

EL EJERCICIO DE LA DEMOCRACIA EN EL GOBIERNO  
DE ÁLVARO URIBE VÉLEZ

CARLOS ANDRÉS PÉREZ MÚNERA

UNIVERSIDAD DE ANTIOQUIA  
INSTITUTO DE ESTUDIOS POLÍTICOS  
MAESTRÍA EN CIENCIA POLÍTICA  
MEDELLÍN

2007

EL EJERCICIO DE LA DEMOCRACIA EN EL GOBIERNO  
DE ÁLVARO URIBE VÉLEZ

CARLOS ANDRÉS PÉREZ MÚNERA

Trabajo de grado para optar al título de  
Magíster en Ciencia Política

Director:

Dr. Manfredo Koessl

UNIVERSIDAD DE ANTIOQUIA  
INSTITUTO DE ESTUDIOS POLÍTICOS  
MAESTRÍA EN CIENCIA POLÍTICA  
MEDELLÍN

2007

Nota de aceptación

---

---

---

---

Presidente del Jurado

---

Jurado

---

Jurado

Medellín, junio de 2007

## Contenido

	Página
I. Introducción	7
Acerca del proceso investigativo	11
1. Concepto de democracia	13
1.1. El régimen democrático	15
1.2. Democracia ideal y calidad democrática	21
1.3. Formulación de parámetros para una comunidad como factor de control político	23
1.3.1. La organización social como control político: Democracia de ciudadanos	25
1.4. Participación y representación en el Estado Democrático	30
1.5. Realidad deliberativa y partidos políticos	35

1.5.1. Partidos políticos y elecciones en Colombia	36
1.6. Democracias de mayorías no deliberantes o Populismo	47
2. El gobierno de Álvaro Uribe Vélez como propuesta a la empatía entre ilegalidad y sistema político.	59
2.1. Álvaro Uribe Vélez y la personalización de la política	61
2.2. El populismo de Álvaro Uribe Vélez	65
2.3. Autoritarismo y democracia	69
2.4. Acerca de la política de Seguridad Democrática	76
3. La democracia delegativa	85
3.1. El concepto de democracia delegativa	86
3.2. Democracia delegativa en Colombia	89
4. Presidencialismo	95

4.1. Reelección Presidencial	97
4.2. Presidencialismo versus Parlamentarismo en Colombia	102
4.3. Hiperpresidencialismo	106
5. Gobierno - Gobernabilidad – Gobernanza	111
5.1. Gobernabilidad y democracia	116
5.2. Consolidación de la democracia y de reformas económicas	118
5.3. Gobernabilidad en Colombia	122
5.3.1. Enfoque de la crisis de gobernabilidad	122
II. Conclusiones	133
III. Bibliografía	138

## I. INTRODUCCIÓN

El ejercicio de poder del Presidente de la República Álvaro Uribe Vélez, es la ejecución de un esquema político con tendencia en los gobiernos Latinoamericanos, porque al igual que en países como Argentina, Venezuela y Perú, entre otros, es la puesta en marcha de una tendencia populista, personalista, presidencialista y desinstitucionalizadora. Y las consecuencias que arroja su desarrollo, no son extrañas para los analistas de los regímenes políticos de esta parte del Continente Americano.

En la actualidad latinoamericana, la discusión fundamental no son los procesos de democratización, la regresión a un régimen autoritario como el vivido en Argentina con Videla o en Chile con Pinochet, o un sistema autocrático con apariencia de democrático. El centro del debate se orienta hacia el tipo y la calidad de los regímenes democráticos: ¿Qué tipos de democracias están emergiendo? ¿Qué diferencias presentan las democracias consolidadas respecto de las democracias emergentes? ¿Qué pasa actualmente con la calidad democrática? ¿Cuál es la relación entre democracia y gobernabilidad, entre funcionamiento democrático y eficacia? ¿Por qué y cómo se transforman las democracias?

Uno de los elementos complejos en los procesos políticos es su dinámica histórica, porque lidiar con el cambio implica trabajar con incertidumbre. Bobbio afirma: "...para un régimen democrático, el hallarse en transformación es su estado natural"<sup>1</sup>. En esta obra analiza las transformaciones que ha sufrido el futuro de la democracia a partir de un listado de promesas no cumplidas: la supervivencia del poder invisible, la permanencia de las oligarquías, la supresión de los cuerpos intermedios, la participación interrumpida, y el ciudadano educado; y resalta las diferencias entre una democracia ideal, conforme con lo que los clásicos habían concebido en el siglo XVIII, y las prácticas de la democracia real en la segunda mitad del siglo XX. Bobbio aclara que muchas de las promesas antes relacionadas, no podían concretarse por cuestiones objetivas, por lo cual desde su primera formulación encarnan ilusiones utópicas; otras, en cambio, son calificadas de esperanzas mal correspondidas y chocan con obstáculos no previstos. Estas situaciones constituyen un dato sumamente interesante ya que informan sobre la necesidad de adaptar los principios abstractos a la dinámica empírica. Así que recrear el debate, obliga a pensar sobre las condiciones y situaciones que pueden llegar a exigir nuevas adaptaciones del régimen democrático.

---

<sup>1</sup> BOBBIO, Norberto. El futuro de la democracia. México D.F.: F.E.C., 1994. p 9.

Es urgente una reflexión sobre la política, porque la democracia sin adversario ha dejado de afirmar sus valores formales. Las tensiones propias de la vida social surgen con fuerza y su origen y no resolución, se atribuyen a la naturaleza o a la incapacidad absoluta de las instituciones democráticas, y no a sus imperfecciones o fallas en la arquitectura de los sistemas políticos concretos.

El desplome de los regímenes autoritarios en Europa y América Latina y la caída del muro de Berlín, impusieron la necesidad de estudiar los problemas que generaba la transición democrática. Los trabajos de Juan Linz<sup>2</sup>, sobre la pertinencia y viabilidad de los regímenes presidenciales frente a los regímenes parlamentarios; de Scott Mainwaring<sup>3</sup> acerca de los regímenes presidenciales y la democracia; Arend Lijphart<sup>4</sup>, referente a la consistencia de los regímenes democráticos; las reflexiones de Matthew Soberg Shugart<sup>5</sup>, sobre los partidos políticos; o los trabajos de Guillermo O'Donnell<sup>6</sup> sobre democracia delegativa y la especificidad de instituciones democráticas, revelan la importancia e intensidad del debate sobre la consistencia de los regímenes políticos y su contribución a la estabilidad de la democracia.

En ese orden de ideas, el objetivo de la investigación está enfocado en establecer la naturaleza teórica de lo que es y no es una política democrática, analizar las transformaciones de esta y especificar la pauta delegativa, entender la difícil caracterización del populismo, establecer de qué manera la particular evolución del régimen presidencial ha contribuido a un mayor o menor grado de gobernabilidad o al debilitamiento de aquel. Incluso concluir con la proposición de una vía para la restauración o el mejoramiento democrático en un activismo social de control político.

El riesgo que se deriva es grave. Si se tiene en cuenta la democracia como la única política legítima, debe entenderse que su deslegitimación puede conducir a nuevos rumbos autoritarios. Analizar la antipolítica no es un asunto superficial, y examinar las causas del desencanto con la política democrática, resulta

---

<sup>2</sup> Linz, Juan. "Democracia presidencial o parlamentaria: ¿Qué diferencia implica?". En: La Crisis del presidencialismo. Madrid: Alianza, 1997.

<sup>3</sup> Mainwaring, Scott. "Presidencialismo y democracia en América Latina: revisión de los términos del debate". En: Presidencialismo y democracia en América Latina, 1 ed., Buenos Aires: Paidós, 2002.

<sup>4</sup> Lijphart, Arend. "Presidencialismo y democracia mayoritaria: observaciones teóricas". En: Presidencialismo y democracia en América Latina, 1 ed., Buenos Aires: Paidós, 2002.

<sup>5</sup> Soberg Shugart, Matthew. "Conclusión: Presidencialismo y sistema de partidos en América Latina". En: Presidencialismo y democracia en América Latina, 1 ed., Buenos Aires: Paidós, 2002.

<sup>6</sup> a) O'Donnell Guillermo. Delegative democracy? The Helen Kellogg Institute for International Studies University of Notre Dame, 1992. b) Estado, democratización y Ciudadanía. En: Las Incertidumbres de la Democracia. Bogota: Foro Nacional por Colombia, 1995.



importante en el encuentro de nuevas rutas y formas de hacer la política y de lograr un adecuado gobierno.

Líderes latinoamericanos como Álvaro Uribe Vélez son los principales responsables de estas trabas para la consolidación, pues con ellos rejuenece el ancestral caudillismo doméstico. Estos líderes no satisfacen el control diario de la validez y legalidad de las acciones del ejecutivo por parte de otras agencias públicas, precisamente por la superposición de la representación ante el poder, y menos, la responsabilidad del gobernante ante el gobernado, que según Guillermo O' Donnell, contribuye a la negación de importantes derechos y garantías civiles a buena parte de la población, como viejo fenómeno asociado a la fragilidad del Estado de Derecho y a la debilidad y segmentación de la dimensión legal del Estado<sup>7</sup>.

Prueba de ello es que en cuanto pierden apoyo electoral, su poder se derrumba. Aún cuando logran en el corto plazo reinstaurar la autoridad estatal e impulsar importantes reformas, lo hacen al precio del no respeto de los procedimientos democráticos y tienden a que el funcionamiento dependa su personalidad. Para que se tolere su autoritarismo y discrecionalidad, estimulan el abandono de las preferencias democráticas ofreciendo soluciones inmediatas.

A la sociedad no parece importarle la conciencia del estrecho vínculo existente entre vida cotidiana y régimen institucional. Pareciera que lo que la sociedad reclama son sólo procedimientos seguros y confiables e identificaciones transparentes entre electores y elegidos. Álvaro Uribe Vélez aprovecha las ventajas que supone la disolución de las formas políticas tradicionales, y al mismo tiempo impide el pleno desarrollo de una política de ciudadanos, al buscar el ejercicio del poder sin límites, al pretender buscar referentes sustantivos de legitimidad para un discurso<sup>8</sup> cada vez más monopolizador de lo político, y al evitar una esfera pública donde se debatan derechos. Todo esto conduce al deterioro de las instituciones, o a su destrucción, cuando se preserva el rol personalísimo de Uribe Vélez como única alternativa frente al caos, minando la confianza que una vez inspiró a la sociedad.

Se propone examinar la evolución del poder presidencial en Colombia para entender las condiciones de gobernabilidad en este país, estudiando los rasgos y contenidos que caracterizan a las instituciones del Estado. Y la dinámica interna

---

<sup>7</sup> O' Donnell Guillermo. *Delegative democracy?* The Helen Kellogg Institute for International Studies University of Notre Dame, 1992.

