista. Esto puede ser el reflejo del desapego por parte de la ciudadanía y del inconformismo con las malas gestiones del pasado. Sin embargo, las elecciones locales cuentan, por lo general, con niveles mayores de participación en comparación con las elecciones de Congreso y Presidencia; una de las hipótesis que se

ha manejado es la cercanía de la ciudadanía con sus mandatarios locales, así como los altos flujos de dinero que se invierten en las campañas electorales del orden territorial para garantizar la victoria. Esto último puede ocasionar, en algunos casos, la comisión de delitos contra el certamen democrático.

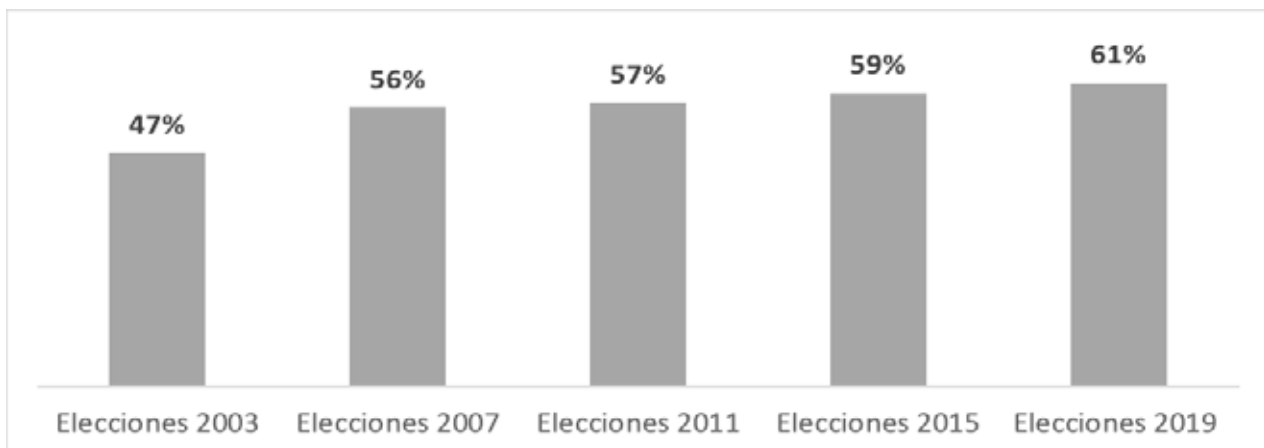
Asimismo, es posible analizar el aumento de la participación en las elecciones desde la perspectiva de la situación de orden pú-

blico. Durante los momentos más álgidos del conflicto, con la fuerte presencia de las guerrillas y los paramilitares, existían en muchas zonas del país picos de participación, tanto alta como baja, a causa de la presencia de estos actores en el territorio. Sin embargo, luego de la firma del Acuerdo final entre el estado colombiano y la guerrilla de las Farc-EP, se recuperó un poco la confianza para desarrollar los comicios y hubo una menor injerencia de ciertos grupos armados, lo que ha permiti-

tido una más tranquila movilización de la ciudadanía hacia las urnas.

En ese sentido, es de destacar que las elecciones locales de 2019 han sido las de más alto nivel de participación electoral desde la unificación de periodos en 2003 (figura 4) y, en comparación con otros momentos de la historia, es posible percibir cómo desde 2016 han aumentado de manera constante los índices de dicha participación.

Figura 4. Comportamiento histórico de participación electoral en elecciones locales. 2003-2019

