

KAS

Octubre 2014 ISSN 2322-9896

Papers No. 18

El futuro de las relaciones Ejecutivo-Legislativo

*Análisis resultados
electorales Colombia, 2014*



Konrad
Adenauer
Stiftung



**Editor KAS Paper:**

Dr. Hubert Gehring

Representante, KAS Colombia

Coordinación editorial:

Margarita Cuervo

Coordinadora de Proyectos, KAS Colombia

Edición:

Marcela Manrique Cornejo

Diseño y diagramación

Opciones Gráficas Editores Ltda.

Impresión

Opciones Gráficas Editores Ltda.

www.opcionesgraficas.com

Autores facilitadores

Fredy Barrero: Magíster en Estudios Políticos y politólogo de la Pontificia Universidad Javeriana. Actualmente se desempeña como asesor de la Universidad Sergio Arboleda y como Director Ejecutivo de la Asociación Colombiana de Ciencia Política, ACCPOL. Su trabajo se centra en el estudio de los partidos políticos, las elecciones y el desarrollo de la ciencia política en Colombia. Sus publicaciones recientes han aparecido en las revistas: *Estudios políticos*, *Co-Herencia* y *Colombia Internacional*.

Margarita Batlle: Doctora en Ciencia Política y Máster en Estudios Latinoamericanos de la Universidad de Salamanca y Politóloga de la Universidad de Buenos

Aires. Actualmente coordina el Observatorio de Políticas, Ejecución y Resultados de la Administración Pública (OPERA) de la Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales de la Universidad Externado de Colombia donde también es profesora e investigadora. Ha publicado artículos en diferentes revistas nacionales e internacionales sobre partidos políticos, elecciones, democracia y política subnacional. Ha realizado consultorías con organismos internacionales y nacionales en temas de fortalecimiento institucional, reformas políticas y participación. Además, es la editora de la *Revista Opera*, especializada en temas de gobierno y políticas públicas de la Universidad Externado de Colombia.

Las opiniones, los comentarios y las posiciones que contiene este KASPaper no comprometen, ni necesariamente representan el pensamiento de la Fundación Konrad Adenauer, KAS.



Presentación	4
Introducción	5
1. La complejidad histórica de la relación Ejecutivo-Legislativo	7
La fortaleza del presidente colombiano y la búsqueda de gobernabilidad	7
2. Las elecciones de Congreso	13
Senado.....	15
Cámara de Representantes.....	16
3. Las elecciones presidenciales: construyendo candidatos	18
La selección de los candidatos y sus alianzas o coaliciones electorales en primera vuelta	18
Las estadísticas electorales de la primera vuelta	22
Candidatos, coaliciones y apoyos electorales en segunda vuelta	22
Alianzas y apoyos a la campaña de Santos en segunda vuelta	23
Alianzas y apoyos a la campaña de Zuluaga en segunda vuelta	23
Las estadísticas electorales de la segunda vuelta	24
4. Relaciones Ejecutivo-Legislativo: ¿cuánto durará la luna de miel?	24
Los partidos de la unidad de gobierno	26
La U, Liberal y Cambio Radical	26
Partido Conservador	27
Los partidos de oposición	28
Centro Democrático	28
Polo Democrático Alternativo	29
Los partidos <i>pivotales</i>	30
5. Un panorama inicial alentador, ¿con un final esperanzador?	30
Construyendo gobernabilidad	30
¿Qué deberá hacer el Gobierno para sacar adelante su agenda?	31
En el aspecto institucional	31
En el aspecto político	32
En el aspecto de movilización social	32
6. Conclusiones: perspectivas y desafíos para el actual gobierno	33
Referencias bibliográficas	35



Presentación

La Fundación Konrad Adenauer, KAS, es una fundación política alemana que trabaja por el fortalecimiento de la democracia y el Estado de Derecho en más de 120 países alrededor del mundo. Desde su llegada a Colombia hace más de cuarenta años, la KAS ha promovido los principios democráticos, la justicia social, el respeto de los derechos humanos y las instituciones políticas, y ha generado aportes a la búsqueda de una solución pacífica del conflicto.

En el marco de nuestra labor en Colombia, el funcionamiento y la evolución del sistema electoral adquieren una atención especial dada su importancia en la consolidación democrática del país. En este sentido, el análisis de las elecciones al Congreso y a la Presidencia se torna esencial para nuestra misión.

Como es sabido, los comicios de este año –especialmente los presidenciales– se desarrollaron en un ambiente altamente polarizado que opacó la discusión programática. Además, aunque los resultados permitieron la reelección de Juan Manuel Santos, fue una victoria bastante cerrada que, junto a la llegada del Centro Democrático como partido opositor al Congreso, supone un nuevo escenario de gobernabilidad. Así, los partidos políticos entrarán a jugar un papel predominante en la consolidación de las mayorías en el Legislativo y en la configuración del futuro escenario político del país.

En este contexto, identificamos la necesidad de analizar las posibles implicaciones de los resultados electorales, observando los retos poselectorales que podría llegar a enfrentar el Gobierno en su relación con el Legislativo y el papel que pueden jugar los partidos políticos para garantizar la gobernabilidad del país.

Así, bajo la coordinación académica de los profesores Fredy Barrero y Margarita Batlle, ambos reconocidos expertos en la materia, realizamos el estudio que aquí se presenta, con el propósito de abordar dichos interrogantes y otorgarles a los tomadores de decisiones una herramienta valiosa para enfrentar los posibles escenarios futuros de la configuración política del país. Para esto, la publicación se estructuró en cuatro capítulos. En el primero de ellos se analizan las relaciones entre las ramas Ejecutiva y Legislativa en Colombia. A continuación, se analizan los resultados de las pasadas elecciones al Congreso y a la Presidencia. En tercer lugar, se examinan las proyecciones de gobernabilidad en el nuevo periodo. Finalmente, y a manera de conclusiones, se resaltan los desafíos que deberá enfrentar el Gobierno para llevar a cabo su agenda, junto a recomendaciones en ese sentido.

Desde luego, hay muchos temas aún por abordar en este campo que desbordan el alcance de este KASPaper. Y seguramente con los nuevos desarrollos de la política nacional que se avistan este año, se abrirán más perspectivas de análisis. Entonces esperamos que este trabajo constituya una herramienta útil tanto para académicos como para tomadores de decisión y que sea un incentivo para profundizar la reflexión en torno a esta temática.

Por último, queremos agradecer de manera muy especial a los autores de la publicación, Fredy Barrero y Margarita Batlle, por sus aportes, esfuerzo y compromiso con este proyecto.

Dr. Hubert Gehring

Representante de la KAS en Colombia





presidenciales, poniendo el foco en las implicaciones de dicha configuración política y la contraposición de las distintas candidaturas, sus programas, apoyos y estrategias.

Luego, se observa el modo en que los resultados configuran un escenario específico de relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo con un especial énfasis en las proyecciones para la gobernabilidad de la próxima

administración y el papel que desempeñará la oposición.

Como cierre del documento, se desarrollan unas breves conclusiones especialmente centradas en los desafíos a los que se enfrentará el nuevo gobierno en su voluntad por llevar a cabo una agenda de reformas en diferentes ámbitos y, sobre todo, aquellas relacionadas con los acuerdos alcanzados con las FARC en la mesa de diálogos de La Habana.

¿Qué encontrará en este KASPaper?

- 1** Acerca de las relaciones Ejecutivo-Legislativo
- 2** Análisis de resultados electorales para Congreso y Presidencia y sus implicaciones
- 3** Escenario político según resultados electorales: gobernabilidad y oposición
- 4** Conclusiones: desafíos del Gobierno para adelantar reformas



1. La complejidad histórica de la relación Ejecutivo-Legislativo

La relación que se teje entre el Legislativo y el Ejecutivo en el marco del sistema presidencial es clave para comprender mucho de lo que lleva al éxito o fracaso de un gobierno, específicamente en términos de alcanzar mayores grados de gobernabilidad. En ese sentido, las relaciones entre presidente y Congreso en Colombia se dan en el marco de un Ejecutivo que no logra aprovechar el potencial que le otorgan sus poderes constitucionales (Archer y Shugart, 2002), lo cual ha tenido efectos negativos sobre su capacidad de construir gobernabilidad (Medellín, 2006).

En esta compleja relación, el poder del presidente se construye no solamente a partir del alcance de sus funciones establecido constitucionalmente, sino también en relación con su poder partidario (Mainwaring y Shugart, 2002). Específicamente, se configura a partir de prerrogativas formales y la interacción de las mismas con los poderes partidarios del primer mandatario (Mainwaring y Shugart, 2002). Los poderes formales o constitucionales se relacionan con la capacidad del presidente –respecto del Legislativo– de intentar o no conservar el statu quo. Los poderes constitucionales del presidente son los que le otorgan capacidad de iniciativa (por ejemplo, poder de decreto) y/o de reacción frente a las propuestas del Legislativo (por ejemplo, poder de veto). Los poderes partidarios, que descansan sobre aspectos informales, no formalmente consignados, se relacionan con la capacidad que tenga el primer mandatario de contar con apoyo en el Legislativo, conducir a su partido y conformar coaliciones que le permitan adelantar su agenda de gobierno.

En Colombia el Ejecutivo no ha logrado aprovechar el potencial de sus poderes constitucionales y esto ha afectado su capacidad de gobernar.

Si bien el poder del presidente depende de aspectos formales y de su capacidad en relación con el partido, también entran en juego otros aspectos institucionales como el sistema electoral, los diferentes tipos de partidos que se encuentran en el Legislativo y su capacidad de cohesión y disciplina, así como las características del sistema de partidos (Mainwaring y Shugart, 2002). En ese sentido, presidentes formalmente poderosos pueden resultar débiles en la práctica y viceversa.

La fortaleza del presidente colombiano y la búsqueda de gobernabilidad

Según reza el artículo 115 de la Constitución Política, en Colombia, “el Presidente de la República es Jefe del Estado, Jefe del Gobierno y suprema autoridad administrativa” con una fuerte influencia sobre el proceso de elaboración de las leyes, lo cual le ha valido ser catalogado como un “dictador constitucional” (Medellín, 2006, p. 163). Frente a la fortaleza del presidente, se configura un Congreso tradicionalmente débil condenado a un papel reactivo y de poca incidencia sobre la agenda nacional.

Como se decía anteriormente, la desigualdad en términos de poderes entre Ejecutivo y Legislativo está dada no solamente por poderes de tipo formal sino también por aquellos que no están escritos, como los llamados poderes partidarios, o por las características del contexto.