<sup>8</sup> Conforme lo establece David Howarth, en su texto sobre la teoría del discurso, este es un sistema de significado que configuran la comprensión que las personas tienen de sus propios roles sociales y como influyen en sus actividades políticas.

de las relaciones que estructuran y cohesionan la producción y ejercicio del poder político. Es importante entender que los problemas de gobernabilidad se producen, cuando el ejercicio de gobierno tiende a degradarse, y cuando los comportamientos políticos de los ciudadanos tienden a desbordar el marco establecido por el orden político e institucional en la búsqueda de su beneficio personal. Ello implica definir el ejercicio de gobierno como el proceso de conducción política, a través de un proyecto político de sociedad y de Estado.

En ese contexto, se aborda el desgaste del régimen presidencial y su relación con la ingobernabilidad en Colombia. Las conexiones entre ellos y la particular dinámica en que se han desenvuelto, especialmente en el periodo posterior a la expedición de la Carta Política de 1991. Se describe el avance de un proceso en el que la debilidad de las estructuras políticas e institucionales que sostienen el poder presidencial, establece de entrada que los problemas de gobernabilidad han terminado al propiciar profundas fracturas en el régimen. Y en la medida que la fractura se ha producido, la ingobernabilidad ha sido mayor, en una cadena de degradación de nunca acabar.

Con este artículo buscamos introducir los temas de ciencia política que se refieren a las condiciones que afectan la acción del gobierno de Álvaro Uribe Vélez. Condiciones que se encuentran en el seno del propio gobierno por ser parte de su propio funcionamiento y que aparecen en el entorno del mismo. Son circunstancias que se refieren al modo en que se conforma el gobierno, la perspectiva del juego de partidos y del sistema electoral, el proceso de toma de decisiones, donde concurren las relaciones entre los poderes del Estado, el estilo de las políticas públicas puestas en marcha y el acceso de diferentes grupos de corte socioeconómico. Las que aparecen en el entorno mismo, comportan un conjunto de elementos integrados por el legado de la sociedad, la composición de rupturas o dimensiones de la misma, las características de su estructura económica, y el tipo de encaje que mantiene en el escenario internacional.

No es parte fundamental del objetivo de esta investigación, sentar las bases del problema teórico partiendo del estricto estudio del presidencialismo como régimen de gobierno, estableceremos su significado con el único fin de introducir el esquema del hiperpresidencialismo. Analizar el ejercicio del poder ejecutivo sin tener una base teórico- política, como objeto de investigación a nivel de maestría, no es ni prudente ni juicioso. Así que asumimos como ejes temáticos la democracia delegativa, el populismo, el hiperpresidencialismo y la gobernabilidad, como puntos básicos del estudio del ejercicio del poder ejecutivo en Álvaro Uribe Vélez, durante sus primeros cuatro años de gobierno.

Estos temas se encuentran y se complementan, por la misma caracterización del régimen asumido por el Presidente de la República de Colombia, y surgen problemáticos porque son el derrotero en el ejercicio democrático actual.

Es sumamente importante clarificar conceptos en esta temática. Considero que de forma constante se alude al tema sin la propiedad y rigurosidad que se debe. La capacidad de crítica de estudiosos, académicos, politólogos o de simples ciudadanos es altamente irresponsable, cuando sin conocer las nociones y las consecuencias de aludir a las mismas, presentan puntos de vista completamente desentonados y desbordados. Nuestra sociedad, antes que crítica es amañada, interesada y poco constructiva. Todos creemos saber de poder, profesamos vivirlo, sentirlo y entenderlo.

Calificar o descalificar al Presidente de la República, o al primer mandatario de cada país, no sólo es el objetivo diario de los medios de comunicación masivos en el mundo, sino que es el diario sentido de las conversaciones sociales. Así que construir parámetros teóricos para la discusión política, que incentiven y ayuden a profundizar la temática del poder, es sumamente conveniente para la sociedad colombiana. El objetivo es colaborar humildemente en el estudio del gobierno y de la democracia como pauta de intervención de todos.

Es una tarea que puede aportar un entramado de causalidades, cuestionables y difíciles de comprobar como explicaciones de valor universal. La complejidad de los factores, que explican la gobernabilidad o el hecho de ser el producto de fuerzas diversas – como lo determinan Arbós y Giner<sup>9</sup>-, se ve conformada por los productos que provienen del gobierno en forma de políticas públicas, como por las respuestas que recibe de la sociedad, bien de individuos organizados o bien de comunes ciudadanos. Por lo tanto, una aproximación sistemática al fenómeno aparece apropiada.

### **Acerca del proceso investigativo**

La ciencia política se preocupa por indagar fenómenos relacionados con el poder<sup>10</sup>. Se nutre de construcciones teóricas y de evidencia empírica. Así que los estudios sobre gobierno, partidos políticos o liderazgo, corresponden a un

---

<sup>9</sup> ARBÓS, Xavier y GINER, Salvador. La Gobernabilidad. Ciudadanía y democracia en la encrucijada mundial. Madrid: Siglo XX, 1993.

<sup>10</sup> ROMÁN, Santiago. "Metodología de la investigación en ciencia política". En: Política, cuestiones y problemas. Buenos Aires: Ariel, 2006.

conocimiento creado por investigadores que se valen de conceptos para abordar la realidad, para profundizar, desmentir o reforzar esas conceptualizaciones, o para conocer aspectos o dimensiones no exploradas.

El presente proceso de investigación social ha sido complejo. Ha implicado permanentes interrogantes, conceptos, intervenciones y experimentaciones con el mundo real. En la medida que se desarrolló el trabajo, se fue modificando el objeto del estudio seleccionado primariamente, la manera de encararlo y las visiones que uno como investigador tiene. Este proceso de investigación estableció vínculos entre conceptos y los objetos de estudio aceptados y reconocidos por la comunidad académica, y siguió los caminos recorridos por investigadores estructurados que han dado resultados aceptados por la comunidad académica.

Los campos temáticos relacionados en esta investigación, desarrollan entramados conceptuales que se basan en presupuestos ontológicos y epistemológicos. Los conceptos y los análisis que se generan en torno a cada eje temático, responden al modo en que éstos enfocan los fenómenos políticos. Así que la especialización temática cimentó las estrategias de investigación, modos de búsqueda y análisis de los datos, y procedimientos lógicos, con los que se generaron nuevos conocimientos al interior de cada cosmovisión teórica y especialización temática tratada.

La presente investigación es un trabajo teórico con enfoque cualitativo, que tiene como interés una interpretación de los textos y contextos en que se inscriben bien sean los fenómenos o las teorías. Esto permitió la reflexión sobre temas dados y no la estricta reflexión sobre un problema. Adelantamos un enfoque hermenéutico, con el objetivo de trabajar con los lenguajes y los discursos, tratando de develar lo que significan y la importancia que tienen para una teoría. Así que se hizo importante el estudio del significado de los términos claves presentes en los textos escritos por los agentes políticos, y por tanto indispensable, examinar cuál es el sentido y el referente de los mismos.

Las palabras, los conceptos, las ideas, los usos, las expresiones de que disponen los agentes políticos para elaborar sus textos, fueron objeto de análisis investigativo. Al igual que fue indispensable, conocer las convenciones lingüísticas con las que se logró una mejor comprensión tanto de los significados, como de las intenciones primarias que subyacen a sus escritos.

Indudablemente, este trabajo al tener la necesidad de vincular entrevistas, documentos, y observaciones, entre otras cosas, generó la sistematización de los procedimientos. Se comparó la información lograda destacando similitudes y diferencias, marcándolas y agrupando cuestiones significativas. Se crearon las categorías analíticas: la democracia delegativa, el hiperpresidencialismo, el

populismo, y la gobernabilidad, con niveles de agregación para dar cuenta de fenómenos y significaciones. Se integraron estas categorías en vinculaciones e hipótesis, creciendo el mapa conceptual. Y por último, se delimitó la teoría, eliminando categorías menos significativas o reiterativas.

## 1. Concepto de democracia

El objetivo es señalar un marco teórico sobre la democracia, con propósito comparativo, empírico y crítico, para desarrollar posteriormente las figuras de la democracia delegativa, el hiperpresidencialismo, la gobernabilidad, y plantear a la sociedad como titular del control político. En especial, para establecer la pauta con la cual se calificará el ejercicio del gobierno por parte de Álvaro Uribe Vélez.

La ciencia política ha tenido problemas a la hora de definir qué es y qué no es democracia, porque además, se trata de un término que suele asociarse a un valor positivo o ideal, aunque el significado etimológico de la palabra democracia es el de gobierno del pueblo. Nos enfrentamos a una tensión significado/valor que influyen en el debate teórico conceptual. En la teoría política conviven perspectivas filosóficas y prescriptivas como las de Bachrach<sup>11</sup>, Nino<sup>12</sup>, Gargarella<sup>13</sup>; con otras más empíricas y descriptivas en: Schumpeter<sup>14</sup>, Dahl<sup>15</sup>, Lijphart<sup>16</sup> y Sartori<sup>17</sup>. Las primeras se inclinan por el uso de una definición maximalista, manifestando la necesidad de incluir en los estudios sobre la democracia temas relacionados con la importancia de un debate público lo mas participativo posible, la extensión de mecanismos democráticos al ámbito socioeconómico, los mecanismos de control vertical y horizontal de las autoridades, y la necesidad de evitar, o al menos reducir, el poder de los actores extra institucionales. Mientras que los segundos desarrollan definiciones minimalistas de democracia asociadas a la presencia de variables mensurables. Joseph Schumpeter en especial, describe a la democracia como un instrumento institucional para arribar a decisiones políticas con base al cual las elites obtienen el poder de decidir a través de una competencia que tiene por objeto el voto popular.

---

<sup>11</sup> BACHRACH, Peter. *Critica de la teoría elitista de la democracia*. Buenos Aires: Amorrortu, 1973.

<sup>12</sup> NINO, Carlos Santiago. *La constitución de la democracia deliberativa*. Buenos Aires: Gedisa, 1997.

<sup>13</sup> GARGARELLA, Roberto. *Nos los representantes. Critica de los fundamentos del sistema representativo*. Buenos Aires: Miño y Dávila, 1995.

<sup>14</sup> SCHUMPETER, Joseph. *Capitalismo, Socialismo y Democracia*. Barcelona: Folio, 1964.

<sup>15</sup> DAHL, Robert. *La poliarquía. Participación y oposición*. Buenos Aires: Ed. Tecnos-Rei, 1989.

<sup>16</sup> LIJPHART, Arend. *Las democracias contemporáneas*. Barcelona: Ariel, 1987.

<sup>17</sup> SARTORI, Giovanni. *Teoría de la democracia*. Buenos Aires: Ed. Rei, 1990.

Toda autoridad argumenta sus decisiones y su existencia al cumplimiento del bien de la asociación misma, y se sustentan para el cumplimiento de esa tarea en la expectativa de ser obedecida. En estricto sentido, la asociación democrática estima que el derecho a ser obedecida surge de la voluntad y del poder de sus propios miembros y como consecuencia de ello, algunos individuos hablan en nombre de los otros, justifican sus decisiones como cumplimiento del bienestar general, y a la par, requieren de una entidad que facilite ese disfrute a lo largo del tiempo. Por ello nace el interés de participar en la creación de una esfera de decisión que se ocupe de las tareas básicas tendientes a encontrar ese fin, que resuelva problemas de acción colectiva y que tome decisiones obligatorias para todos los asociados.