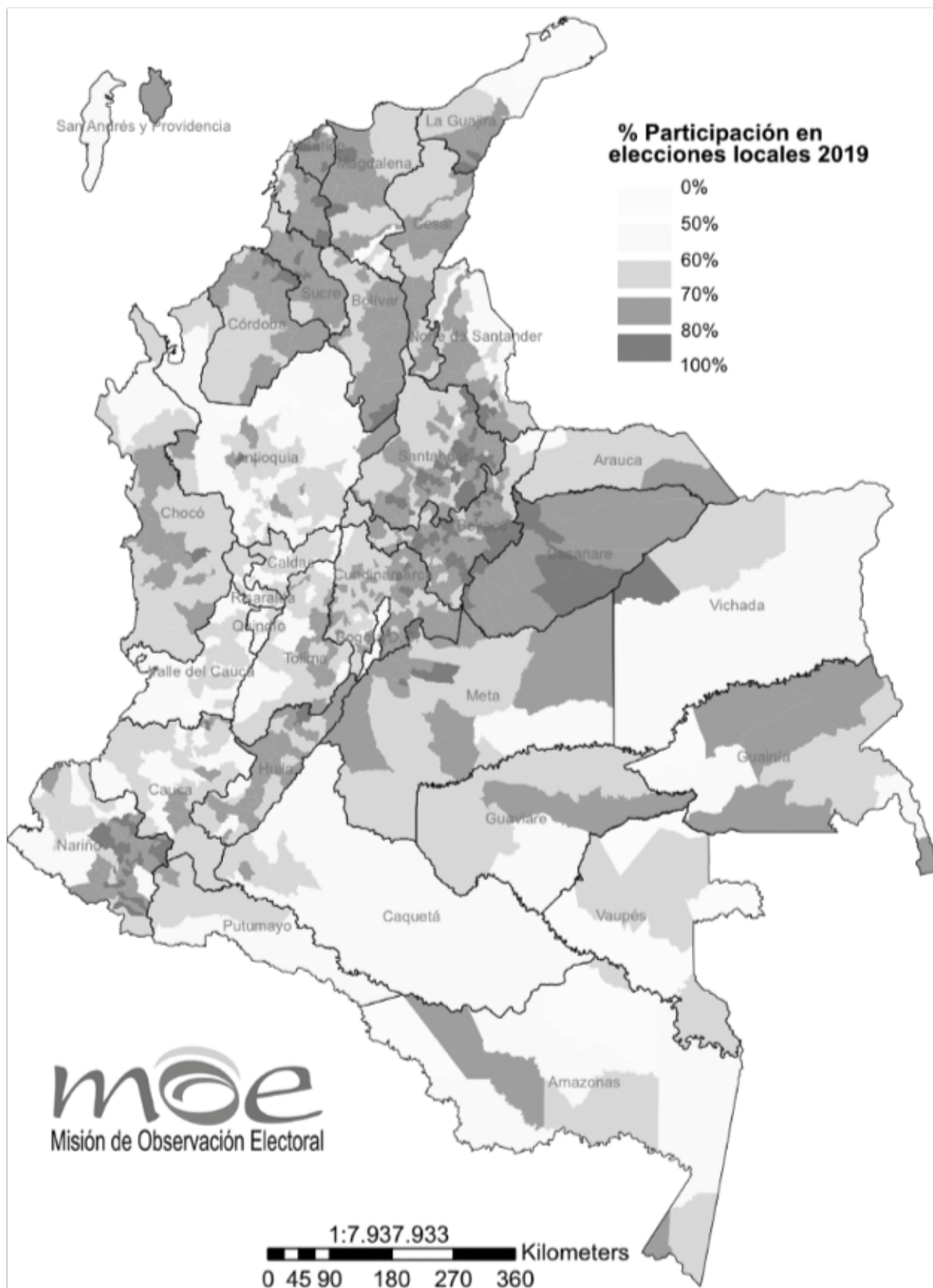


Fuente: RNEC, 2019; cálculos MOE.

La participación electoral ha venido aumentando desde las elecciones de 2003. En el último proceso electoral llegó al 61 %. En este incremento, influyó el aumento de la participación en zonas tradicionalmente en conflicto, como se puede ver en el mapa de calor (mapa 1). Sin embargo, en lugares donde la presencia estatal sigue siendo limitada y difícil el acceso a los puestos de votación por ser territorios de grandes extensiones con población rural

dispersa, se encuentran altos niveles de abstención. Estas subregiones son: alta Guajira, Catatumbo, Amazonia, Norte del Cauca, la periferia antioqueña y el Urabá chocono y la región del Pacífico (Valle, Cauca y Nariño). Es necesario avanzar en una redistribución de puestos de votación, incluso, en el aumento de estos, para cubrir centros poblados alejados de las cabeceras municipales.

Mapa 1. Participación electoral por municipio 2019 (mapa de calor)



Fuente: RNEC, 2019; cálculos MOE.