Cuadro 1. Poderes constitucionales del Presidente colombiano

Tipo de poder	Alcances
Poder de nominación de autoridades ejecutivas	El presidente puede nombrar y destituir a todos los ministros, viceministros, embajadores, directores de departamentos administrativos y directores de entidades descentralizadas. No nombra al Contralor General ni tampoco a las autoridades locales.
Poder de disolver el Congreso	El presidente no tiene este poder, sólo lo tiene el "constituyente primario".
Poder de veto	El presidente puede vetar partes de la ley. Para revocar un veto del presidente, se requiere la aprobación de 50% más 1 de los miembros de ambas cámaras.
Iniciativa exclusiva	En leyes sobre: estructura administrativa del Estado, celebración de contratos y empréstitos, rentas nacionales y gastos de la administración, comercio exterior, régimen salarial de empleados públicos y leyes relacionadas con el banco central. Además, el presidente tiene iniciativa exclusiva para presentar el Plan Nacional de Desarrollo.
Declaración de urgencia	El presidente cuenta con la potestad de introducir mensajes de urgencia a los proyectos de ley y el Congreso deberá decidir sobre estos dentro de un plazo de treinta días.
Convocatoria del Congreso a sesiones extraordinarias	El presidente puede convocar a sesiones extraordinarias y sólo se discuten los temas que él determine, el Congreso no tiene la posibilidad de hacerlo.
Poder de decreto	El presidente puede emitir decretos para reglamentar las leyes, así como decretos con fuerza de ley, ambos por encargo del Congreso.
Aprobación del presupuesto nacional	El presupuesto es de iniciativa exclusiva del presidente, el Congreso sólo puede reducir o aprobar las partidas, no puede redistribuirlas ni incrementarlas. Si en noventa días el Congreso no aprueba el presupuesto, entonces rige el del año anterior.
Estados de excepción	El presidente tiene el poder de emitir decretos durante la vigencia de los estados de excepción. Históricamente ha habido un uso excesivo de este recurso.

Fuente: Puyana (2008)



Las investigaciones que han examinado de cerca el caso colombiano coinciden en destacar principalmente la posibilidad proactiva del primer mandatario de gobernar a través de decretos con fuerza de ley emitidos por delegación del Congreso o durante estados de excepción (Hartlyn 1994; Archer y Shugart 2002; Medellín 2006), situación que ha llevado a caracterizar el presidencialismo colombiano como una "dictadura constitucional", configurada particularmente antes de 1991.

A pesar de la fortaleza que le otorga la Constitución a la figura presidencial, como se planteó más arriba, el presidente Santos, durante su primer mandato, contó además con el apoyo de su partido político y de una gran coalición de gobierno que se conformó una vez ganó las elecciones, situación que le permitió llevar a cabo su agenda, de manera especialmente exitosa durante los primeros dos años.

Como era de esperarse, a medida que las elecciones legislativas y presidenciales se fueron acercando en el tiempo, la relación de Santos con una parte de su coalición fue encontrando obstáculos, relacionados sobre todo con la decisión de ciertas facciones del PCC de presentar candidata propia a las elecciones presidenciales. Asimismo, la relación de algunos altos dirigentes de ese partido con el expresidente Uribe y sus allegados también explica en gran medida el resquebrajamiento de la coalición.

Si tomamos a la gobernabilidad como "la situación en que concurren un conjunto de condiciones favorables para la acción de gobierno que se sitúan en su entorno (de carácter medioambiental) o que son intrínsecos a éste" (Alcántara, 1994, p. 11), la misma se refiere concretamente a la capacidad del gobierno de llevar a cabo su agenda, es decir, de gobernar. Al echar un vistazo hacia el pasado reciente, se puede ver que a grandes

rasgos, desde el desmonte del Frente Nacional, en ningún periodo de gobierno tuvo lugar un enfrentamiento entre los poderes Ejecutivo y Legislativo que llevara a la parálisis gubernamental.

En gran medida la capacidad de encontrar apoyos en diferentes partidos políticos ha permitido la estructuración de coaliciones que hicieran más fácil la concreción de la agenda del gobierno; por ejemplo, en el caso de la elección de Álvaro Uribe en 2002, quien llega al poder a partir del movimiento Primero Colombia, sin presentar listas al Legislativo y sin ningún tipo de estructura partidista que le sirviera de apoyo, así que durante su gobierno se crea el Partido Social de Unidad Nacional (Partido de la U) y se le da vida a la llamada "Coalición Uribista", integrada por ese partido, el Conservador y Cambio Radical –aunque este último abandonó la coalición al final del periodo presidencial–, la cual le permitió al presidente gestionar sus políticas durante los ocho años de su mandato.

En su primera administración, Santos llegó con una coalición ya conformada entre el Partido de la U y el PCC, sin embargo, su llamado a una "Unidad Nacional" al poco tiempo de posesionarse hizo que otros partidos políticos se fueran sumando a la coalición de gobierno, entre ellos y en un primer momento CR y el PLC –que venía de ejercer la oposición durante los ocho años de la presidencia de Uribe– y, por último, la AV.

El presidencialismo colombiano ha sido catalogado como una "dictadura constitucional" por la posibilidad que tiene el primer mandatario de gobernar expidiendo decretos con fuerza de ley.



La configuración de la coalición de gobierno para el segundo periodo de Santos parece menos clara y estable que para el primero. En ese sentido, a pesar de contar con una coalición conformada por tres partidos políticos –el Partido de la U, el Partido Liberal y Cambio Radical–, el principal desafío radica en la existencia de un partido opositor fuerte como lo es el Centro Democrático, no solo por la cantidad de sus legisladores elegidos, sino especialmente por la capacidad del expresidente Uribe, su líder, de hacerse oír y tener ascendencia sobre la opinión pública¹. Asimismo, la coalición de gobierno aparece en

la actualidad menos unificada y cohesionada que en el comienzo del cuatrienio anterior y, definitivamente, mucho menos que aquella que acompañó a Uribe.

A esto se le suma la oposición de otros grupos distantes ideológicamente del Centro Democrático, como son el Polo Democrático o la Alianza Verde. Tal situación presenta una mayor complejidad en la nueva oposición política para el gobierno Santos. El Presidente tendrá que dialogar con algunas personas y líderes clave para, con los diferentes sectores, lograr acuerdos que le permitan construir mayorías.

Tabla 1. Curules por partido coalición Unidad Nacional, 2014*

Partido	Curules Senado	Curules Cámara de Representantes	Total curules partido
Partido de la U	21	31	52
Partido Liberal	17	34	51
Cambio Radical	9	15	24
Total curules coalición	47	80	127

* Se contabilizan los escaños según cálculos realizados sobre el conteo preliminar publicado por la Registraduría Nacional del Estado Civil. Por lo pronto no se tiene en cuenta al Partido Conservador como miembro pleno de la coalición Unidad Nacional pese a que un número considerable de congresistas conservadores adhirieron en la segunda vuelta a la campaña reeleccionista, que no el partido y su candidata presidencial.

Entonces, este nuevo contexto que se diferencia del anterior gobierno del presidente Santos, al cual llegó con un amplio margen de victoria sobre su contendor y en el que logró reforzar su poder con el apoyo de una amplia y variada coalición, pone en evidencia diferentes tipos de obstáculos a la hora de alcanzar gobernabilidad.

Entre los obstáculos propios del entorno en el que se debe gobernar se encuentran: primero, el **conflicto armado y la**

incertidumbre respecto del resultado de los diálogos de paz. La situación de conflicto que vive el país hace varias décadas ha marcado el devenir de la política y ha sido central en las campañas electorales casi sin excepción. Sin embargo, es la primera vez que en una elección se llega a un nivel de polarización tan alto a partir de la discusión sobre el modo como se debe realizar el proceso para terminar con el conflicto, debido a que nunca antes una contienda electoral tuvo lugar en el marco de un diálogo

¹ Al respecto véase "Álvaro Uribe, el gran ganador de las elecciones en Colombia" en ABC.es (10 de marzo de 2014), consultado el 30 de agosto de 2014 en <http://www.abc.es/internacional/20140310/abci-uribe-ganador-elecciones-colombia-201403100258.html>.



entre la guerrilla y el Gobierno. Asimismo, es de destacar que el hecho de que la diferencia en los resultados entre Santos y Zuluaga haya sido tan corta implica que el Presidente comience su segundo gobierno con amplios sectores ciudadanos que consideraban que no debía reelegirse, ya que no valoran positivamente su gestión o no se encuentran de acuerdo con la manera como se gestionaron los diálogos y las características de su posible desenlace.

Así, el presidente-candidato Juan Manuel Santos logró superar las críticas sobre la utilización del proceso de paz como una estrategia electoralista y convirtió las elecciones en una especie de refrendación de los diálogos, ayudado no solo por los avances en los mismos sino también por diferentes anuncios, entre ellos el del inicio de un posible diálogo con la guerrilla del ELN.

Es la primera vez que en Colombia unas elecciones transcurren al tiempo con un diálogo por la paz entre la guerrilla y el Gobierno. De ahí que hayan sido polarizadas como nunca antes.

A pesar de que el tema de los diálogos de paz desarrollados por Santos, sobre todo en la segunda vuelta, haya colaborado decisivamente en su triunfo, el modo como se tome la decisión sobre la aceptación o no de los acuerdos, la celeridad del proceso y la manera de poner en práctica las decisiones tomadas en La Habana, serán determinantes para la legitimidad del Presidente. Surgirán temas complejos de fondo, relacionados con el modo concreto como se encarará la salida al conflicto, a partir de posibles procesos de verdad, justicia y reparación o de reincorporación de los guerrilleros a

la vida civil, en un contexto donde amplios sectores de la opinión pública se muestran disconformes con esta posibilidad. Aquí también tendrá lugar la discusión sobre el proceso de refrendación de los acuerdos.

Además, la concreción de esos acuerdos dependerá, por un lado, del apoyo que reciban de la ciudadanía pero también de un Legislativo altamente polarizado y, por otro, de la capacidad de las instituciones –específicamente de los municipios históricamente afectados por el conflicto armado– de implementar los cambios necesarios.

Segundo, la **percepción de corrupción y desprestigio institucional por parte de los ciudadanos**. Colombia se encuentra entre los 100 países percibidos como más corruptos por sus ciudadanos². En ese sentido, la percepción de los ciudadanos sobre la gestión indebida de los recursos y la toma de decisión originada más en intereses personales o políticos que técnicos, se plantea como un obstáculo para elevar los niveles de apoyo de la opinión pública en el mandato de Santos. Así, el Gobierno deberá fortalecer las oficinas y dependencias encargadas de velar por la transparencia de los procesos, apostarle más a la meritocracia y menos a los “amigos de siempre” a la hora de conformar equipos de trabajo.

Tercero, la **realización de las elecciones locales y departamentales en medio del periodo**. Las elecciones de octubre de 2015 pueden funcionar como un elemento que cohesione a la Unidad Nacional o que, como sucedió en momentos de la campaña presidencial, acabe por quebrarla. Asimismo, en términos de legitimidad de su gobierno, los candidatos que se presenten por los partidos que en ese momento se encuentren en la

² Colombia ocupa el lugar 94 entre los países del mundo tenidos en cuenta por el Índice de Percepción de la Corrupción de Transparencia Internacional en su edición 2013.



coalición gubernamental deberán cosechar una victoria contundente –o aceptable– para no reforzar la imagen de debilidad que proyectó Santos durante gran parte de la campaña electoral.