Todos los asociados construyen o reproducen relaciones sociales jerárquicas; desarrollan roles de liderazgo, además como parte del desenvolvimiento como individuos y del ejercicio de la libertad misma; y desean que las autoridades tengan suficiente poder para tomar e implementar sus decisiones. Pero, los asociados exigen, en primer lugar, que quienes detentan la autoridad se encuentren capacitados para representarlos y cumplan con la expectativa de ser obedecidos, lo cual conduce a que quienes ejercen tales roles se interesen por reglamentar<sup>18</sup> su propio poder, aumentando la posibilidad de que sus decisiones sean aceptadas como válidas y regularmente implementadas. En segundo lugar, los asociados exigen la protección de sus decisiones. Así que la formalización de la asociación es apoyada si tiende a cumplir con decisiones razonablemente previsibles y a permitir el recurso efectivo contra ellas<sup>19</sup>.

La ciencia política contemporánea parte de analizar el régimen democrático y sus instituciones, los votantes y las expresiones de la opinión pública, y excluye al Estado<sup>20</sup> como componente de este tema, y esta focalización sobre el régimen delimita la temática.

---

<sup>18</sup> Esto da lugar a regulaciones internas, manuales de procedimiento, estatutos y por supuesto hasta constituciones.

<sup>19</sup> La democracia política contemporánea implica una ciudadanía potencialmente activa y participativa propia de la democracia, e involucra los derechos que éste asigna a los ciudadanos, especialmente los derechos participativos de votar, ser elegido y en general tomar parte en diversas actividades políticas.

<sup>20</sup> Entiéndase por Estado la organización política de una sociedad determinada, que controla la población y el territorio, se sustenta en instituciones que ejercen el control de los medios de coerción y se regula por un sistema normativo que pretende generar bien común.

## 1.1. El régimen democrático.

Se ha definido al régimen político como el conjunto de reglas que determinan quién y cómo se accede al poder y la manera en que éste se ejerce<sup>21</sup>. Un régimen democrático<sup>22</sup> es aquel que determina el acceso a las principales posiciones de gobierno mediante elecciones limpias<sup>23</sup>, donde los individuos, como ciudadanos políticos<sup>24</sup>, tienen la posibilidad de participar en estas contiendas, habilitados y protegidos para el ejercicio de sus derechos de participación, relacionados no sólo con la posibilidad de votar, sino también con el derecho igualitario de ser elegido y a ocupar un cargo en la burocracia estatal.

Partiendo de lo anterior, se deja claro que toda calificación que se haga de la democracia y del régimen mismo, incluirá su rasgo participativo, electoral, representativo y deliberativo.

En los países contemporáneos democráticos, la mayoría de los derechos y obligaciones son sancionados o respaldados por el ordenamiento jurídico del Estado, y se supone que los gobernantes se encuentran sometidos a controles. Una de las palabras más relacionadas en este tipo de temática es: *accountability*, que se refiere al vínculo entre el resultado de las políticas implementadas por un gobierno elegido por medios democráticos y las sanciones que el electorado impone sobre ese gobierno. En otras palabras, “Los gobiernos son accountable si los ciudadanos pueden distinguir entre gobiernos representativos y no representativos y pueden sancionarlos apropiadamente, manteniendo en sus puestos a aquellos que se comportaron adecuadamente y buscando su reelección y sacando a aquellos que no. Un mecanismo de *accountability* es, de este modo,

---

<sup>21</sup> MENDEZ, Maria Soledad y NEGRI, Juan Javier. “Democracia”. En: Aznar, Luis. Política. Cuestiones y problemas. Buenos Aires: Ariel, 2006.

<sup>22</sup> PNUD. La democracia en América Latina. Buenos Aires, Alfaguara, 2004, pág. 56.

<sup>23</sup> Limpías significa que sean competitivas, libres e igualitarias, decisivas, inclusivas, y que quienes votan tengan la posibilidad de ser elegidos (derechos positivos de participación). Que los partidos que compitan tengan posibilidad razonable de que sus posiciones sean conocidas por los potenciales votantes. Libres porque los ciudadanos no deben ser coaccionados, deben gozar de las libertades públicas: expresión, asociación y acceso a información de carácter pluralista. Cfr. Robert Dahl, La democracia una guía para los ciudadanos. Madrid: Taurus, 1999. Decisivas, cuando quienes resulten ganadores ocupen las posiciones gubernamentales, cuando los funcionarios elegidos tomen realmente decisiones vinculantes en un marco constitucional, y a la vez estos, finalicen sus mandatos de acuerdo a los plazos y condiciones estipuladas. E inclusivas, porque todos los ciudadanos tienen el derecho de participar en las elecciones.

<sup>24</sup> La unidad individual del régimen democrático es el ciudadano político que goza de libertades tales como las de asociación, expresión, movimiento, acceso a información pluralista y otras que hacen posible la realización de elecciones limpias, y que disfruta de derechos de carácter participativo: elegir y eventualmente ser elegido o nombrado en cargos estatales, en el marco de limitaciones espacio temporales preestablecidas, que resultan de las normas constitucionales.

un mapa de los resultados de las acciones de los funcionarios públicos para que los ciudadanos puedan sancionarlos”<sup>25</sup>. El *accountability* vertical electoral, que resulta de las elecciones limpias e institucionalizadas, a través de las cuales los ciudadanos pueden cambiar el partido y los funcionarios de gobierno; el *accountability* vertical, ejercida por grupos y, aún, por individuos, con el propósito de movilizar el sistema legal para plantear demandas al Estado y al gobierno con el fin de prevenir, compensar y condenar acciones u omisiones que se presumen ilegales perpetradas por funcionarios públicos; y el *accountability* horizontal, que resulta cuando algunas instituciones debidamente autorizadas del Estado actúan para prevenir, compensar y/o condenar acciones o inacciones presumiblemente ilegales de otras instituciones del Estado o funcionarios<sup>26</sup>. La vertical electoral debe existir necesariamente en el régimen democrático, pero la vertical y la horizontal son variables según el caso y el tiempo, y son relevantes para evaluar la calidad de la democracia, tanto que la falta de una sociedad vigorosa y autónoma o la falta del ejercicio de la autoridad son indicadores de una democracia de baja calidad.

Por tanto, las elecciones limpias, institucionalizadas e incluyentes se encuentran localizadas en el régimen democrático electoral, mientras que, un sistema legal, que sanciona y respalda los derechos y libertades contiguas a ese régimen, se encuentra como parámetro del Estado. Lo que indica que una focalización sobre el régimen es insuficiente para una adecuada caracterización de la democracia.

Además, el sistema legal presupone no sólo la creación de normas adecuadas, sino también una red de instituciones estatales que operan con el fin de garantizar la eficacia de un sistema legal que es en sí mismo democrático. Esta eficacia depende del enlace de sus reglas con una red de instituciones estatales, que suponen la actuación de propósitos y resultados consistentes con un Estado democrático de derecho.

Este ordenamiento jurídico que hace prevalecer las normas constitucionales, establece que los ciudadanos, cuando intervienen en elecciones limpias, son la fuente de la autoridad ejercitada sobre el gobierno y el origen y justificación del mando y de la autoridad que el Estado articula cuando toman decisiones colectivamente vinculantes. Así que viven, sienten y ejercitan una democracia electoral<sup>27</sup>.

---

<sup>25</sup> MANIN, Bernard. PRZEWORSKI, Adam y STOKES, Adam. *Democracy, Accountability and Representation*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999. p. 10

<sup>26</sup> Cfr. O'DONNELL, Guillermo. Notas sobre varias “accountabilities” y sus interrelaciones. En: E. Peruzzotti y C. Smulovitz (eds.). *Controlando la política. Ciudadanos y medios en las nuevas democracias*. Buenos Aires: Temas, 2002. pp. 112-138.

<sup>27</sup> Al respecto puede verse: SARTORI, Giovanni. *Teoría de la democracia 1. El debate contemporáneo*. Buenos Aires: Rei, 1990.



Por tanto, los ciudadanos tienen la capacidad para elegir libremente sus funcionarios, cuando su vida es enriquecida por un contexto social diverso, cuando la pluralidad permite la libre y deliberada posibilidad de optar. Si los derechos están inscritos dándole prevalencia al interés de los ciudadanos, se protegen contra visiones hostiles e indiferentes<sup>28</sup>. Y, si el agregado social de los derechos individuales, se practica y sanciona, se llega al bien público de diversas libertades que hacen posible el régimen democrático. En caso que estos derechos no llegaren a ejercerse, la diversidad del contexto social se empobrecería, y con ello la imposibilidad del surgimiento de una esfera pública propia de una democracia de alta calidad.

No todo régimen democrático se acompaña por un contexto social que provee un mínimo de derechos fundamentales y sociales. Es por ello que la efectividad de los derechos de la ciudadanía política requiere de un contexto social que incluya fuentes de información múltiple y diversa, no monopolizadas y censuradas por el Estado, pues son necesarias para hacer posible un voto significativo, y para lograr que la libertad de decidir qué expresar y con quién asociarse, no se haga ilusoria. Así que el contexto social diverso importa tanto para la realización de los derechos políticos vinculados al régimen democrático, como para que los ciudadanos ejerzan los derechos que no han transferido al Estado o temporalmente prestado a los funcionarios electos.

Un Estado que no puede hacer efectivo el Estado de derecho en todo su territorio, y respecto de todas las relaciones sociales que debe regular, crea zonas donde sus habitantes se enfrentan a restricciones políticas fundamentales. Para dichos habitantes los problemas de la pobreza – la falta de educación, las pocas o nulas oportunidades de acceso a la justicia, la violación generalizada de sus derechos laborales, la inexistencia de servicios públicos, la violencia civil y política permanente – suponen serios obstáculos para el respeto de algunos derechos políticos constitutivos de la poliarquía<sup>29</sup>, como lo son el del votar sin coacción, el de asociación y el de libertad de expresión, que son, a su vez, necesarios para conseguir la presencia de la infraestructura institucional de la democracia<sup>30</sup>.

---

<sup>28</sup> Lo que congenia con el ejercicio de la accountability vertical.

<sup>29</sup> Robert Dahl define los regímenes políticos democráticos posibles como poliarquías. Este autor reserva la idea de democracia para hacer referencia a un valor universal perfecto que sirve como modelo, pero al que nunca se puede aspirar a alcanzar en su totalidad. Ver: DAHL, Robert. La poliarquía. Participación y oposición, Buenos Aires: Ediciones Tecno-Rei, 1989.