Nuevas perspectivas políticas

Como se mencionó, la firma del Acuerdo final significó un avance en muchos temas que han afectado la participación política en el último ciclo electoral (2018-2019); uno de ellos, estipulado en el punto 2 del Acuerdo, acerca de la participación política, era la inclusión y el fortalecimiento de nuevos liderazgos políticos que, de acuerdo con lo pactado, habían sido excluidos de la contienda por las dinámicas del sistema. En este sentido, fue posible ver cómo el nuevo partido político surgido de la extinta guerrilla tuvo posibilidad de competir en esta nueva contienda; no obstante, esta no fue la única muestra de la leve apertura de nuestro sistema.

Tal vez, esa apertura puede observarse de manera más clara en el desarrollo y los resultados de las pasadas elecciones, en la medida que candidaturas de origen independiente tuvieron una amplia aceptación y lograron llegar a cargos de decisión. Ejemplo de esta situación es la del actual gobernador de Magdalena, Carlos Caicedo Omar. Con aproximadamente 343.000 votos, logró obtener la Gobernación del Magdalena; se debe recordar que fue quien disputó la consulta para la elección de candidato presidencial con Gustavo Petro Urrego en 2018. A nivel departamental, este resultado fue el más exitoso para una estructura política que no cuenta con el apoyo de grupos tradicionales.

De igual modo, es de destacar la victoria de candidatos como Claudia López en Bogotá, Daniel Quintero Calle en Medellín, Jorge Iván Ospina en Cali, Juan Carlos Cárdenas en Bucaramanga, William Dau en Cartagena, Carlos Mario Marín en Manizales, Jairo Yáñez en Cúcuta y Juan Felipe Harman en Villavicencio. Estas personas lograron acceder al principal cargo en capitales departamentales. Lo anterior hace

evidente una competencia mucho más abierta de la acostumbrada, en la que las estructuras políticas tradicionales no son determinantes en la elección de mandatarios y es cada vez más fuerte la posibilidad de una apertura democrática con más ideas y posiciones en disputa.

Uno de los grandes casos por destacar es la elección de Guillermo Enrique Torres Cuéter, en el municipio de Turbaco (Bolívar), candidato del partido Colombia Humana-Unión Patriótica (UP). A él se le conoció como Julián Conrado, “el cantante de las FARC”, quien resultó electo alcalde del municipio, en uno de los principales logros de lo que significó la desmovilización de una guerrilla que permaneció alzada en armas durante más de cincuenta años.

A pesar de estos casos de éxito, esta campaña se dio en medio de una situación particular de seguridad. Durante los tres meses de campaña electoral (27 de julio de 2019-25 de octubre de 2019), se presentaron 135 hechos de violencia contra candidatos, en los que el partido más violentado fue la Colombia Humana-UP, con un total de 22 hechos (16,3 %). Ante esta situación, es de destacar que el Gobierno nacional buscó atender esta emergencia mediante la promulgación del Plan de Acción Oportuna (PAO), por medio del cual, se intentó atender la situación de seguridad de los líderes y candidatos; sin embargo, era un plan que incluía medidas de tipo reactivo y no se centró en la prevención de estos hechos, lo que no permitió una mejora frente a lo ocurrido en 2015 (de una campaña con cinco candidatos asesinados en 2015, se pasó a siete candidatos asesinados en 2019, es decir, un incremento del 40 %, en comparación con la campaña del periodo anterior).

El Acuerdo final significó un avance en la inclusión y el fortalecimiento de nuevos liderazgos. Candidaturas de origen independiente tuvieron una amplia aceptación y llegaron a cargos de decisión.

Referencias bibliográficas

- El Espectador. (27 de octubre de 2019). Resultados electorales 2019: así quedaron las alcaldías y gobernaciones de Colombia. *El Espectador*. Consultado en <https://www.elespectador.com/noticias/nacional/resultados-electorales-2019-asi-quedaron-las-alcaldias-y-gobernaciones-de-colombia/>
- El Tiempo. (15 de noviembre 2019). Mujeres en política: misión imposible. *El Tiempo*. Consultado en <https://www.eltiempo.com/podcast/no-es-hora-de-callar/como-fue-la-participacion-politica-de-las-mujeres-en-elecciones-de-2019-en-colombia-433834>
- Ministerio del Interior. (2019). *La Ventanilla Única del Ministerio del Interior consultó 117.822 candidatos*. Consultado en <https://www.mininterior.gov.co/sala-de-prensa/noticias/la-ventanilla-unica-del-ministerio-del-interior-consulta-117822-candidatos-mininterior>