Cuarto, la **fortaleza del partido Centro Democrático en el Congreso de la República**. Liderado por el expresidente Uribe, el CD constituye otro obstáculo que Santos deberá sortear para poder llevar a cabo su agenda de gobierno. Sobre todo si se tiene en cuenta que la fortaleza y continuidad del liderazgo personalista y vertical que se da dentro de esta colectividad puede hacer que sea una oposición muy disciplinada y con constante aparición mediática que logre obstaculizar, tanto desde el Congreso como desde la opinión pública, la agenda de gobierno.

Por otro lado, existen también obstáculos intrínsecos al gobierno, que se asocian –y derivan– de la debilidad del presidente Santos en primera vuelta, situación que lo llevó a realizar acuerdos con diferentes sectores que apoyaran su candidatura en segunda vuelta y le permitieran conservar la Presidencia.

La gobernabilidad, entendida como la capacidad de gobernar, es un conjunto de condiciones favorables en y del entorno de un gobierno, que le permiten ejecutar su agenda. (Alcántara, 1994).

En ese sentido, la **debilidad electoral del presidente** se puede observar en el hecho de que Santos alcanzó la Presidencia luego de que en la primera vuelta quedara en el segundo puesto, detrás del candidato del Centro Democrático y con una diferencia muy pequeña. Esto, frente al apoyo que había recibido en su primera

elección o el más de 60% de los votos que alcanzó su predecesor en las elecciones de 2006, puede que lo haga parecer un presidente débil y con bajos niveles de legitimidad popular aunque la clave radica en lograr “desactivar” a actores, movimientos y sectores que puedan obstaculizar su agenda.

A partir de esta situación, surge el segundo obstáculo endógeno, asociado con el hecho de que el **presidente-candidato debió acercarse a una gran cantidad de actores políticos y sociales para pedir su apoyo y así ganar la Presidencia**. El tema de la paz sirvió para que muchos que no apoyaron a Santos durante su gobierno se mostraran a favor de su reelección, sin embargo, esto, casi sin dudas, le implicó altos costos de negociación al Presidente, relacionados con cuotas burocráticas, concesiones programáticas y futuros apoyos electorales. En ese sentido, Santos deberá tomar decisiones respecto de priorizar algunos sectores frente a otros, a sabiendas de que aquellos que no reciban lo prometido podrán ejercer como actores de veto.

El tercer obstáculo se relaciona no ya con la respuesta de Santos a los sectores externos a la coalición que lo apoyaron, sino con la **capacidad del Presidente de gestionar su coalición de gobierno en un contexto de aparente debilidad, de fragmentación y de alta polarización**, en donde emergen conflictos entre los partidos políticos que lo apoyaron en la elección pero que una vez en el poder buscan que se les responda con recursos simbólicos y materiales. Además, cabe preguntarse cuál será el papel que jugará el vicepresidente Germán Vargas Lleras, cuyo partido, Cambio Radical, es el más pequeño de la coalición pero puede verse potenciado justamente porque él es su líder. Esta situación puede llegar a ser conflictiva, tanto en términos de conformación del gabinete como respecto de espaldarazos para las elecciones de 2015.



Aquí también aparece el Partido Conservador como una fuerza pivotal que parece inclinarse hacia la coalición de la Unidad Nacional, de la cual formó parte durante el primer gobierno de Santos. Los apoyos recibidos en la contienda por parte de muchos líderes del conservatismo tendrán que ser recompensados en este nuevo cuatrienio, lo cual supone mayores compromisos, más allá de la coalición de gobierno. Asimismo, cabe preguntarse qué nivel de cohesión se podría esperar de una coalición a la que, formal o

informalmente, entren nuevamente los conservadores y en qué medida estos últimos utilizarán inteligentemente su posición de partido pivotal y negociarán concretamente con el Gobierno su apoyo a iniciativas y proyectos de ley, situación que probablemente le costaría más al Gobierno en términos de recursos materiales e inmateriales, relacionados estos últimos con la dificultad que puede suponer para Santos no contar con un apoyo constante y necesitar construir cotidianamente una relación de cooperación.

Cuadro 2. Obstáculos para la construcción de gobernabilidad

Exógenos al Gobierno		Endógenos al Gobierno	
Obstáculo	Consecuencia	Obstáculo	Consecuencia
Conflicto armado e incertidumbre ante el resultado de los diálogos de paz	Manera de implementar los acuerdos determinará la legitimidad del Presidente	Debilidad electoral del Presidente	Apariencia de ser un presidente débil y con bajos niveles de legitimidad popular
Percepción de corrupción por parte de los ciudadanos	Será difícil elevar los niveles de apoyo de la opinión pública al Gobierno	Compromisos políticos, programáticos y burocráticos con diferentes sectores	Puede que no todos queden satisfechos con lo que les corresponde
Elecciones locales y departamentales durante el mandato	Pueden cohesionar o quebrar la Unidad Nacional	Gestión de la coalición de gobierno	CR puede figurar más que otros partidos
Fortaleza del Centro Democrático en el Congreso	El CD puede torpedear las iniciativas legislativas del Gobierno		PCC puede requerir más compromisos del Gobierno

Fuente: elaboración propia

2. Las elecciones de Congreso

El 9 de marzo pasado, 14 millones de colombianos, de los cerca de 33 millones que integran el censo electoral, asistieron a las urnas para elegir a 268 congresistas (102 de Senado y 166 de Cámara). No obstante, la participación electoral mantuvo sus guarismos históricos y en ambas cámaras no superó el 44% de participación. Esta

característica de los procesos electorales del país se ha convertido en un elemento tradicional a partir del cual los colombianos plantean, en algunos casos, su desafección por los partidos políticos, y en otros, su desinterés por la política (sin que con ello se quiera manifestar una queja directa hacia la misma). Sean cuales fueren las causas, la abstención elección tras elección sigue su paso victorioso.



Así mismo, una de las opciones que mayor interés causó por su amplia difusión en medios de comunicación y redes sociales fue la del voto en blanco. Esta difusión fue realizada no sólo porque algunos electores no identificaban en los candidatos disponibles una opción viable, sino por los efectos políticos del voto en blanco, pues en caso de que éste obtuviera la mitad más uno de los votos, se tendría que hacer una nueva elección. No obstante, aunque el voto en blanco no obtuvo tal cantidad de sufragios, sí llama la atención su incremento con respecto a procesos electorales anteriores. En las elecciones de Senado, el voto en blanco obtuvo 5,21%, y en las de Cámara de Representantes, 5,76%.

Por su parte, los porcentajes de votos anulados en la elección de ambas cámaras (Senado, 10,38%, y Cámara de Representantes, 12,23%) no son despreciables ni dejan

de ser preocupantes. Ello se puede deber a: i) los ciudadanos todavía no han aprendido a votar con el sistema establecido en 2003 (listas con voto preferente o sin él); ii) los jurados de votación no reciben capacitación suficiente por parte de la Registraduría Nacional del Estado Civil (o no atienden con seriedad la misma); iii) o en su defecto, los electores anulan el voto para demostrar su inconformidad con las opciones electorales (incluyendo el voto en blanco). No obstante, es probable que los dos primeros hechos tengan mayor capacidad explicativa que este último.

Finalmente, en cuanto a la circunscripción indígena (cuya magnitud fue de dos curules), la votación obtenida por las listas o los partidos fue de 171.218 votos, es decir, 1,19% del total de votos válidos; y los votos en blanco fueron 138.716 (0,96%). Los votos válidos (por lista/partido más los votos en blanco) para esta circunscripción fueron 309.934.

Tabla 2. Comportamiento electoral general. Congreso de la República, 2014

	Senado		Cámara	
	Total	%	Total	%
Potencial de sufragantes	32.835.856	100,00	32.835.856	100,00
Participación	14.310.367	43,58	14.309.641	43,57
Abstención	18.525.489	56,42	18.526.215	56,43
Votos no marcados	842.615	5,88	489.853	3,42
Votos nulos	1.485.567	10,38	1.750.071	12,23
Total votos válidos (votos por lista o partido más votos en blanco)	11.672.251	81,56	11.715.956	81,87
Votos listas o partidos	10.925.592	76,34	10.891.000	76,10
Votos en blanco	746.659	5,21	824.956	5,76

Fuente: elaboración propia con datos de la Registraduría Nacional del Estado Civil



En cuanto al sistema de partidos, se observa que la renovación del Congreso fue de cerca de 30%. Porcentualmente, una renovación de esta magnitud podría llegar a ser significativa, máxime si se analizan los datos a la luz de la relación entre el Ejecutivo y el Congreso, como se hará posteriormente. A continuación se revisarán los votos y las curules obtenidos por cada partido.

Senado

Para esta corporación nueve partidos presentaron candidatos. En general, el principal cambio en el escenario partidista colombiano fue la entrada del Centro Democrático a la contienda electoral, en cabeza del expresidente Álvaro Uribe Vélez. Aparentemente, la presencia de ese naciente partido en las elecciones afectó el desempeño electoral de algunos partidos políticos, cuyos votantes se identifican con Uribe o con sus postulados programáticos e ideológicos (en particular de la U, Opción Ciudadana y Conservador).

El Partido de la U, aunque mantuvo su primer lugar en número de votos y curules, redujo el número de éstas en

7, mientras que el Conservador fue desplazado al tercer lugar y redujo en 4 el número de curules. Opción Ciudadana, partido que rescataba las banderas del PIN, también disminuyó su votación y el número de curules pues pasó de 9 a 5. El PDA disminuyó su votación y el número de curules ya que de tener 8 pasó a 5; es posible que su reducción tanto en votos como en curules se haya dado por la crisis que generó la alcaldía de Samuel Moreno en Bogotá, así como la ruptura entre el PDA y el sector liderado por Petro (Progresistas).

El Partido Verde y el PLC mantuvieron el número de curules y en ambos casos la votación se incrementó mínimamente, a diferencia de Cambio Radical, que incrementó su votación y el número de curules (en una).

Hubo votantes que, perteneciendo a las filas de los partidos Conservador, Opción Ciudadana y de la U, se identificaron con los postulados uribistas. Esto afectó el desempeño electoral de esos partidos.