<sup>30</sup> Véase O'DONNELL, Guillermo. Acerca del Estado, la democratización y algunos problemas conceptuales. Una perspectiva latinoamericana con referencias a países postcomunistas. En: O'DONNELL, Guillermo. Contrapuntos: Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización. Buenos Aires: Paidós, 1997, p. 272-273.

Lo anterior, conlleva a afirmar que la calidad de una democracia influye recíprocamente en las características de su contexto social.

Cuando las instituciones estatales sufren un déficit en la eficacia y cuando el ordenamiento jurídico no es efectivo, el Estado es incapaz de proyectar un futuro que la mayoría de la población espera como realizable. La disminución de credibilidad del Estado resulta de la ineficacia de sus instituciones y/o de su ostensible colonización por parte de intereses privados, que difícilmente son consistentes con el interés general.

En consecuencia, este tipo de Estado es incapaz de actuar como filtro y moderador de las desigualdades sociales. Es un Estado ajeno a las demandas de equidad y reconocimiento que surgen del sector popular en tanto ciudadanos políticos y reproductor activo de las desigualdades existentes, así como también un facilitador, y no un control, de las más devastadoras consecuencias de la globalización<sup>31</sup>.

Este Estado de baja eficacia burocrática puede coexistir de forma precaria con un régimen democrático, porque, aunque el Estado sanciona las libertades políticas y los derechos correspondientes, es más un obstáculo que un vehículo para la extensión de los derechos fundamentales y de los sociales. En tales circunstancias, la calidad de la democracia y su propia supervivencia, pueden estar en juego. Si existe un Estado ineficaz burocráticamente, truncado por el orden jurídico y colonizado en materia económica, existe poco Estado.

La democracia en Colombia, está caracterizada por patrones singulares y específicos: la constitucionalidad del Estado no tiene alcance o lo tiene pero de forma intermitente; prevalecen tipos de legalidad informales, patrimoniales y mafiosos; se celebran elecciones, pero el acceso a la candidatura o a las elecciones no son ejemplos de procesos limpios y abiertos; y operan facciones dependientes de las prebendas, de los diferentes tipos de economías ilegales o simplemente criminales que se toleran. Estos actores funcionan sobre la base de

---

<sup>31</sup> Ante la globalización, los Estados deben efectivamente procesar sus impactos. La globalización no disminuye necesariamente el poder del Estado, pero transforma el contexto de la acción política, creando un sistema de centros de poder múltiples y esferas de autoridad superpuestas. Al respecto Touraine afirma: "En realidad, los estados que no son verdaderamente nacionales son los que han resistido la globalización con más dificultad. (...) Esta dificultad no es la consecuencia de la globalización; por el contrario [es la consecuencia] de la debilidad y la corrupción de dichos estados. (...) La idea de una globalización económica que elimina la importancia de los estados, especialmente de los estados-nación, es falsa" TOURAINE, Alain. 2000. El Sistema y los Actores. Reforma y Democracia. 18. pp. 7-24. Touraine no usa el término "Estado-Nación" en el sentido de la literatura corriente, sino para significar Estado para la nación.

instituciones informales tales como los personalismos, el prebendismo y los cacicazgos, entre otros.

El legislador privatiza el sistema de dominación que lo ha elegido y canaliza hacia ese sistema tantos recursos como le sea posible. Su éxito depende del intercambio de favores con el Ejecutivo y de varias burocracias centralistas. A cambio de sus votos obtienen transferencias y subsidios para sus regiones, y obtienen el control directo de las instituciones descentralizadas que proveen esos recursos. Además, se benefician de la existencia de partidos políticos clientelistas, con mínimo contenido ideológico y máximo interés oportunista.

El suministro del Estado de protección contra la violencia privada, se convierte en un punto ciego en la teoría democrática y en su relación con el Estado. Abundan los grupos subversivos ilegales que el gobierno de Álvaro Uribe Vélez se esmera por calificar de terroristas, las mafias, representadas en cuantiosos carteles zonales de narcotraficantes, y los vigilantes, que figuran como poderes territoriales que basan su supuesta lucha social antisubversiva en el destierro y desplazamiento de la comunidad campesina en zonas afectadas por la confrontación armada, amparados de los recursos que de igual manera le entrega la comercialización de estupefacientes, con códigos legales, e igualmente, cobran sus propios impuestos y logran casi el monopolio de la coerción en su territorio. En realidad, todos estos tipos de violencias privadas tienen un componente político: al menos, ellos deben ser tácitamente autorizados por algunos funcionarios estatales, ya sea por impotencia, porque buscan sus propios objetivos políticos o por corrupción<sup>32</sup>. Lamentablemente, el Estado es relevante en estos casos, pero por su ausencia.

Todo lo anterior, incrementa la fragmentación y el déficit del aparato estatal. Es un Estado ligero, con una burocracia operada bajo la privatización perversa, y su aspecto público es obstruido cuando no se ejerce la total dimensión de su legalidad.

Otra circunstancia a mencionar es el no reconocimiento de la distinción entre el interés público del privado de los funcionarios. El aparato estatal se transforma en una serie de agencias no coordinadas, cuyo personal en los niveles más bajos, se

---

<sup>32</sup> Durante el ejercicio del gobierno de Álvaro Uribe Vélez, se han iniciado por parte de la Fiscalía General de la Nación y la Corte Suprema de Justicia varias investigaciones penales, en las cuales se relaciona la presunta comisión de delitos comunes donde se afectan la seguridad y la administración pública, por parte de personas que han hecho parte del gobierno así como de representantes políticos de la rama legislativa del poder público que han defendido la política de este gobierno e incentivado electoralmente la designación de Uribe Vélez como Presidente de la República. En todo caso, debe dejarse claro que no todas las investigaciones relacionadas con estos delitos involucran hechos cometidos durante éste gobierno.

encuentra mal remunerado y motivado, privado de cualquier sentido o posibilidad de realizar una carrera profesional en la administración pública y, en sus niveles más altos, con funcionarios burocráticos y políticos frecuentemente ocupados en prácticas de interés privado.

Cuando las personas hacen uso de las prerrogativas otorgadas por las posiciones que ocupan en el aparato estatal y buscan alcanzar la satisfacción de sus intereses privados, el Estado no alcanza autonomía<sup>33</sup>. Estas personas controlan burocracias estatales, que pierden la dimensión pública que se obtiene de la regulación del orden jurídico estatal sobre sus propias burocracias. Cuando este patrón de funcionamiento se extiende a la mayoría de instituciones estatales, el Estado pierde credibilidad en sus pretensiones de lealtad de la población.

Para concluir esta tarea de conceptualización, debe decirse que hay derechos que, al menos en términos de su validez formal, no son problemáticos. Bajo un régimen democrático, los derechos a la participación política así como también los de expresión, asociación, movimiento y similares deben estar en vigor por la misma definición de dicho régimen. De igual manera, el núcleo histórico de los derechos fundamentales, a la vida, a la integridad física, protección, a la compensación eventual por varios tipos de violencia, la inviolabilidad del domicilio, el respeto por el credo religioso, el debido proceso legal y similares, ha sido sancionado por el ordenamiento jurídico en casi todos los países del mundo moderno.

Hoy en día, no se puede argumentar que estos derechos no son válidos y accionables, aunque no están plenamente implementados. La cuestión sobre qué derechos políticos, civiles y sociales son implementados, ha sido y seguirá siendo la propia médula de las luchas democráticas. Estos son procesos políticos que eventualmente conducen a decisiones colectivas corregidas por el Estado y por su sistema jurídico. La historia prueba que los recursos necesarios para lograr algunos de estos derechos, fueron disputados y redefinidos a lo largo de los procesos conflictivos. En estos casos, la política democrática bajo diversos tipos de circunstancias y alianzas políticas, condujo a priorizar algunas demandas-necesidades por encima de las que eran menos básicas. Y los avances en el logro de algunos de estos derechos facilitaron luchas por la conquista de otros. Son éstas las maneras, frustrantes a veces y raramente lineales, en que la política democrática funciona.

---

<sup>33</sup> Una consecuencia de esta reducción aguda de autonomía es que existe un conjunto muy restringido de políticas que pueden ser definidas e implementadas al margen de las demandadas. Esta restricción afecta de forma severa la agenda de política pública; su contenido y, especialmente, sus omisiones son un reflejo de la distribución de poder en el estado y la sociedad.

Una democracia de mejor calidad, que aumenta el número de los que tienen real capacidad de participar en política y, consecuentemente, amplía la agenda pública para satisfacer sus demandas y necesidades, contribuiría a un contexto característico del régimen democrático.

Por tanto, encontramos en este régimen al ciudadano político, un agente respaldado que, luego de un largo y conflictivo proceso histórico, fue incluido por medio de una apuesta institucionalizada y delimitada, en la democracia política. Lo anterior, demuestra que la democracia es también un atributo del Estado, entendido como sistema jurídico y como conjunto de burocracias.

Considerada desde este ángulo, la democracia sigue siendo uno de los principios generales de organización de la sociedad. Ella es la principal palanca para intentar superar injusticias y desigualdades. A lo largo de conflictos y acuerdos, la interacción de la democracia entre las desigualdades sociales la convierten en un horizonte siempre movible y eventualmente reversible.

## **1.2. Democracia ideal y calidad democrática**

Es posible considerar al régimen ideal de democracia por la ausencia de condiciones empíricas, representada por un tipo ideal o por una construcción mental que facilite el estudio del funcionamiento del régimen político en condiciones reales. O desde un punto de vista axiológico y prescriptivo, es posible asociar el término ideal con “el mejor”, como estándar al cual aspira todo régimen democrático<sup>34</sup>.

La teoría clásica no se inquieta por separar la democracia real de la democracia ideal. En cambio, las teorías contemporáneas se procuran ello explorando la utilidad del debate con respecto a la democracia ideal, al intentar superar los desafíos no resueltos por la noción clásica de los siglos XVIII y XIX, y al separar el concepto de democracia de unos presupuestos operativos que anuncian las promesas no cumplidas de la democracia<sup>35</sup>. Estas diferencias, han dividido las teorías realistas o empíricas de las prescriptivas o normativas y de las tesis eclécticas, que entienden que un debate sobre la democracia, debe incluir tanto aspectos instrumentales y operativos como morales u ontológicos.

---

<sup>34</sup> MENDEZ, Maria Soledad, *Ibíd.*, pág. 108.

<sup>35</sup> Al respecto ver: BOBBIO, Norberto. *El futuro de la democracia*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica, 1994.

Es objeto de discusión el valor de la democracia como una opción preferible frente a otros regímenes políticos. La democracia presenta una serie de rasgos que la hacen deseable: la prevención de gobiernos crueles, su inclinación por la tolerancia, el pluralismo, la igualdad, la participación, la responsabilidad, el respeto por los derechos y la paz. Esto conduce al examen de la relación la democracia ideal con el debate acerca de qué puede lograrse con la democracia: ¿Cómo traducir los ideales democráticos en prácticas políticas?, que a la vez remite al análisis de la calidad democrática, que es la medida de distancia entre el ideal del buen gobierno y el gobierno real.