Tabla 3. Votación y curules Senado de la República, 2014-2018

Partido	Votos	%	Curules	%
Partido de la U	2.230.208	15,58	21	21
Centro Democrático	2.045.564	14,29	20	19
Partido Conservador Colombiano	1.944.284	13,58	18	19
Partido Liberal Colombiano	1.748.789	12,22	17	17
Partido Cambio Radical	996.872	6,96	9	9
Partido Alianza Verde	564.663	3,94	5	5



Partido	Votos	%	Curules	%
Polo Democrático Alternativo	541.145	3,78	5	5
Partido Opción Ciudadana	527.124	3,68	5	5
Movimiento Mira	326.943	2,28	0	0
Total			100	100

Fuente: Registraduría Nacional del Estado Civil. Elaboración propia

Cámara de Representantes

En las elecciones para esta corporación, 18 partidos presentaron listas. Al igual que en Senado, el principal cambio, tanto en número de curules como de votación, se dio en los partidos de la U, Conservador y Opción

Ciudadana (otrora PIN). En los tres casos se prevé que la disminución sea el resultado de la entrada en la contienda electoral del Centro Democrático. Los dos partidos que evidenciaron un incremento en el número de curules fueron Liberal y Alianza Verde, pese a que la votación se redujo en el caso de este último.

Tabla 4. Votación y curules Cámara de Representantes, 2014-2018

Partido	Circunscripción	Votos	%	Curules	%
Partido de la U	Territorial	2.297.786	16,05	37	22,28
Partido Liberal	Territorial	2.022.093	14,13	39	23,49
Partido Conservador	Territorial	1.884.706	13,17	27	16,26
Centro Democrático	Territorial	1.355.358	9,47	19	7,22
Partido Cambio Radical	Territorial	1.108.502	7,74	16	9,63
Partido Alianza Verde	Territorial	479.521	3,35	6	3,61



Partido	Circunscripción	Votos	%	Curules	%
Partido Opción Ciudadana	Territorial	467.728	3,26	6	3,61
Polo Democrático Alternativo	Territorial	414.346	2,89	3	1,80
Movimiento Mira	Territorial/residentes en el exterior	411.800	2,87	3	1,80
Cien por Ciento por Colombia	Territorial	157.621	1,10	3	0
Partido Unión Patriótica		99.414	0,69	0	0
Por un Huila Mejor	Territorial	73.573	0,51	1	0,60
Movimiento Autoridades Indígenas de Colombia	Indígena	65.888	0,46	2	0,60
Fundación Ébano de Colombia	Afrodescendientes	58.965	0,41	2	0,60
Partido Alianza Social Independiente	Territorial	46.789	0,32	1	0,60
Movimiento de Integración Regional	Territorial	4.440	0,03	1	0,60
Movimiento Blanco por la Paz	Territorial	592	0	0	0
Movimiento de Inclusión y Oportunidades	Territorial	501	0	0	0

Fuente: Registraduría Nacional del Estado Civil y proyecciones sobre 153 curules, de un total de 166

La importancia de los resultados de las elecciones de Cámara radica en que, al ser una circunscripción territorial, establece un pulso político por los “dominios”

electorales regionales, que en principio podrían llegar a tener efectos en las elecciones subnacionales a celebrarse en 2015.



3. Las elecciones presidenciales: construyendo candidatos

Una de las principales características que definen a los partidos políticos es la presentación de candidatos a las elecciones con el fin de asegurar la obtención de los cargos públicos en disputa (retomando la definición de Sartori, 1980). Para tal efecto, los partidos desarrollan procesos –algunos más democráticos que otros– de selección para presentar candidato propio. En otros casos, los partidos al no identificar candidatos propios, o por estrategia política, realizan alianzas o coaliciones electorales con candidatos de otros partidos.

En las elecciones presidenciales, las alianzas y coaliciones permiten a los partidos que tienen candidatos con bajas opciones de triunfo, apoyar a un candidato con mayores probabilidades de triunfo y garantizar así una mayor participación burocrática en el gobierno y/o el apoyo a su plataforma programática.

Teniendo en cuenta lo anterior, a continuación se revisarán los procesos internos de selección de candidatos por parte de los partidos políticos colombianos que presentaron candidatos presidenciales, así como la construcción de alianzas y/o coaliciones electorales, en primera y segunda vuelta. Posteriormente, se revisarán las estadísticas electorales de ambas vueltas.

Las alianzas y coaliciones pueden ser útiles para los partidos, pero diversos sectores las tildan de contraproducentes para la democracia.

La selección de los candidatos y sus alianzas o coaliciones electorales en primera vuelta

Las elecciones presidenciales en Colombia en los últimos procesos electorales se han caracterizado por el hecho de que algunos de los partidos políticos con personería jurídica reconocida no han presentado candidatos. Como corolario, los partidos realizan coaliciones o alianzas electorales en torno a la candidatura presidencial de otro partido. Este fenómeno se ha dado con mayor intensidad después del restablecimiento de la reelección presidencial.

Las elecciones de 2014 no fueron la excepción, pues algunos partidos se abstuvieron de presentar candidatos y se plegaron a la campaña reeleccionista de Juan Manuel Santos. Esta estrategia político-electoral ha sido señalada desde diversos sectores como contraproducente para la democracia ya que, por una parte, los partidos dejan de presentar candidatos y así pierden su vocación de buscar el ejercicio del poder, y por otra, se teje un manto de duda respecto al uso de recursos estatales como incentivos para que tanto partidos como congresistas acompañen la candidatura presidencial.

La presidencia de la República fue disputada en primera vuelta (25 de mayo) por cinco candidatos. Tres de ellos, Óscar Iván Zuluaga, Marta Lucía Ramírez y Enrique Peñalosa eran propios de los partidos Centro Democrático, Conservador Colombiano y Alianza Verde, respectivamente; y los otros dos correspondían a coaliciones, una entre los partidos de la U, Liberal Colombiano y Cambio Radical, que avalaron a Juan Manuel Santos, y la otra entre el Polo Democrático Alternativo y la Unión Patriótica, cuya candidata fue Clara López.

Las fórmulas candidato a la presidencia y candidato a la vicepresidencia para la primera vuelta fueron: Juan



Manuel Santos y Germán Vargas Lleras, Clara López y Aída Abella, Marta Lucía Ramírez y Camilo Gómez, y Óscar Iván Zuluaga y Carlos Holmes Trujillo.

Veamos, entonces, los procesos de selección de candidatos que tuvo cada partido o coalición, así como los apoyos electorales que construyeron para la primera vuelta:

- **Juan Manuel Santos y Germán Vargas:** La candidatura reeleccionista contó con los avales del Partido Social de Unidad Nacional, del Partido Liberal Colombiano y del Partido Cambio Radical. Estos tres partidos decidieron en procesos internos otorgar el aval a la candidatura de Santos. Adicionalmente, el presidente-candidato contó con el apoyo de gran parte de la bancada conservadora (en especial la elegida para el periodo 2014-2018), denominada la "bancada enmermelada", así como con el apoyo de algunos exdirigentes y representantes del Partido Verde.
- **Clara López y Aída Abella:** Esta candidatura contó con el aval del Polo Democrático Alternativo y con el apoyo de gran parte de la izquierda colombiana que inicialmente tuvo dos candidatas independientes, la del PDA y la de la Unión Patriótica, pero cerró filas en torno a la candidatura de Clara López mediante un acuerdo en el que la candidata presidencial de la UP, Aída Abella, aceptó ser la fórmula vicepresidencial de López. Con este movimiento estratégico, la izquierda evitó que sus votos se dispersaran.
- **Marta Lucía Ramírez y Camilo Gómez:** La candidatura conservadora fue resultado de la consulta interna que se llevó a cabo durante la Convención del partido (26 de enero de 2014), en la que

se enfrentaron tres precandidatos: Marta Lucía Ramírez, Álvaro Leyva y Pablo Victoria. En esa reunión, algunos congresistas propusieron mantener una alianza electoral con el presidente Santos, pero esta iniciativa fue derrotada por los convencionistas.

Aunque Ramírez obtuvo la candidatura del conservatismo en la Convención, tuvo que sortear múltiples problemas al interior del PCC. Por un lado, no contó con el apoyo electoral de gran parte de la bancada conservadora, y por otro, su candidatura fue demandada ante el Consejo Nacional Electoral, ya que algunos convencionistas (apoyados por congresistas) consideraron que la escogencia de la candidata había violado las reglas estatutarias de la colectividad. No obstante, la máxima autoridad electoral dejó en firme la candidatura de Ramírez, aunque con la salvedad de que la Dirección del Partido debía certificar la transparencia del proceso.

Vale resaltar que con la escogencia de Camilo Gómez como fórmula vicepresidencial se aseguró el apoyo del expresidente Pastrana, jefe natural de la colectividad, y se sentó un precedente respecto al manejo que se le daría al proceso de paz, puesto que aquel fue Alto Comisionado para la Paz del gobierno pastranista.

En síntesis, esta candidatura contó con el apoyo de un sector del conservatismo, en especial de las bases conservadoras (integrantes de los directorios territoriales del Partido), y de pocos congresistas conservadores. De otro lado, por sus posiciones ideológicas y programáticas, así como por su cercanía con el expresidente Uribe (de quien fuera su ministra de Defensa), Ramírez logró convocar a sectores del centro y de la centro-derecha.



Tabla 5. Votación por candidatos en la Convención del PCC

Precandidato/a	Votación en convención
Marta Lucía Ramírez	1.047
Pablo Victoria	138
Álvaro Leyva	84

Fuente: Consejo Nacional Electoral

- **Enrique Peñalosa e Isabel Segovia:** La candidatura del Partido Alianza Verde se disputó entre Enrique Peñalosa, Camilo Romero y John Sudarsky, en una consulta popular celebrada el día de las elecciones de Congreso. En principio se estableció que el precandidato que ganara la consulta sería el candidato presidencial y aunque Peñalosa la ganó con suficiencia, afrontó diversos problemas y tensiones al interior de la AV, en especial con los otros dos precandidatos. Dichas tensiones iniciaron con el acercamiento, la llegada y el posterior alejamiento de los Progresistas (de Petro); así mismo se dieron señalamientos de Romero y Sudarsky a Peñalosa, al considerarlo una ficha del Uribismo. Estas tensiones llevaron a que los dos precandidatos que no obtuvieron la candidatura desacataran los resultados de la consulta popular. Al igual que con el conservatismo, en la AV se dio una desbandada de líderes de este movimiento hacia las toldas de la campaña reeleccionista (como fueron los casos de Luis Eduardo Garzón y Alfonso Prada).

Tabla 6. Votación por precandidatos de la AV en la consulta popular

Precandidato	Votos
Enrique Peñalosa	2.013.954
Camilo Romero	730.276
John Sudarsky	353.478

Fuente: Registraduría Nacional del Estado Civil

En la mayoría de partidos la selección de candidatos estuvo signada por enfrentamientos entre los precandidatos y sus insatisfacciones respecto a los resultados del proceso.

- **Óscar I. Zuluaga y Carlos H. Trujillo:** La candidatura de Zuluaga contó con el aval del recientemente creado Partido Centro Democrático, liderado por el expresidente Álvaro Uribe Vélez. El proceso para la selección del candidato del CD inicialmente sería mediante encuesta. No obstante, el partido optó por la consulta interna.

Aunque en un principio el CD tuvo cinco precandidatos, dos se retiraron antes de la consulta (Luis Alfredo Ramos por problemas judiciales, y Juan Carlos Vélez por estar incurso en una posible doble militancia al desempeñarse como senador de la U). La selección de candidatos, al igual que en otros partidos, tuvo serios señalamientos tanto en el proceso como en la campaña que adelantó cada precandidato. Francisco Santos, precandidato con mayores opciones en las encuestas, buscó que el proceso se definiera mediante una encuesta. No obstante, el Partido definió realizar una consulta interna cuyo resultado favoreció a la candidatura de Zuluaga, lo que generó fuertes críticas de Francisco Santos al proceso, el cual acusó de amañado y con el claro objetivo de favorecer los intereses de Zuluaga, quien apareció como el candidato de Uribe.

A partir del proceso de selección de los candidatos, se supo qué partidos apoyaban a cuál candidato, lo que,



después de las elecciones de Congreso, serviría como un *input* para hacer los cálculos electorales respectivos. En primera vuelta, el candidato-presidente contó

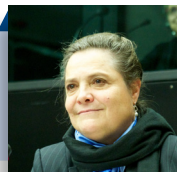
con casi cuatro partidos que apoyaban su candidatura. Sin embargo, esto no le sirvió para ganar en ese momento, ni para obtener el primer lugar.

Candidatos y apoyos partidistas en primera vuelta presidencial



Juan Manuel Santos

- Partido de la U
- Partido Liberal Colombiano
- Partido Cambio Radical
- Gran parte de la bancada conservadora
- Exdirigentes del Partido Verde



Clara López

- Polo Democrático Alternativo
- Unión Patriótica



Marta Lucía Ramírez

- Partido Conservador Colombiano (aunque no de la mayoría de los integrantes de la bancada)



Enrique Peñalosa

- Alianza Verde



Oscar Iván Zuluaga

- Centro Democrático

En suma, la selección de candidatos en la mayoría de partidos políticos estuvo marcada por enfrentamientos internos entre los precandidatos, los cuales dejaron entrever su insatisfacción frente al proceso o el resultado del mismo. Aunque se emplearon mecanismos de democracia interna, algunos con mayor inclusión que otros, las tensiones generadas al interior de cada partido pusieron en tela de juicio la viabilidad y legitimidad

de las consultas, internas o populares. El proceso de selección de candidatos con menor disenso fue el que se dio en los tres partidos que avalaron la candidatura de Santos y aquel en el que no hubo disenso fue la coalición PDA-UP.

Adicionalmente, en contextos de reelección como el que tuvo Colombia en 2014, los partidos políticos han



de tomar una decisión trascendental: apoyar o no al candidato-presidente. Ello determinará en parte el futuro de las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo, así como la viabilidad de algunos partidos que sobreviven a partir de los recursos que reciben del Gobierno nacional.

Las estadísticas electorales de la primera vuelta

Para la cita electoral de primera vuelta estaban convocados 32.975.158 electores. De estos acudieron 13.216.402 electores, por lo que la participación fue de 40%. Es decir, la abstención fue de cerca de 60%, incrementándose en casi 10 puntos porcentuales respecto a las elecciones de 2010. Especial interés merecen los votos en blanco para estas elecciones. Según algunas encuestas, a principio de 2014 la intención de voto a favor del voto en blanco llegó a ser superior a la intención de voto por cualquiera de los cinco candidatos. Aunque al final dicha intención no se vio reflejada en el total de votos a favor del voto en blanco, sí superó con creces la votación obtenida en 2010. En ese año, la votación en blanco fue de 1,5% (223.977 votos), mientras que en 2014 fue de 5,9% (770.610 votos). Esta última cifra reitera la importancia del voto en blanco en primera vuelta, ya que si éste supera al total de votos válidos, la elección se debe repetir, pero con diferentes candidatos.

Igualmente, los resultados electorales de primera vuelta dieron un aviso a las aspiraciones reeleccionistas de Santos toda vez que fue superado por cerca de tres puntos porcentuales por Óscar Iván Zuluaga, quien obtuvo 29,2% (3.759.971 votos) mientras que el presidente-candidato logró 25,6% (3.301.815 votos). En el tercer y cuarto lugar quedaron, con pocos votos de diferencia, las candidatas Marta Lucía Ramírez (15,5% y 1.995.698 votos) y Clara López (15,2% y 1.958.414 votos). En el último lugar estuvo Enrique Peñalosa (8,2% y 1.065.142 votos).

A pesar de que Santos en la primera vuelta contó con la mayor cantidad de partidos políticos respaldando su candidatura, los resultados electorales no le fueron del todo favorables. Así, en segunda vuelta, la agenda electoral debía centrarse en aquello que más diferenciara al candidato-presidente de su contendor y ello fue su posición frente a los diálogos con la guerrilla.

Candidatos, coaliciones y apoyos electorales en segunda vuelta

La segunda vuelta electoral se disputó entre Santos y Zuluaga, el 15 de junio, y la agenda electoral se concentró en las posiciones de ambos candidatos respecto a los diálogos de paz en La Habana respecto a si continuarían o no con el proceso y bajo qué parámetros lo harían. Santos, por supuesto, le apostó a continuar con los diálogos con las FARC, mientras que Zuluaga aunque inicialmente se opuso a esa idea, la matizó tras la exigencia que le planteó Marta Lucía Ramírez para unírsele.

La continuidad de los diálogos de La Habana como eje primordial de la discusión en segunda vuelta sentó las bases para que los partidos se realinearan con una u otra opción. Adicionalmente, la presencia del expresidente Uribe en la campaña de Zuluaga sirvió para la construcción de alianzas electorales toda vez que la figura de Uribe generó acercamientos y distanciamientos.

En ese orden de ideas, ambas candidaturas buscaron alianzas electorales durante las tres semanas siguientes, previas a la segunda vuelta. El resultado se presenta a continuación.



Alianzas y apoyos a la campaña de Santos en segunda vuelta

Gran parte de los partidos que no pasaron a segunda vuelta apoyaron la candidatura de Santos. El PDA, aunque no buscó una alianza con el candidato-presidente, apoyó su candidatura, bajo el precepto de darle continuidad a los diálogos de La Habana, así como evitar el "regreso" de Uribe a la Presidencia. La excepción en esa colectividad fue expresada por Jorge Enrique Robledo, mayor elector del Polo en las elecciones de Congreso, quien invitó a votar en blanco. De igual manera, la mayoría de congresistas conservadores que apoyaron a Santos en primera vuelta mantuvieron su apoyo en la segunda, pero algunos plantearon posiciones ambiguas respecto al apoyo a ambos candidatos.



El alcalde de Bogotá Gustavo Petro dijo apoyar el proceso de paz y con ello, tácitamente, motivó el voto de los progresistas a la reelección de Santos en segunda vuelta.

En cuanto a la AV, algunos miembros de la Dirección Nacional y congresistas elegidos adhirieron a la campaña de Santos, pese a que el candidato presidencial de esta colectividad, Enrique Peñalosa, manifestó que no apoyaría ninguna candidatura. Especial tratamiento merece el Partido Liberal, pues movilizó a sus líderes nacionales, entre ellos al expresidente César Gaviria, quien fue nombrado Jefe de Debate de la campaña reeleccionista y cuya ascendencia

nacional le permitió enfrentar a Uribe con mayor contundencia que la que había tenido su antecesor.

El que Santos contara con el apoyo de un grueso de los miembros del que sería el nuevo Congreso, en principio le garantiza amplios márgenes de maniobrabilidad política para desarrollar su plataforma de gobierno. Aunque es posible que no reciba el apoyo en todos los puntos de la agenda, seguramente tendrá garantizado un buen desempeño en materia de agenda legislativa.

Alianzas y apoyos a la campaña de Zuluaga en segunda vuelta



Con la alianza Ramírez-Zuluaga para la segunda vuelta, el Partido Conservador mantuvo su división en las elecciones presidenciales.

El zuluaguismo no logró grandes consensos con los otros partidos o con las otras candidaturas, a excepción de la alianza que hizo con la candidata conservadora Marta Lucía Ramírez. Dicha alianza buscaba que el candidato del Centro Democrático obtuviera los dos millones de votos que obtuvo la candidata en la primera vuelta. Ello podría llegar a tener implicaciones al interior del Partido Conservador Colombiano, toda vez que al Zuluaga perder en la segunda vuelta, los conservadores que apoyaron a Santos, y que contarán con los recursos que les otorgue el Gobierno nacional (cualesquiera que estos sean), tendrán en el mediano plazo el liderazgo para asumir el control del partido pese a que en la actualidad esta dignidad la ostenta David Barguil, quien acompañó a Ramírez en la primera vuelta y a Zuluaga en la segunda.



Candidatos y apoyos partidistas en segunda vuelta presidencial



Juan Manuel Santos

- Partido de la U
- Partido Liberal Colombiano
- Partido Cambio Radical
- Gran parte de la bancada conservadora
- Exdirigentes del Partido Verde
- Polo Democrático Alternativo



Oscar Iván Zuluaga

- Centro Democrático
- Partido Conservador (Marta Lucía Ramírez, Ómar Yepes, presidente del partido en ese entonces, y algunos congresistas)

Las estadísticas electorales de la segunda vuelta

La segunda vuelta electoral se disputó entre Zuluaga y Santos. Ambos buscaron aliarse con los candidatos que no pasaron a segunda vuelta, con el fin de obtener el apoyo de los cerca de cinco millones de electores que se quedaron sin candidato.

Los acercamientos entre los dos candidatos vencedores y los que se quedaron en primera vuelta tuvieron los resultados esperados, pues Santos y Zuluaga incrementaron su caudal electoral. Así mismo, en segunda vuelta se redujo la abstención. La participación se incrementó en 7,88 puntos porcentuales e incluso se podría pensar que los dos puntos porcentuales en que disminuyó el voto en blanco se dirigieron a una u otra candidatura.

4. Relaciones Ejecutivo-Legislativo: ¿cuánto durará la luna de miel?

El inicio del segundo gobierno de Santos es esperanzador para los anhelos del Ejecutivo de contar con el apoyo de mayorías legislativas que le ayuden a cumplir con la agenda planteada durante la campaña electoral. El Gobierno cuenta con aproximadamente 66 senadores y 92 representantes a la Cámara, resultado de las alianzas y coaliciones que se establecieron durante la campaña electoral y que Santos ha logrado retribuir mediante burocracia.