Debe quedar claro que la calidad democrática depende del cumplimiento de las reglas procedimentales y del alcance de los valores democráticos. No pretende cuestionar al régimen democrático, sino que procura ofrecer una imagen de los resultados de la democracia, en relación con: la gobernabilidad, la profundidad de la legalidad democrática, la estabilidad, la incorporación de la ciudadanía y la vigencia y aplicación de los derechos. Como si se emprendiera un camino de reglas y valores que no permiten descuido<sup>36</sup>. La buena democracia sería aquella que ofrece parámetros estables a los ciudadanos, es decir, reglas claras, consentidas y legitimadas en un compromiso social y político lo más amplio posible.

La calidad democrática no la analizamos como una medida únicamente determinada por el grado de vigencia y respeto de los derechos políticos, colocando sólo el peso de la responsabilidad por la calidad democrática en las instituciones. La calidad democrática hay que ubicarla en el campo de acción de la sociedad civil, con el fin de fortalecer las prácticas democráticas sobre la base de la pirámide social, porque son los ciudadanos quienes deben participar, comprometerse y controlar las instituciones para expandir valores democráticos en todo espacio público y privado donde sea posible, relacionando civismo y calidad democrática.

Así que la calidad democrática no es tan sólo una cuestión de desempeño de las instituciones políticas, sino que es un desafío compartido por estas y la ciudadanía. Cobra relevancia entonces, la idea de *accountability*, que supone el control entre las instituciones de gobierno, la obligación de éstas de rendir cuentas a los gobernados y el control responsable por parte de éstos sobre los actos y comportamientos de los gobernantes.

---

<sup>36</sup> ALTMAN, David y PEREZ-LIÑAN, Aníbal. "Assessing the Quality of Democracy: Freedom, Competitiveness and Participation in 18 Latin American Countries". En: Democratization, 9 (2), pág. 85-100.

Consideramos por último, siguiendo el planteamiento de O'Donnell<sup>37</sup> al respecto, que una discusión seria sobre la calidad democrática debe incluir las condiciones económicas y sociales, para que no quede reducida a un conjunto de datos formales sin apreciar el bienestar general de los ciudadanos. Es básica la correlación positiva entre la presencia de instituciones democráticas y los niveles de desarrollo y bienestar general, pues sin condiciones sociales mínimas, el funcionamiento del sistema de la calidad democrática, es una ilusión. El desarrollo socioeconómico fortalece la legitimidad y calidad de las instituciones democráticas donde la democracia existe, y donde no existe, es posible imaginar que contribuiría a su establecimiento<sup>38</sup>.

### **1.3. Formulación de parámetros para una comunidad como factor de control político.**

En Colombia se requiere de una sociedad con la capacidad de incidir en una democracia deliberativa y pluralista, manteniendo una relación de reciprocidad con la organización o estructura estatal en la que se demanden prestaciones mutuamente. Este país, tiene la esperanza de la acción civil como recurso legítimo de resistencia y como expresión de pluralidad, es al momento de la agudización de la crisis del régimen político, cuando deben surgir las acciones colectivas, públicas, cívicas e independientes, que reflejen un cambio ético de la ciudadanía en contra de la fragmentación y de la exclusión.

El desarrollo de la sociedad moderna ha establecido las condiciones para el ejercicio de una democracia deliberativa, en la que las decisiones sobre asuntos de mutuo interés resulten de la libre e irrestricta deliberación pública de todos.

Creemos que parte de la solución está en permitir que mañana todos puedan formar parte del proceso decisorio, porque el objetivo básico que centra la necesidad y la realidad en nuestro país, es entrar en el circuito del poder político. Se requiere que las expresiones colectivas fortalezcan su sentido político, apropiándose de su poder, conscientes de su fuerza e incidencia y de la opción de resistencia civil como alternativa de cambio, hacia la deseada transformación estructural de la sociedad. Se trata de instrumentos cívicos y pacifistas de carácter público, que asuman el rechazo colectivo a la violencia por parte de sectores

---

<sup>37</sup> O'Donnell, Guillermo. "Otra institucionalización". En: *Ágora*, cuaderno de estudios políticos, No. 5, 1996, pág. 5-28.

<sup>38</sup> LIPSET, Seymour Martín. "Repensando los requisitos sociales de la democracia". En: *Ágora*, cuaderno de estudios políticos. No. 5, 1996, pág. 29-65.

crecientes y diversos de la población, y que estructuren sólidos y perdurables espacios políticos.

La sociedad no puede mantener su carácter disperso, descoordinado, fragmentario, carente de liderazgo y de una verdadera cultura política, pues ello impide que actúe como factor determinante del cambio social<sup>39</sup>. En la medida en que se constituya en espacio de expresión de pluralidad, incluirá todas las voces que encarnen principios de heterogeneidad, será expresión de las demandas de la población civil, y podrá establecer una relación de recíproca construcción con un Estado Social de Derecho fuerte, y de clara participación en el control político institucional.

Se trata de devolverle a lo social la centralidad en el análisis del rendimiento de los sistemas políticos y económicos. Por lo tanto, hoy existen roles que la sociedad misma puede cumplir, organizada en términos de participación ciudadana en las políticas públicas, como la participación en el diseño e implementación de políticas públicas, y el desarrollo de mecanismos de control social de estas. Se trata de trabajar en el perfeccionamiento de espacios y de prácticas participativas, que involucren a todos los ciudadanos en la construcción de sociedades más democráticas, más equitativas y prosperas, sobre bases consideradas éticamente sólidas, y modelos que procuren el desarrollo humano sostenido.

Se pretende una democracia representativa complementada con mecanismos participativos como una total rendición de cuentas social, de la toma de decisiones mediante la deliberación en esferas públicas. Se trata de una participación efectiva basada en una deliberación para la construcción de un bien común, es decir, de la conciliación de intereses, la exposición de las diferencias, y la cooperación de los distintos grupos sin desfavorecer a alguno. Todo ello implica entender la participación como un medio de socialización de las decisiones y acciones colectivas, a través de la intervención de los actores en esferas públicas, generando espacios de decisión política y mecanismos de redistribución, control y administración de recursos sociales.

Por tanto, y siguiendo los postulados de O'Donnell<sup>40</sup>, sin un Estado adecuado no hay una forma efectiva de anclar los derechos de la ciudadanía. Es una tarea simultánea, de una sociedad que incluya un Estado que sea afín a un proceso de este tipo. Nos encontramos en una democracia política, donde el votante es la

---

<sup>39</sup> MURILLO Gabriel y RESTREPO, Rodrigo. "La sociedad civil frente a la crisis del régimen político colombiano: ¿atenuante o agravante?" En: Instituto Internacional de Gobernabilidad. Ponencia presentada para el foro La Crisis Política Colombiana: Más que un Conflicto Armado y un Proceso de Paz. Bogotá D.C., abril 10-12 de 2002.

<sup>40</sup> Entrevista realizada por la Revista Pagina/12, publicada por la Revista Sinpermiso, 5 de marzo de 2006.



figura central. Falta adelantar el camino para pasar a vivir una democracia de ciudadanos. Si se observa una regresión en los derechos sociales aunque se goce de las políticas, avances y retrocesos en los derechos civiles, y una ignorancia de los derechos culturales, estaremos en presencia de una democracia de votantes más no de ciudadanos. La ineffectividad de esos derechos muestra una democracia angosta, en peligro, y con fuentes enormes y permanentes de deslegitimación. Para adelantarse en vía de adecuada dirección, se deben escuchar las legítimas demandas de la sociedad, construir un Estado que las refuerce, que se encuentre dispuesto a agrandarse, a escuchar opiniones, voces, y demandas, de todos los sectores sociales, y que acepte inscribir derechos e implementarlos. Se trata de una tarea no sólo de los políticos, sino de la ciudadanía, y que requiere compromiso de los medios, los intelectuales, los profesionales.

### **1.3.1. La organización social como control político: Democracia de ciudadanos.**

Nos proponemos realizar un análisis sobre la importancia de la organización social como parámetro al ejercicio del poder, sus facetas, valores y dinámicas, teniendo en cuenta que las relaciones de la sociedad civil con la vida política no obedecen a un patrón normativo. Están determinadas por la naturaleza de la sociedad política y por la dinámica de la sociedad civil en un momento dado.

Las políticas públicas en Latinoamérica y en Colombia han tratado la cuestión del “...fortalecimiento democrático, la crisis de la política, las reformas del Estado, las reformas estructurales de la economía y el impacto de la globalización en la región.”<sup>41</sup>, y la democracia ha sido observada en su dimensión electoral: la crisis de los partidos, y las estructuras clientelistas. Pero, la crisis política se enuncia no sólo en la baja credibilidad y prestigio de los partidos (instituciones), y la poca eficacia de los gobiernos, sino también en el déficit de ciudadanía (contenidos), y en la responsabilidad de construir democracia. La democracia es más que elegir y ser elegido, es una manera de organizar la sociedad y de concebir al hombre como portador de derechos fundamentales.

La democracia excede a un método para elegir a quienes gobiernan, se encuentra ligada a la búsqueda de la libertad, justicia y progreso, y a la vez convive con el

---

<sup>41</sup> Al respecto observar: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. “La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos”. Buenos Aires: Alfaguara, 2004.

impulso por la dominación y por el poder que permite ejercerla. Es la democracia un procedimiento, porque se requiere para el acceso y ejercicio del poder, y un fin como resultado de esos procedimientos. En Colombia, importa avanzar en la democracia de ciudadanos, que utiliza las libertades públicas como palanca para construir la ciudadanía civil y social. Debe quedar claro que, las elecciones son una condición necesaria pero no suficiente para la democracia, pues esta no es sólo electoral, sino también participativa.

La historia revela que las aspiraciones por ampliar las libertades ciudadanas y alcanzar mayores niveles de progreso y justicia, están en el corazón de las luchas sociales y políticas, aisladamente de las diferencias que se expresan en el plano de la teoría sobre los alcances de la idea de democracia<sup>42</sup>. Donde no había libertad se peleó por ella, donde no había justicia se luchó por lograrla, y donde no había progreso se buscó alcanzarlo. “Como el fuego, la pintura o la escritura, la democracia parece haber sido inventada más de una vez y en más de un lugar.”<sup>43</sup> Así que la construcción de la democracia es un hecho voluntario, modelada por liderazgos e investida del poder popular. Requiere de partidos políticos con opciones sustantivas, una institucionalidad con poder para ejecutarlas, y una sociedad capaz de participar en la toma de las decisiones políticas, porque la democracia se basa en la reflexión y el debate de los ciudadanos y de sus líderes.

La democracia es el resultado de aspiraciones de ciudadanos y comunidades que luchan por sus derechos, e implica una forma de concebir al hombre. Así que contiene un conjunto de principios e instituciones que organizan las relaciones sociales expandiendo la ciudadanía, procesos de organización para elegir los representantes populares que figuran como titulares del gobierno, y también las herramientas para controlar este ejercicio del poder.