En ese orden de ideas, y apelando al alto “dinamismo de la política” colombiana, se puede esperar que los partidos políticos con representación en el Congreso, en



KASPaper

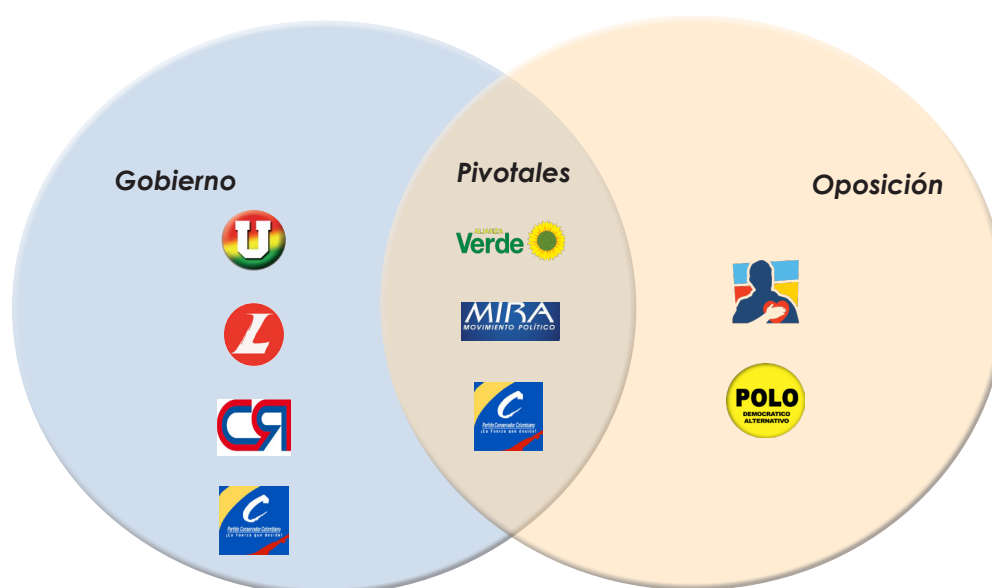
su relación con el Ejecutivo, vayan mutando de allegados a opositores y viceversa. Para tal efecto, se plantea que los partidos pueden ubicarse como parte de la Unidad o como opositores. En ese sentido, nada garantiza, sobre todo al observar los “cambios de posición” que han tenido algunos legisladores en el último tiempo, que la coalición de gobierno se mantenga estable hasta el final del periodo.

En cuanto a la oposición, ésta no se ubicaría en una posición férrea e invariable. Al contrario, se considera igualmente dinámica y acomodaticia. Sin embargo, es probable que existan diferentes estrategias opositoras de los partidos, las cuales podríamos clasificar entre las de una oposición intransigente, tendiente a enfrentarse y obstaculizar la agenda del Gobierno, y las de una oposición dialogante, que se mostrará más abierta a acompañar y apoyar algunas iniciativas gubernamentales

concretas a pesar de no ser parte de la coalición de la unidad nacional. Por ende, los partidos que se podrían ubicar en la oposición transitarán entre la intransigencia y la negociación. Aunque dos son los partidos claramente identificables como opositores, el PDA y el CD, esto no implica que los otros partidos aunque no se unan a la oposición, tengan distanciamientos con las posiciones y la agenda del Gobierno nacional.

Cabe anotar que aunque algunos partidos actuarán por fuera de la Unidad Nacional, no necesariamente lo harán como oposición. Tal vez su estrategia sea actuar como agentes *pivotales*, es decir, aquellos que para efectos de una votación, y ante la ausencia de las mayorías requeridas, sean necesarios para construir una nueva mayoría. Esta posición permitirá negociar apoyos a proyectos de ley que les interesen a estos agentes.

Interrelación Gobierno-oposición





No hay garantía de que la coalición de gobierno se mantenga estable hasta el final del segundo mandato Santos. Es posible que los partidos con representación en el Congreso cambien de opositores a allegados del Gobierno según sus intereses.

Con el objetivo de construir un mapa sobre las posibles estrategias de los partidos que no forman parte de la coalición de gobierno, analizamos su comportamiento a partir de los siguientes aspectos³:

- i. *Acompañamiento al Presidente durante la campaña electoral.* Se espera que aquellos partidos que avalaron e hicieron alianzas con Santos, apoyen decididamente la agenda de su segundo gobierno, ergo, aquellos que se le enfrentaron tenderían a estar en la oposición. Esto último dependerá de la postura, no sólo de los congresistas sino también de sus directivos.
- ii. *Cercanía ideológica/programática.* En la medida en que un partido tenga cercanías ideológicas con el Gobierno nacional, es más probable que se aproxime a la coalición de gobierno. En cambio, aquel que se distancia de las posiciones de gobierno, tenderá a ejercer una férrea oposición, o al menos una oposición en los temas que los alejan.
- iii. *Otorgamiento de recursos por parte del Gobierno.* Si este destina recursos (burocracia, entre otros) a los congresistas, es más probable que genere espacios de estabilidad entre los miembros de su coalición.
- iv. *Opciones futuras de poder.* Aunque este punto es del que menos sustento se tiene, se podría esperar que a medida que el periodo vaya llegando a su final, los partidos políticos con opciones de alcanzar la

³ Aunque los aspectos de la lista no se entrarán a revisar in extenso, una muestra aleatoria y casuística permitirá corroborar la ubicación de los partidos y la estabilidad de su relación con el Ejecutivo.

Presidencia opten por alejarse del Gobierno, dado el natural desgaste del segundo periodo y la necesidad de plantear una agenda propia.

Con base en las anteriores variables, las estrategias de los partidos políticos los podrían ubicar del modo como se describe a continuación.

Los partidos de la unidad de gobierno

La U, Liberal y Cambio Radical

Como resultado natural de haber avalado la candidatura de Santos, se ubican como partidos de la unidad de gobierno. Adicionalmente, durante el primer cuatrienio de Santos, demostraron tener una estrecha cercanía ideológica y programática con los planteamientos del Gobierno nacional, no en vano la mayoría de sus congresistas son de extracción liberal. En materia de recursos, a estos partidos se les ubica en el conjunto de partidos que seguramente no tendrán mayores argumentos para desprenderse del Gobierno, a menos que decidan asumir el costo de perder los beneficios obtenidos en materia burocrática o que no hayan resultado tan favorecidos en el reparto como se esperaba.



El reelegido presidente conformó su gabinete ministerial dándole cabida a todos los partidos que le apoyaron, pero los que más recibieron carteras fueron Cambio Radical y Liberal.



En el nuevo gabinete presidencial, estos partidos fueron los que obtuvieron el mayor número de ministros. Doce en total: cinco para el Liberal, cinco para la U y dos para Cambio Radical. Este último partido contará adicionalmente con Germán Vargas Lleras, jefe natural, como vicepresidente, y quien además ejercerá funciones de "súper ministro". Sin embargo, es claro que los partidos políticos, aún en el gobierno, no se comportan como entidades monolíticas y cohesionadas sino que los liderazgos y los intereses muchas veces pueden llevar a fracturas o alejamientos de algunos sectores.

Tal vez el punto que más claramente puede llevar a distanciar a estos partidos de la unidad de gobierno sean las apuestas que cada uno haga frente a las elecciones presidenciales de 2018, ya que si cada uno de los partidos decide ir con candidato propio, se pueden generar ruidos que terminen exigiendo que el Presidente sirva de fiel de la balanza, aunque esto se prevé para el tercer año de mandato. Al respecto, cabe resaltar que uno de los posibles candidatos para 2018 será Germán Vargas Lleras. Su figura será de gran trascendencia tanto para el Gobierno como para las posiciones que cada partido vaya adoptando respecto a la posibilidad de tener candidato propio; no en vano él, aparte de iniciar el programa de las 100 mil casas gratuitas, también se quedó con el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. Es decir, el Vicepresidente, aparte de las funciones que le encargará el Presidente, tendrá en sus cuentas electorales uno de los proyectos más ambiciosos del actual Gobierno.

Como partidos políticos que son, Cambio Radical, la U y el Liberal, no son monolíticos y haberse unido en torno al gobierno Santos no garantiza que no se distancien, particularmente cuando llegue el momento de elegir candidatos a la Presidencia para el siguiente periodo.

Partido Conservador

Aunque este partido presentó candidata propia en primera vuelta y se alió con Zuluaga en la segunda, la mayoría de sus congresistas apoyaron directa o indirectamente a Santos. En materia programática, los conservadores encuentran algunos puntos en común con las reformas planteadas por el Gobierno nacional. Tal vez los temas de mayor discordia con el gobierno serán reforma a la justicia y paz sin impunidad.

El conservatismo buscará, como lo hizo con el anterior proyecto de reforma a la justicia, mantener la "estabilidad jurídica" de los militares representada en el fuero militar y querrá impedir que el proceso de paz conduzca a impunidad. Este último asunto será de gran controversia, toda vez que dependerá de los acuerdos a los que se llegue en La Habana, y a la lectura que los conservadores hagan respecto a qué tanta impunidad se pudiera a llegar a pactar.

Sin embargo, es significativo que antes de cumplirse un mes de la posesión del presidente Santos, con ocasión de las votaciones para seleccionar a los magistrados que integrarán el Consejo Nacional Electoral, se puso en evidencia su decisión de acercarse al Centro Democrático, con el que los conservadores se aliaron para apoyar a los candidatos de ambos partidos. Es posible que esta acción se convierta en una tendencia en el comportamiento del conservatismo.

Santos deberá ganarse el apoyo del conservatismo con cuotas burocráticas. Sin embargo, los temas de mayor discordia con los conservadores serán reforma a la justicia y paz sin impunidad.



Ahora bien, uno de los principales motivos que le permitirá al Gobierno nacional cohesionar a los conservadores en su unidad será el otorgamiento de recursos, en especial en lo que atañe a las cuotas burocráticas. En ese orden de ideas, el conservatismo tendrá en el inicio del segundo gobierno Santos, los ministerios de Hacienda y de Minas. Aunque con estos reacomodos en el gabinete, los conservadores mantienen un ministerio (el de Hacienda) y llegan a uno nuevo (el de Minas), pierden el ministerio de Agricultura, el cual se había convertido en un bastión del conservatismo y les representaba una figuración importante, así como acceso a recursos y contacto con el electorado rural. Además, el agro es uno de los temas de mayor sensibilidad en los diálogos de La Habana y referente de una de las reformas estructurales planteadas por Santos. La representatividad de los ministros para el Partido Conservador podrá jugar a favor o en contra de la estabilidad de la relación con la Unidad Nacional.

En cuanto a la posibilidad de opciones del poder, ya quedó demostrado que el conservatismo se puede dividir, dependiendo de las opciones reales que pudiera llegar a tener un eventual candidato presidencial para 2018. En ese sentido, la presentación de un candidato propio también dependerá del éxito de algunas políticas del Gobierno nacional, en especial del proceso de paz. No obstante, estas motivaciones sólo serán palpables al final del periodo presidencial.

Los partidos de oposición

Como se planteó antes, los partidos de oposición no se clasifican de manera rígida, toda vez que estos, seguramente, tenderán a entablar negociaciones con el Gobierno nacional en algunos temas de la agenda, aunque otros tenderán a mostrarse más intransigentes. Entre los partidos de oposición negociadora e intransigente, tenemos a los siguientes.