Debemos llenar de política a la sociedad y de sociedad a la política. Pasar a una democracia cuyo sujeto sea el ciudadano que tiene derechos y deberes expandidos en el campo político, social y económico; a un Estado con alcance universal cuyo principal objetivo sea garantizar y promover los derechos; a una economía concebida con diversidad de opciones, y con autonomía en la globalización.

---

<sup>42</sup> “La democracia es, antes que nada y sobre todo, un ideal. (...) Sin una tendencia idealista una democracia no nace, y si nace, se debilita rápidamente. Más que cualquier otro régimen político, la democracia va contra la corriente, contra las leyes inerciales que gobiernan los grupos humanos. Las monocracias, las autocracias, las dictaduras son fáciles, nos caen encima solas; las democracias son difíciles, tienen que ser promovidas y creídas.” Sartori Giovanni. “Democracia”, En: Revista de Ciencia Política, Vol. XIII, No. 1 y 2, Instituto de Ciencia Política-Pontificia Universidad Católica de Chile.

<sup>43</sup> DAHL, Robert. La democracia. Buenos Aires: Taurus, 1999, pág. 15.

La política construye el poder público necesario para ejecutar los proyectos que presenta a la sociedad. La política que sustenta la democracia, personifica opciones, agrupa voluntades, y crea poder, y expresa su crisis cuando existe un rompimiento entre los problemas de la ciudadanía reclama resolver y la capacidad que tiene para enfrentarlos. Es la política la que debe nutrir a la sociedad de opciones y de poder, para otorgarle representatividad. Se debe por tanto, llenar la política de contenido, porque ella es representación, reivindicación social, y búsqueda colectiva de sentido. Equilibrar la relación entre política y mercado, ampliando la deliberación. Lograr la capacidad estatal por medio de eficacia y eficiencia de las organizaciones burocráticas del Estado. Incrementar la valoración por las instituciones democráticas básicas, sobre todo de los partidos y del Congreso. Y finalmente, remediar el vacío de representación que llenan los medios de comunicación.

Tal y como ha sido explicado con anterioridad, en Colombia la formula política está centrada en la figura del Presidente y la institución presidencial suele asumir poderes relativamente altos, lo que no se traduce necesariamente en eficacia de la acción gubernativa, y más bien crea una fuente de descontento de la ciudadanía. El Congreso por su parte, carece del prestigio entre la masa ciudadana, y se estima como una instancia poco eficaz para representar y defender los intereses de la mayoría. Y los organismos de control no tienen poder propio judicial o administrativo porque invadirían la competencia de otros órganos. Así que, cuando la política pierde contenidos, cuando el Estado ignora las necesidades de la ciudadanía, la sociedad busca recuperarlas. Paralelo a la crisis de la representación y a la defección del Estado, deben surgir organizaciones de la sociedad que ocupen el espacio de las demandas no resueltas o ignoradas.

Los espacios conquistados por la sociedad civil, han sido fundamentales para abrir caminos políticos que se presentaban cerrados y excluyentes para la construcción democrática. La sociedad civil amplía el espacio público por medio de la participación, expresión de identidades y demandas, y la organización ciudadana. En la actualidad, se necesitan formas alternativas de representación que sin reemplazar las tradicionales, las complementen y fortalezcan, con participación en ámbitos donde su decisión tenga peso y relevancia política.

Existen varios interrogantes que envuelven el ejercicio del control social. Las respuestas a los mismos pueden afectar tanto la propia eficacia del control social, como su legitimidad democrática, e incluso, pueden alterar los balances de poder reforzando o debilitando las actuales irregularidades en la representación social, y erosionando o fortaleciendo, las capacidades de fiscalización de los actores políticos. Por ejemplo: ¿Cuáles son los sujetos sociales responsables de implementar el proceso de control social? La respuesta en primera instancia sería la sociedad, pero esta es una respuesta muy general. Existen organizaciones

sociales que defienden sólo sus intereses corporativos, y ejercen influencia y control sobre el aparato estatal promoviendo su privatización y no su democratización. Otra respuesta posible, es que los responsables son quienes están directamente interesados en los resultados de una política o acción estatal. O'Donnell<sup>44</sup> relaciona una división entre las organizaciones de la sociedad que exigen rendición de cuentas a instituciones estatales: unas que se dedican a la dimensión liberal, exigiendo que los funcionarios públicos respeten las libertades y garantías liberales básicas, y otras se especializan en la dimensión propiamente democrática, ejerciendo una supervisión sobre las elecciones y la educación en los derechos políticos, y aquellas que expresamente actúan como vigilantes republicanos de actos ilícitos en relación con posibles usurpaciones de la jurisdicción de otros organismos estatales y de una conducta ética apropiada en los funcionarios públicos. En todo caso, circunscribir el ejercicio del control social supone la exclusión de actores individuales y, en general, de todos aquellos segmentos de la sociedad que, a pesar de no disponer de capacidades organizativas, tienen intereses públicos que defender y disposición a tal efecto. Si se busca crear órganos específicos para el ejercicio del control social, no basta con que su conformación sea democrática, sino que es preciso dotar a los órganos de flexibilidad como para que ciudadanos individuales y/o representantes de organizaciones sociales de cualquier tipo, puedan constituirse en sujetos directos del control social.

Otro interrogante se refiere a la capacidad de los sujetos sociales de hacer cumplir las demandas que surgen como resultado del ejercicio del control social. No se puede traducir en conocer las justificaciones o razones de las acciones de aquélla. Prima facie, las sanciones que puede imponer la sociedad son simbólicas, expresadas en la desaprobación pública. Pero además de las elecciones, la ciudadanía dispone de recursos con efecto de mandato y respaldo legal. En efecto, el derecho a vetar tanto a funcionarios electos como a autoridades designadas, las acciones constitucionales para asegurar la prevalencia de los intereses colectivos, los recursos administrativos y, por supuesto, los órganos de control y la rama judicial, fuertes e independientes, constituyen recursos del control social, en tanto pueden derivar en sanciones legales a la Administración Pública, capaces, de dotar de eficacia a las sanciones simbólicas que habitualmente el control social puede desplegar. Por tanto, la eficacia de éste control es directamente dependiente de la independencia y autonomía que mantengan los sujetos sociales respecto de los actores estatales.

---

<sup>44</sup> O'DONNELL, Guillermo. Rendición de cuentas horizontal y nuevas poliarquías. En: Nueva Sociedad. Caracas, 1997, No. 152.

Y para corregir la carencia de democracia en países como Colombia, se debe limitar el déficit social que la marca. Por tanto:

- a) Debe existir una agenda económica social ajena de la democrática, que alivie problemas como la pobreza y la desigualdad. Porque aunque tengamos la protección constitucional de igualdad, como lo relaciona el artículo 13 de la Carta Política al establecer que todos nacemos libres e iguales ante la ley, el desarrollo de la democracia y del Estado Social de Derecho tiene que ver con la intensidad con que estos principios logren impregnar las campos de la vida social y efectivamente se ejerciten por los ciudadanos. Por lo regular, y de forma equivocada, el debate sobre la democracia margina la cuestión económica, y se retira de la discusión pública y de las opciones reales de los ciudadanos al momento de votar. La economía, que organiza relaciones de producción, reproducción e intercambio, y no de poder, es una cuestión clave para la democracia. Ello genera el desarrollo de la ciudadanía social y altera las relaciones de poder. Las políticas económicas son parte de las herramientas con que cuenta la sociedad para alcanzar ciudadanía plena: la distribución afecta la eficiencia y la sobrevivencia del sistema económica; se hace necesario que el Estado mantenga la regulación de mercados, subsidios y promoción de sectores, para sostener el equilibrio económico; la democracia ofrece una garantía de gobernabilidad para asegurar estándares laborales, sostenibilidad medioambiental y estabilidad económica.
- b) Es básico el acceso efectivo al poder del Estado, porque la capacidad de soberanía del Estado deriva de la legitimidad otorgada por los miembros de la sociedad.
- c) Debe someterse el poder del Estado a las normas originadas de poderes legitimados democráticamente.
- d) La democracia requiere que las opciones ciudadanas aborden las cuestiones sustanciales; que las condiciones sean el objetivo de la elección, que el rango efectivo de opciones del que disponen los ciudadanos o las cuestiones prioritarias que centran el debate público sea el componente central de la organización democrática, de las políticas de la opinión pública. Por tanto, debe promoverse la discusión de la agenda objeto de la elección, para saber si conoce los problemas sociales, omite, ignora o prohíbe algo vinculado con el desarrollo de la democracia.

Para concluir este tema, debe decirse que el control y la participación directa de la sociedad sobre los asuntos públicos, se ha institucionalizado por medios que suponen la expresión y defensa de intereses particulares, colectivos y difusos. Ello

contribuye a remarcar la importancia de ésta como fuente del poder político, y opción válida diferente al Estado y al mercado, cuando asume un expreso rol en la conformación de la voluntad política, y en el control sobre la cosa pública. La meta es la construcción de ciudadanía en su dimensión material y política, de una sociedad responsable de sus deberes.

No obstante lo anterior, debe quedar claro que participar en la vida política y ejercer un control social supone, de parte del individuo, una comprensión mínima del modo de funcionamiento del poder político. Y lastimosamente, este conocimiento lo tiene solamente una minoría, porque por una parte, el sistema educativo sigue siendo elitista, y por otra, existen mecanismos sociales excluyentes que permiten la aparición de elites dentro de las esferas de participación. En todo caso, la idea de participación tiene sentido democrático si genera la posibilidad de logros como resultado del incremento en la participación. En el terreno económico podría suponerse que en una sociedad más democrática, donde se amplían los mecanismos para la participación de sectores sociales anteriormente excluidos, ese aumento de la participación debería expresarse en una mejor representación de los intereses de estos, y por tanto en mayores niveles de equidad.

#### **1.4. Participación y representación en el Estado Democrático**

Surge como parámetro de entendimiento lógico previo, la necesidad de determinar los conceptos básicos de participación, representación y delegación, antes de analizar y criticar las diferentes variables teóricas construidas acerca de la democracia.

La garantía de la participación de los ciudadanos en determinados ámbitos de la organización estatal, constituye el procedimiento con el cual se expresa el pluralismo social y se interviene en el ejercicio efectivo del poder soberano<sup>45</sup>. Por tanto, participación y conformación del estatus político representan una garantía del orden democrático, cuando todos puedan participar<sup>46</sup>, sin que la decisión la adopten todos<sup>47</sup>.

---

<sup>45</sup> Al respecto de la participación política, véase a RAMÍREZ, Manuel. La Participación Política. Madrid: Tecnos, 1985.

<sup>46</sup> Determina la existencia misma de la democracia deliberativa.

<sup>47</sup> Implica el concepto de democracia plebiscitaria

La participación política está ligada al ejercicio de la ciudadanía, y ha perdido intensidad y precisión, se ha pluralizado y complejizado. Ahora va desde las formas más directas del gobierno popular (ejercicio del referendo), a las más representadas (participación electoral), pasando por la participación electoral como participación política cuando hay consenso y asentimiento político, hasta la cultura política<sup>48</sup> como forma de participación<sup>49</sup>.

La participación política como elemento de legitimación democrática del sistema, puede organizarse de diferentes formas, como intervención directa o por medio de representantes. Pero la progresiva complejidad social y política que caracteriza a los Estados modernos, conlleva a un protagonismo cuantitativo en la participación de los ciudadanos en el control público a través de representantes, sin que ello genere una absoluta postergación de la toma directa de decisiones por quienes son destinatarios<sup>50</sup>.

Puede asumirse la temática de igual manera, entendiendo la democracia directa y la democracia representativa no como regímenes políticos distintos sino como etapas diferentes en la evolución de un mismo modelo<sup>51</sup>.

De otro lado, existen distintas formas de ver a la representación, como algo que realza el valor del proceso democrático o como un mal necesario. La concepción deliberativa de la democracia no ve a la representación como un componente necesario y beneficioso del sistema político, a diferencia de la visión pluralista que percibe en ella otro mecanismo junto con la división de poderes, para impedir la monopolización del poder<sup>52</sup>. La idea de los pluralistas es que al separar a quienes toman las decisiones de aquellos cuyos intereses están directamente afectados, se impide que los grupos corporativos<sup>53</sup> ejerzan influencia sobre tales decisiones.

---

<sup>48</sup> Relacionamos el concepto de cultura política, partiendo de la definición de Almond y Verba: "...cultura política como (...) el conjunto de orientaciones específicamente políticas de los ciudadanos hacia el sistema político, hacia sus partes componentes y hacia uno mismo como parte del sistema." TORCAL, Mariano. "Cultura Política". En: Manual de Ciencia Política, Madrid: Trotta, 1997.

<sup>49</sup> Robert Dahl señala que la cultura política es donde el pueblo participa mas directamente en el gobierno, pues define el marco de valores, percepciones y problemas políticos que los gobernantes han de hacer suyos para ganar el apoyo popular. Dahl Robert. La democracia y sus críticos, Barcelona: Paidós.

<sup>50</sup> No cabe hablar tanto de democracia directa frente a democracia representativa, sino de democracia participativa.

<sup>51</sup> Una visión de RIVERO, Ángel. "Representación Política y Participación", En: Manual de Ciencia Política, Madrid, Trotta, pág. 217.

<sup>52</sup> Cfr. NINO, Carlos Santiago. "El Hiperpresidencialismo argentino y las concepciones de la democracia". En: El Presidencialismo puesto a prueba. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1992, pág. 17-79.

<sup>53</sup> Estos son grupos mediadores que representan intereses crudos sin justificar y se encuentran conformados de acuerdo a principios inigualitarios.

Aunque los beneficios de la participación directa<sup>54</sup> sean considerables, en una sociedad grande y compleja se necesitan mecanismos de mediación. Si fuese posible físicamente el proceso de discusión y decisión directa de los ciudadanos, ello implicaría un menoscabo a su autonomía personal, ya que en muchos casos, la actividad pública no es punto central de la vida de los individuos.

La idea de la representación indica mandato y responsabilidad, pues se autoriza a alguien a actuar en su nombre, a un mandatario para que defienda sus intereses, responsabilizándose ante ellos por una gestión contraria a tales ideas e intereses. Y tiene implicaciones en cuanto al tipo de órgano que debe funcionar como representante y en cuanto a la fórmula de transformación de votos en miembros de esos órganos. Cuando el mayor poder de decisión está concentrado en un órgano unipersonal, se maximiza uno de los aspectos de la representación como mandato responsabilidad, ya que los representados pueden identificar a quien está encargado de defender sus ideologías e intereses. Pero, para el mandatario su relación con el electorado es diluida, porque no identifica a quienes votaron ni que ideas e intereses debe defender, lo cual aumenta el déficit de la representación.

La representación política se refiere al hecho de que los gobernantes son autorizados a gobernar, de forma explícita por medio de la contienda electoral. Pero ella no se agota en el mecanismo de la autorización, pues el ejercicio del derecho al voto autoriza, desautoriza, juzga responsabilidades políticas y legitima al gobierno. Por ello pensamos en la representación como rendición de cuentas.

Una de las principales críticas que se vierten sobre el modelo representativo se fundamenta en la dimensión de la *accountability horizontal*. Las prácticas políticas desvirtúan en numerosos escenarios la efectividad de los diseños institucionales, destacándose que el sólo diseño de poderes y controles no es suficiente para hacer efectiva la rendición de cuentas por parte de los detentadores de cargos públicos. Debe por tanto, posibilitarse la participación de la ciudadanía en la designación de los gobernantes y en el control de la misma sobre su destitución.

Si el poder soberano reside en el pueblo, éste debe contar igualmente con los instrumentos precisos para la exigencia de tal rendición de cuentas, para resolver cómo se ordenarán las cuestiones que deben decidirse mediante el proceso democrático.

---

<sup>54</sup> La cual maximiza el valor de la democracia mediante la discusión y decisión de los propios interesados, pues la intervención de mediadores posibilita que se desvirtúe la apreciación de los intereses involucrados.



El procedimiento en el modelo representativo para dotar de autoridad se concreta en las elecciones: se incluyen las condiciones y mecanismos a través de las cuales delegará su autoridad, los procedimientos a los que recurrirá para el control de la delegación y del programa de ejercicio del poder. Las elecciones son el instrumento básico de participación ciudadana en la designación de quienes han de ser sus representantes, y por ende, la forma de involucrarse en el proceso de toma de decisiones. En las elecciones, los ciudadanos pueden realizar un voto de carácter prospectivo, pero también retrospectivo, evaluando la acción de sus representantes durante el periodo inmediatamente anterior.

Una de las cuestiones que relaciona *accountability* con elecciones, remite a la existencia, previo a los comicios, de un programa electoral. Con las elecciones se establece un acuerdo de voluntades entre votantes y representantes, que se configura como el marco del cumplimiento del programa mismo. Ello introduce el debate acerca del mandato imperativo y el sometimiento de los representantes a la disciplina de su partido. Este mandato implica que los representantes no puedan ser obligados a seguir instrucciones de los electores, a diferencia del imperativo, llevando implícito un estilo basado en la libertad de voto del congresista que pasa a ser una persona de confianza que defiende su propio criterio y que actúa como mero emisario de la voluntad de sus representados.

Aunque los textos constitucionales por lo regular, prohíben el mandato imperativo entre electores y representantes, la práctica del ejercicio legislativo y de control político de un congreso ha sustituido legalmente esto, por un mandato de facto entre los representantes y la dirigencia de los partidos políticos<sup>55</sup>.

La independencia de los congresistas en su actividad se ve reflejada en la disciplina del voto en el seno de los grupos políticos que componen las bancadas. En el modelo de representación de partidos, la independencia del congresista se sustituye por la disciplina del voto, siendo fundamental entonces, la cohesión del partido para posibilitar el cumplimiento del programa de partido que gana las elecciones y para disminuir la incertidumbre en los electores de la práctica efectiva de las promesas de campaña electoral. Por lo anterior, el ejercicio realmente representativo, exige la autoridad del partido sobre el representante, pues de ello depende la capacidad de los electores de influir en el contenido de las políticas y de exigir una rendición de cuentas.

Esto conduce al análisis de la relación entre las promesas electorales y las decisiones de los representantes. En la medida en que el programa electoral es identificado como un contrato entre representantes y representados, aquellos

---

<sup>55</sup> Al respecto: GARRORENA, A. Representación política y constitución democrática. Madrid: Cívitas, 1991.

deben sujetarse en sus acciones a los contenidos establecidos en el programa. Sin embargo, es coherente con la función política que desempeñan los servidores públicos electos, entender que el contexto nacional o internacional puede experimentar un proceso de cambio tal, que no haga aconsejable la puesta en práctica de las promesas electorales; de igual manera puede suceder, que luego de la elección se generen escenarios donde no hay correspondencia entre las políticas que se defendieron durante la fase previa de las elecciones y las que se ejecutan y/o se defienden una vez concluido el proceso electoral. Así que el ejercicio del poder de forma responsable puede llevar a la puesta en práctica de medidas que estén en contradicción con lo que se prometió, generando un espacio en el que no haya ningún mecanismo para asegurar que la decisión del elector sea respetada, distinto a las elecciones posteriores. Cuentan entonces los representantes, con un margen de acción relevante que les permite manipular la opinión de los ciudadanos para lograr un mayor margen de acción en sus políticas.

Partiendo de lo anterior, en la medida en que los representantes se guíen por la búsqueda de medidas populares, por la satisfacción de intereses particulares, por los escenarios inmediatos, sin llevar a cabo un análisis prospectivo sobre las implicaciones de sus decisiones y dejen de perseguir el interés general, se podrá estar ante unos representantes receptivos pero irresponsables<sup>56</sup>. Así que prescindir de, o debilitar los mecanismos de exigencia de receptividad y de *accountability* en función de un posible criterio de responsabilidad, podría conducir a un debilitamiento del propio modelo democrático.

Las propuestas para mejorar los mecanismos de rendición de cuentas pasan en su mayoría por involucrar más a los ciudadanos en los procesos de toma de decisiones. La configuración de redes que diseñen y pongan en práctica de una política pública en ámbitos temáticos y en niveles de gobierno<sup>57</sup> o la creación de espacios de deliberación específica<sup>58</sup>, son planteamientos que defienden el régimen democrático.

La efectiva práctica de la democracia participativa y de la democracia deliberativa, parte de la relevancia a la información de la que disponen los ciudadanos, de la publicidad de los actos y de las decisiones de los representantes, totalmente necesaria para la existencia de un público racionalmente político. De tal manera que la calidad del *accountability* está relacionada con la existencia de pluralismo

---

<sup>56</sup> Al respecto: SARTORI, G. Elementos de teoría política. Madrid: Alianza, 1992, pág. 230-236.

<sup>57</sup> Consultar al respecto: BRUGUÉ, J. y R. GOMÁ. "Gobierno local: de la nacionalización al localismo y de la gerencialización a la repolitización". En: Gobiernos locales y políticas públicas. Bienestar social, promoción económica y territorio, compilado por Q. Brugué y R. Gomá. Barcelona: Ariel, 2001, pág. 17-23. VALLESPÍN, Fernando. El futuro de la política. Madrid: Taurus, 2000, pág. 132-133.

<sup>58</sup> DAHL, Robert. La democracia y sus críticos. Barcelona: Paidós, 1992, pág. 408.

informativo y de medios de comunicación independientes, porque el acceso a la información: a) posibilita la mayor aplicación de los ciudadanos en la definición del bien común, b) potencia su control sobre el programa de acción política, c) evita la tendencia de justificar las decisiones en función de la complejidad, d) permite participar efectivamente en el debate público e influir en la elección de los temas, en general, potencia la democracia<sup>59</sup>.