Centro Democrático

Este partido se enfrentó al candidato-presidente, planteando fuertes críticas a los diálogos de La Habana. De igual modo, se distancia en gran parte de la plataforma ideológica y programática del gobierno de Santos. Su presencia burocrática es nula y pese a que gran parte de los ministros y del círculo cercano a Santos tuvieron alguna participación en el gobierno de Uribe, hoy las relaciones se encuentran en un punto muerto. Se trata de un partido cuya oposición será intransigente en gran parte de la agenda que busca adelantar el Gobierno nacional. Sin embargo, como quedó demostrado en el diálogo que estableció el CD con el Ministro del Interior, es posible que algunas diferencias se disuelvan en el debate legislativo y termine habiendo más coincidencias que contradicciones.

De las reformas constitucionales presentadas por el CD al inicio de la legislatura, la mayoría tendrá puntos de encuentro con el Gobierno, como es el caso de la reforma a la educación pues sus postulados generales tienden a concordar. El punto álgido en la agenda podría llegar a darse con la discusión de la reforma a la justicia, pues el CD apostará por una “despolitización” de la justicia, lo que en principio no sería de buen recibo por parte del Gobierno nacional, habida cuenta de las buenas relaciones que sostiene con la rama judicial, en especial con las altas cortes. Otro de los puntos de mayor discusión entre estos dos partidos será el de la reelección presidencial porque el Gobierno busca finalizarla, mientras el CD la apoya.

En materia de reforma tributaria, es probable que el CD presente una posición intransigente, pues ya ha mencionado que se opondrá a cualquier iniciativa del Ejecutivo en materia de impuestos al patrimonio y de gravámenes a los movimientos financieros.



Es posible que durante los debates legislativos termine habiendo más coincidencias que contradicciones entre el Centro Democrático y el Gobierno.

Respecto a la reforma a la salud, ya se han dado acercamientos entre la bancada uribista y el Gobierno nacional. Es probable que el proyecto presentado por el CD tenga el apoyo de la Unidad Nacional.

En general, las relaciones entre el uribismo y el Gobierno transitarán mayoritariamente por el terreno de la intransigencia, en especial en lo referente a los diálogos de paz, aunque en algunos puntos encontrarán acuerdos que tenderán a llevar a posiciones bien sean negociadoras o al menos conciliadoras. Al final, se trata de juegos políticos en los que entre mayor intransigencia se observe por parte del CD, menor apoyo recibirán sus propuestas de reforma en el Congreso. Esto implicaría una inoperancia legislativa del uribismo, lo que al final del cuatrienio podrá jugar en contra de sus intereses presidenciales, pues no podrá mostrar resultados evidentes de su paso por el Congreso.

Polo Democrático Alternativo

Este partido presentó candidatura propia en primera vuelta y para la segunda acompañó a Santos, bajo la premisa de apoyar los diálogos de paz con las FARC y evitar que el uribismo retornara al ejercicio del poder. No obstante, se trata de un partido cuya posición programática se distancia de gran parte de las posturas y propuestas del Presidente, especialmente en el manejo de la locomotora minero-energética, la reforma a la justicia y la reforma tributaria. Además, considera que las políticas económicas del Gobierno corresponden a criterios neoliberales que

respaldan a los tratados de libre comercio, frente a los que el PDA se encuentra en clara oposición.

En ese orden, la oposición del PDA será intransigente con gran parte de la agenda del Gobierno nacional, tal vez exceptuando la reforma a la educación. Ésta contará con su apoyo en la medida que contenga las exigencias presentadas por organizaciones de la sociedad civil y de docentes y estudiantes, las cuales han sido acompañadas por el Partido en los debates previos a la construcción de propuestas.

De todas maneras, como se decía anteriormente, los partidos políticos no siempre funcionan ni toman decisiones en bloque o de manera completamente disciplinada y esto es algo que quedó claro en la decisión de un sector del PDA, encabezado por Clara López y el senador Iván Cepeda, de respaldar a Santos en la segunda vuelta. Considerando este elemento y teniendo en cuenta el contexto de los diálogos de paz, es probable que algunos sectores del Polo se acerquen al Gobierno nacional para darle apoyo en temas cruciales como los de víctimas o tierras, que son banderas que a algunos de los legisladores les han permitido tener visibilidad, reconocimiento y apoyo popular, y de este modo transiten desde la intransigencia al diálogo.

El Gobierno puede esperar del Polo su apoyo en la reforma a la educación si el proyecto de ley contiene exigencias de organizaciones de la sociedad civil, de estudiantes y docentes, así como en iniciativas referentes a víctimas y restitución de tierras. En el resto de su agenda, encontrará oposición.

Aunque se especuló respecto a la posibilidad de que Clara López, candidata presidencial del PDA, asumiera uno de los ministerios, ella desmintió tanto el ofrecimiento como la posibilidad. En ese sentido, se trata de un partido ajeno a las



cuotas burocráticas aunque todavía no se puede descartar un posible apoyo del Gobierno nacional a la probable candidatura de López a la Alcaldía de Bogotá.

Finalmente, el PDA ha mantenido su vocación de poder, y aun cuando los resultados en las elecciones presidenciales no le fueron favorables, es probable que para las elecciones de 2018 presente candidato propio.

Los partidos *pivotales*

Entre estos se cuentan Alianza Verde, Opción Ciudadana y Mira, los cuales aunque no se han planteado como opositores o pertenecientes a la Unidad Nacional, es probable que ante la necesidad de gestionar sus proyectos de ley, terminen negociándolos con el Gobierno y su coalición legislativa. La negociación implicaría el apoyo a algunos puntos de la agenda en los que el Ejecutivo no sume mayorías porque alguna bancada de la coalición no lo apoye, y como retribución obtendrían la votación necesaria para sacar adelante alguno de sus proyectos bandera. No olvidemos que los partidos que actúan como *pivotales* tienden a cobrar altos precios por su apoyo, pues son conscientes de que, sin éste, una reforma o un proyecto se pueden hundir. Quedará también observar en qué medida estos partidos deciden aliarse entre sí o hacerlo también con los partidos de la oposición, fortaleciéndolos y contribuyendo a obstaculizar la agenda de gobierno.

Mira, Alianza Verde y Opción Ciudadana podrán apoyar al Ejecutivo en algunas iniciativas que no cuenten con la votación suficiente en las demás bancadas. A cambio, puede que estos partidos reciban apoyo en votaciones legislativas para sus iniciativas bandera.

5. Un panorama inicial alentador, ¿con un final esperanzador?

Construyendo gobernabilidad

La capacidad de construir buenas relaciones entre el Gobierno nacional y el Congreso dependerá, a grandes rasgos, de la capacidad del primero para construir mayorías y su disposición para dialogar con la oposición. El Ejecutivo deberá mantener en sus filas a sectores que lo acompañaron en la campaña, más por un rechazo a su contrincante que por una verdadera convicción sobre su agenda y sus propuestas. Así mismo, la repartición burocrática le permitirá contar con el apoyo de partidos que se distanciaron durante la campaña presidencial.

Una de las posibilidades que le permitirían al Presidente cumplir con los dos aspectos planteados anteriormente sería la conformación de un frente por la paz o una gran coalición de gobierno que incluya sectores más cercanos a la izquierda, como ha sucedido en situaciones críticas de la historia en países como Chile con la "Concertación de Partidos por el no", que le apostó al no en el plebiscito de 1988 convocado por Pinochet, o el "Frente Amplio" que, en Uruguay, abonó el camino para que la izquierda lograra ganarle a los tradicionales blancos y colorados.

Sin embargo, a pesar de algunas manifestaciones de Santos, como la de decantarse por una gestión asociada con la llamada "tercera vía", que le apueste al desarrollo con una participación activa del Estado, la oposición legislativa de izquierda, las organizaciones indígenas y campesinas y los sindicatos de maestros que lo apoyaron en la segunda vuelta, van a esperar decisiones mucho más de fondo que no está claro que el Gobierno esté



dispuesto a tomar, aunque probablemente muchos de los acuerdos hechos con estos sectores para la segunda vuelta lo lleven a incluir sus propuestas.

En todo caso, la administración Santos deberá tener en cuenta que, en lo que respecta a reformas asociadas con la paz, será mucho más sencillo encolumnar a los diferentes sectores anteriormente mencionados, y que habrá de hacer un esfuerzo mucho mayor con algunos sectores de la derecha más moderada, pero que para la realización de otro tipo de reformas contará casi exclusivamente con los legisladores de la Unidad Nacional y pocos más.

Dado que Santos “hipotecó” su mandato con el amplio espectro de respaldos que recibió en segunda vuelta, tanto de izquierda como de derecha, deberá conciliar con los partidos aunque la coalición de gobierno mantenga el liderazgo en las mesas directivas del Congreso. Además, no es claro cuán dispuesto está a tomar decisiones de fondo que impliquen cambios como los que esperan campesinos, indígenas y sindicatos que le apoyaron en su campaña.

¿Qué deberá hacer el Gobierno para sacar adelante su agenda?

En consonancia con lo anterior, para que el gobierno de Juan Manuel Santos saque adelante su agenda en el Congreso, tendrá que hacer lecturas apropiadas de tres aspectos, a saber: institucional, político y movilización social. El institucional responde a las reglas del juego que el sistema político, en general, y el Congreso, en particular, establecen para que una iniciativa legislativa tenga relativo éxito. El político hace referencia a las estrategias políticas del Gobierno nacional en el marco del sistema de partidos. La movilización social

da cuenta de la incidencia de actores sociales para que una propuesta de la agenda sea aprobada con relativo éxito y sin que genere movilizaciones sociales que deslegitimen o “tumben” el proyecto.

En el aspecto institucional

Una de las principales tareas que debe cumplir el Gobierno es garantizar, al menos en las dos primeras legislaturas, que la coalición de la Unidad Nacional obtenga la Presidencia de ambas cámaras del Congreso y de la mayoría de comisiones, así como el apoyo de las mesas directivas de ambas cámaras. En principio, al contar con mayorías en el Congreso, se espera que Santos pueda evacuar su agenda legislativa⁴, lo cual a su vez deberá complementarse con conservar las presidencias en ambas cámaras y en las comisiones.

No obstante, el Gobierno nacional deberá siempre tener en cuenta las posiciones de la bancada uribista y del PDA y cómo pueden afectar el logro de los objetivos, toda vez que tenderán a oponerse en la mayoría de los proyectos que radique, si no en todos. En ese sentido, para cada votación el Ejecutivo tendrá que llegar al Congreso con la reforma o el proyecto propuestos previamente negociados, pues dependiendo de las mayorías requeridas, podría llegar a perder algunos de sus principales iniciativas.

Las mayorías con las que en principio cuenta el Gobierno en el Congreso para adelantar su agenda, deberán ser respaldadas por mesas directivas afines a Santos en ambas cámaras.

⁴ Es menester recordar que para efectos de agenda y aprobación de proyectos, el Gobierno debe tener en cuenta los quórum deliberatorio y decisorio, así como las mayorías requeridas para aprobar los proyectos. Ver Lancheros, J. et al., 2013.



En el aspecto político

La primera vuelta electoral sirvió para medir el apoyo de cada candidato y, en particular, el apoyo a Santos, cuya derrota en primera vuelta evidenció la necesidad de pactar coaliciones o alianzas electorales para la segunda vuelta. Esto condujo a que el candidato-presidente buscara el respaldo de aquellos sectores o partidos políticos que quedaron por fuera de la contienda, bajo la propuesta de continuar con el proceso de paz. Resultado de este ejercicio, Santos logró aglutinar buena parte de los votos de aquellos seguidores de las alternativas que se quedaron en primera vuelta, con lo que “hipotecó” su futuro gobierno a todo el espectro ideológico partidista ya que a la campaña reeleccionista se sumaron desde los conservadores hasta la izquierda. En ese sentido, el Gobierno tendrá que responder a todos los compromisos que adquirió con cada partido o facción de estos. En especial, tendrá que procurar que los diálogos de paz continúen.

Lo anterior plantea un problema extra: ¿cómo conciliar la agenda nacional con los compromisos adquiridos y cómo conciliar los compromisos adquiridos con las agendas de los partidos? En algunos casos, sin embargo, el cumplimiento de lo pactado es relativamente “más fácil”, pues compromete cargos burocráticos antes que políticas públicas.

Adicionalmente, y concatenado con el aspecto institucional, el Gobierno nacional tendrá que hacer frente a la oposición que desde el Congreso le haga el uribismo. En este punto, es de gran trascendencia entender que el Centro Democrático se opondrá a cualquier iniciativa gubernamental. Caso diferente sucede con el PDA, partido que ha asegurado que tendrá una oposición a la agenda del Gobierno nacional, empero, respetando los pasos que conduzcan a la paz.

Con la mencionada “hipoteca” surgen dudas problemáticas: ¿cómo Santos conciliará la agenda nacional con los compromisos que adquirió? y ¿cómo conciliará las agendas de los partidos con esos compromisos?

En el aspecto de movilización social

La agenda social es quizás uno de los mayores retos que comprometen al gobierno de Santos. Una ciudadanía desconectada de los partidos políticos y con evidentes márgenes de autonomía y movilización, cada vez tiene mayor participación en la agenda del Gobierno nacional y, por ende, en las políticas públicas (Barrero et al., 2014). Adicionalmente, en el anterior cuatrienio, el Ejecutivo tomó decisiones mediadas por la capacidad movilizadora de diversos actores sociales (educación, agro, justicia), que vieron cómo era posible frenar proyectos y políticas públicas mediante la movilización social. Estos antecedentes dan cuenta de un gobierno que atiende y escucha a los movilizadores y también los invita a movilizarse, con resultados positivos cada vez que ven que sus intereses pueden estar en riesgo. En ese sentido, el Gobierno nacional sentó las bases para que cada reforma que proponga pase por el tamiz de los interesados, en cuyo caso, más que presentar proyectos de su interés, deberá inicialmente negociar con los actores sociales y económicos involucrados, con el fin de evitar que estos no sean bien vistos por ellos y terminen generando movilizaciones que lo lleven a recular en sus intentos de reformas.

En la agenda gubernamental y en las políticas públicas es creciente la participación de los ciudadanos, quienes se han desconectado de los partidos políticos, cada vez son más autónomos y se movilizan más (Barrero et al., 2014).



Finalmente, Santos tendrá que cumplir con lo pactado a los actores sociales y económicos que se movilizaron en 2012 y 2013, pues la hoja de ruta ya fue trazada en esos años y ante el incumplimiento de la misma, pueden retornar las movilizaciones.

6. Conclusiones: perspectivas y desafíos para el actual gobierno

Inmersos en un clima altamente polarizado, caracterizado por denuncias ante la justicia y una escasa discusión programática, los colombianos acudieron a las urnas tres veces en lo corrido de 2014. La campaña presidencial tuvo lugar en el marco de fuertes enfrentamientos que llevaron a lo que se caracterizó como una guerra "sucía" que probablemente explique, al menos en parte, los altísimos niveles de abstención en primera vuelta.

De la totalidad de ciudadanos habilitados para votar, poco más de 40% decidió acudir a las urnas. Así, las elecciones presidenciales se convirtieron en las de mayor abstención desde 1958, al registrarse, incluso, mayor abstención que en las elecciones legislativas de marzo (56,4%).

Es innegable que el presidente reelegido, Juan Manuel Santos, llega debilitado a este nuevo periodo si tenemos en cuenta que con respecto a las elecciones presidenciales inmediatamente anteriores, celebradas en 2010, sufrió una pérdida de más de 3,5 millones de votos, necesitó que una mayor cantidad de partidos lo apoyara y alcanzó una votación muy regionalizada, ganando, sobre todo, en la región Caribe.

Esta pérdida de apoyo no solo electoral sino también de aprobación de su gestión por parte de los ciudadanos, tendrá que ser tenida en cuenta por el Gobierno a

la hora de tomar la iniciativa en su intención por llevar a cabo una agenda que, además de recuperar temas que habían quedado pendientes del cuatrienio anterior, tiene que avanzar en la concreción de los acuerdos de paz y su implementación, vía apoyo legislativo y ciudadano.

Como se destacó a lo largo de este documento, la capacidad de Santos de cumplir con su agenda de gobierno estará mediada tanto por factores internos como externos a su administración. En ese sentido, la llegada del Centro Democrático al Congreso colombiano constituirá, probablemente, un nuevo desafío en términos de tener que dialogar con una oposición más compleja, no solo de izquierda –como fue en los pasados cuatro años– sino también de derecha, para lo cual las estrategias gubernamentales tendrán que afinarse.

En la relación con los partidos políticos, tanto con los integrantes de la coalición como con los que no forman parte de ella, primero, las elecciones locales de octubre de 2015 serán un escenario complejo en términos de definición de candidaturas, apoyos y medición de fuerzas, en el marco del cual el Presidente tendrá que buscar la manera de no salir debilitado y de evitar que la opinión pública lo vuelva a asociar con la entrega de favores para lograr el apoyo de los legisladores o líderes políticos, lo que se conoció como la "mermelada".

Segundo, el Gobierno tendrá que enfrentarse a la oposición, sobre todo la del Centro Democrático, para poder llevar a cabo su agenda de paz pero además tendrá que enfrentarse a una doble oposición –desde la izquierda y desde la derecha– para otro tipo de reformas no relacionadas con el fin del conflicto. También será determinante el papel que juegue la izquierda en el próximo gobierno, apostando a una coalición entre partidos (Alianza Verde y Polo Democrático) o, por el contrario, fragmentándose incluso al interior de las organizaciones.



Aquí será clave el papel que desempeñen los otros partidos, especialmente el Conservador, que se ha mostrado poco cohesionado para la elección presidencial al haberse dividido en apoyos a Marta Lucía Ramírez y a Santos, y cuyos dirigentes ya han dado señales de apoyo al Presidente. Asimismo, otros partidos que ya en el cuatrienio pasado jugaron como bisagras, como por ejemplo el PIN o el Mira, serán importantes a la hora de construir mayorías en el Legislativo.

En este punto hay que considerar el tipo de estrategia que adopten los diferentes partidos políticos en la oposición, en lo que respecta a diálogo o intransigencia. Los diferentes escenarios que pueden llegar a configurarse en el segundo gobierno de Santos dependerán, en gran medida del contexto, especialmente del futuro y los alcances de los diálogos de paz, pero también de la popularidad del Gobierno y su capacidad de mantener cohesionada a la coalición gubernamental y acercar a otros partidos a ésta.

Entre las múltiples reformas que están en discusión para el próximo periodo, se encuentran las fallidas reformas a la justicia y a la educación o la reforma pensional, pero también algunos temas vinculados con el diseño institucional como una reforma política que continúe en la

senda de la transformación de sistema y la organización electoral y abarque el financiamiento político, donde se podría incluir el tema de la posible eliminación del voto preferente o la reelección presidencial y también la instauración del voto obligatorio, como un tema que fue central en época electoral debido a los altos niveles de abstencionismo registrados.

A las reformas pendientes y a las que podrían plantearse para este nuevo cuatrienio se suman las relacionadas con un posible escenario de posconflicto, desde la probable convocatoria a referendo hasta las decisiones que se tendrían que tomar en el Legislativo sobre la implementación de los diferentes aspectos discutidos en La Habana, que eventualmente inspirarán variados e interesantes debates al interior del Congreso y llevarán también a replantear muchas de las reformas no estrictamente relacionadas con el posconflicto. Sin embargo, es claro que, por la debilidad electoral del Gobierno y por la fortaleza de la oposición, especialmente la que se configura hacia la derecha con el CD, la capacidad de llevar a cabo una agenda ambiciosa de reformas se puede ver obstaculizada tanto por una oposición fuerte al interior del Congreso como por la incidencia de otros sectores relevantes de la sociedad y la dificultad del Presidente de gestionar su propia coalición.



Referencias bibliográficas

Alcántara, M. (1994). *Gobernabilidad, crisis y cambio*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.

Archer, R. P. y Shugart, M. S. (2002). El potencial desaprovechado del predominio presidencial en Colombia. En S. Mainwaring y M. S. Shugart (Comps.), *Presidencialismo y democracia en América Latina* (pp. 121-173). Buenos Aires: Paidós.

Barrero, F.; Jiménez, C.; Luna, J. y Meléndez, C. (2014). *Movilización social y representación política en los países de Latinoamérica. Colombia en perspectiva comparada con Chile y Perú*. Bogotá: Konrad Adenauer Stiftung.

Hartlyn, J. (1994). "Presidentialism and Colombian Politics". En J. J. Linz y A. Valenzuela (Eds.), *The Failure of Presidential Democracy* (pp. 294-327). Baltimore: The Johns Hopkins University Press.

Lancheros, J. et al. (2013). *Trámite legislativo ordinario y especial*. Bogotá: Konrad Adenauer Stiftung y Derecho Justo.

Medellín, P. (2006) *El presidente sitiado. Ingovernabilidad y erosión del poder presidencial en Colombia*. Bogotá: Editorial Planeta.

Mainwaring, S. y Shugart, M. S. (2002). *Presidencialismo y democracia en América Latina*. Buenos Aires: Paidós.

Puyana Valdivieso, J. R. (2008). *El papel del Congreso en las políticas públicas en América Latina*. Tesis de Maestría, Instituto de Iberoamérica, Universidad de Salamanca, España.

Sartori, G. (1980). *Partidos y Sistemas de partidos*. Madrid: Alianza Editorial. Edición original de 1976.



Konrad
Adenauer
Stiftung