### **1.5. Realidad deliberativa y partidos políticos**

La ausencia o empobrecimiento del debate colectivo impide la existencia de consensos deliberativos, y en parte, esta problemática se debe al debilitamiento que produce la fuerte carga de presidencialismo en el sistema político.

En parte son los partidos políticos quienes deben asumir una posición de liderazgo en la tarea de encauzar la articulación y agregación de acciones que se puedan tomar y las que ya resultan de la iniciativa cívica e independiente. En vía de recuperar la legitimidad perdida y reivindicar la función como organizaciones y articuladores del interés público, los partidos políticos precisan de mecanismos incluyentes y eficientes de reclutamiento y movilización electoral para poder competir formalmente por el poder. Por lo tanto, a los partidos políticos les corresponde un protagonismo central como integradores de la fragmentación y la atomización de la sociedad civil.

Los partidos son importantes para las políticas democráticas. Son los instrumentos más efectivos para articular y agregar las demandas de la sociedad, establecer prioridades entre ellas y dar pasos necesarios para responder a esas demandas. Los partidos políticos son esenciales para la organización de la vida congresional, tanto en el respaldo como en la oposición a la rama ejecutiva. La negociación entre ellos sirve para reducir la intensidad de conflictos agudos y puede crear espacios políticos no partidistas que permitan a instituciones neutrales, como las cortes administradoras de justicia, funcionar con mayor eficiencia.

No es posible pensar la democracia sin los partidos<sup>60</sup>, que cumplen funciones importantes en el proceso democrático y son un principio ineludible para la existencia de la democracia y del cual derivan su existencia las formaciones políticas: el pluralismo. Prescindir de los partidos significa abandonar el principio

---

<sup>59</sup> *Ibíd.*, pág. 406

<sup>60</sup> Cfr. ONATE, Pablo. "Los Partidos Políticos". En: Rafael del Águila (comp.). *Manual de Ciencia Política*. Madrid: Trotta, 1997, pág. 268.

de la existencia de las partes y poner todas las esperanzas en el interés general, en detrimento de derechos individuales y de los grupos intermedios. Los partidos son la afirmación del derecho a organizarse para luchar por la consecución de los intereses parciales.

La realidad muestra una progresiva disolución de los partidos políticos que, al perder de vista su condición como alternativa de poder política y al convertirse en una maquinaria que agrupa pequeñas microempresas electorales, desperdician el horizonte programático. Sin ellos, la política deja de ser un proceso deliberativo, para convertirse en una empresa electoral. La meta fue ganar las elecciones y luego tomarse unas vacaciones antes de asumir la tarea de gobernar. La administración pública deja de ser un referente de acción profesional para la administración de lo público, para convertirse en el botín a repartir. Por tanto, el poder presidencial en estas circunstancias no depende de su tarea de conducción política de la sociedad y del Estado a ser gobernados, sino del poder nominador en la distribución de la burocracia disponible. Además, la pérdida de los límites entre la política y la economía convierten a la actividad política en un medio para el acceso al mercado laboral. Se pierde la profesionalización de la administración pública. Ganar las elecciones se convierte en la especialidad para asegurar la supervivencia de los individuos.

### **1.5.1. Partidos políticos y elecciones en Colombia**

La política es el proceso de deliberación sobre los fines de la intervención estatal y la democracia regula el conflicto político, en forma ordenada y pacífica, según reglas claras y acordes a la voluntad ciudadana, y donde los actores políticos impulsan distintas estrategias para lograr el bien público, mediante el criterio de las mayorías del Estado de Derecho.<sup>61</sup>

En un régimen democrático, los partidos políticos son consustanciales a la práctica democrática, y son la instancia a través de la cual las personas se organizan, de acuerdo a sus creencias y expresan sus puntos de vista. Los partidos políticos privilegian el interés público sobre los intereses privados, al ofrecerle a los

---

<sup>61</sup> VALENZUELA, Arturo. "La Política de Partidos y la Crisis del Presidencialismo en Chile: una propuesta para una reforma parlamentaria de gobierno". En: Linz, Juan y Valenzuela Arturo. La Crisis del presidencialismo. Madrid: Alianza, Vol. 2.

individuos optar por un proyecto político que integre todas las expectativas<sup>62</sup>. Más precisamente, en consonancia con el pensamiento Lipset, los partidos políticos:

“...son instituciones fundamentales para el desarrollo del sistema democrático contemporáneo. Estructuran y transmiten la opinión pública, comunican demandas a los poderes públicos, propician el control público del poder político y la influencia de los ciudadanos en las decisiones públicas, dan lugar a la formación de las principales instituciones políticas del país, protagonizan el reclutamiento de las élites dirigentes, colaboran a la integración y legitimación del sistema político determinado que pretenden derrocar, etc.”<sup>63</sup>

Sin embargo, en Colombia los partidos políticos sin cohesión ni disciplina, han perdido el horizonte de su naturaleza y funciones democráticas, su capacidad para constituirse y proyectarse como una opción política de poder y han olvidado que son un instrumento para conquistar o sostener un Gobierno. En Colombia, los partidos se han reducido a ser recipiente de pequeñas empresas electorales, cuando no familiares, y la política ha cedido su paso a la administración de intereses. Además, facilitan la desviación de la financiación de sus actividades, equivocando la aplicación de sus fines. Los recursos privados que poco a poco han entrado a financiar las campañas se orientan al ganador, con independencia de su adscripción partidista, donde los empresarios optan por invertir en las campañas de los políticos para obtener rentabilidad política. Los partidos políticos operan como mecanismos de contención de los intereses fragmentados en los sectores más poderosos o en los conglomerados económicos, que financian las campañas electorales.

Los partidos colombianos se encuentran en un punto máximo de desinstitucionalización. Un asunto específico y problemático es lograr identificar a los candidatos con respecto de su filiación partidista<sup>64</sup>. Existen candidatos de movimientos que surgen de los partidos tradicionales que esconden su filiación política, cuando se muestran como independientes; personas apoyadas por varios grupos o partidos que entran y salen constantemente de diversas organizaciones. Además, los tradicionales y los independientes que pretenden reencaucharse, se parecen entre sí cada vez más. Siempre se espera que se tracen divisiones entre

---

<sup>62</sup> LIPSET, Seymour. “Estructuras de división, sistemas de partidos y alineamientos electorales”. En: Diez textos de Ciencia Política. Barcelona: Ariel, 1992, pág. 68.

<sup>63</sup> Op. Cit. Oñate, pág. 251.

<sup>64</sup> GUTIÉRREZ Sanín. Francisco. “Agregando votos en un sistema altamente desinstitucionalizado”. En: Archivos de economía, documento 157, 2001.

los tradicionales, quienes adelantan viejas prácticas, y los independientes, que se encuentran en contra de los procedimientos de los primeros. Pero, los políticos tradicionales y su maquinaria han aprendido a usar las expresiones y prácticas que constituyen la firma identitaria de los grupos nuevos, y a la vez, los grupos nuevos a medida que se acercan a prácticas de gobierno y se estabilizan, aprenden a manejar agendas que antes criticaban.

“Así lo demuestran casos como el de Armando Benedetti, primero liberal serpista, luego miembro de Cambio Radical y ahora del Partido de la U, o el de María Emma Mejía, liberal, independiente en su campaña a la alcaldía de Bogotá, aspirante al Polo Democrático y ahora en proceso de búsqueda. Este autor advierte que tal *promiscuidad política* revela una inusitada fluidez entre los partidos: “si hace veinte años era raro que un político hubiera pasado por dos partidos en toda su trayectoria, y casi imposible por tres, hoy en día el promedio de partidos por trayectoria está por encima de tres”<sup>65</sup>

Lo más grave es que los partidos en Colombia, han perdido legitimidad como instancia de representación política. De una sociedad política estructurada en torno a los partidos políticos, se transita hacia una sociedad despolitizada que se estructura en torno a movimientos en defensa de intereses comunitarios puntuales. De una ciudadanía política construida a partir de las representaciones, se transita hacia la ambigüedad ciudadana que diferencia a los individuos, en función del interés particular y no del acceso al goce de garantías fundamentales. Así que la capacidad ciudadana de realización de sus intereses, no depende de su capacidad de organización y movilización social a través de los partidos políticos, sino de la presión pública que pueda ejercer sobre las decisiones del alto nivel gubernamental, directamente o a través de los medios de comunicación.

Respecto a la crisis, la sociedad colombiana se ha ido despolitizando<sup>66</sup>. Sin deliberación pública, la política se reduce a ser simple instancia del trámite de los pequeños intereses de los dirigentes políticos en la relación con las demandas de sus militantes.

Es tal la desinstitucionalización de los partidos políticos como formas de organización y expresión política, que se han abandonado las reglas de juego

---

<sup>65</sup> GUTIÉRREZ Sanín, Francisco. “Estrenando sistema de partidos” en Revista Análisis Político, Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Colombia, Número 57, agosto de 2006.

<sup>66</sup> Cfr. MEDELLÍN, Pedro. “El Presidente sitiado. Ingovernabilidad y erosión del poder presidencial en Colombia”, pág. 151.

político como principio organizador. Por tanto, los militantes conocen, pero no todos aceptan y practican un mínimo conjunto de principios y valores del comportamiento político, cada cual va por su lado. De esta manera, los partidos políticos han dejado de ser una instancia de deliberación política y pública, para convertirse en una maquinaria electoral para la defensa de unos pocos pequeños intereses privados, en grandes contribuyentes de la inestabilidad y sin la capacidad para responder a una sociedad activa que quiere participar.

La desinstitucionalización de los partidos políticos ha sido encubierta por un conjunto de reglas de juego informales, con las que los personajes políticos han tratado de procesar sus intereses particulares como si fuera el interés general. Es lo que O'Donnell llama la "otra institucionalidad"<sup>67</sup>, en la que algunos comportamientos éticos y políticos no son precisamente los que están formalmente establecidos. El resultado ha sido la pérdida de límites entre lo público y lo privado, y entre política y economía. Enmarcados por la informalidad partidista, las instancias de control se convierten en instancias de coadministración o cogobierno.

Parte de la solución comienza por el restablecimiento de las reglas de juego que determinan el comportamiento político de los individuos. Pasa por la recomposición de los liderazgos políticos y su capacidad para mover y encarnar las reglas de juego que se plantean. Por frágiles y corruptos que parezcan, los partidos políticos siempre imponen una mínima condición de institucionalidad, obligan al mantenimiento de unos canales institucionales que no sólo les permite reproducirse, sino que también aseguran la "estabilidad" de la democracia.

Respecto a las elecciones, la competitividad<sup>68</sup> es uno de los más importantes indicadores de solidez de un régimen democrático, porque los ciudadanos creen que con su voto van a influir en el curso de acción gubernamental, y que la consistencia y regularidad técnica en los escrutinios aseguran la confiabilidad y autenticidad de los resultados. Colombia por tanto, tendría elecciones competitivas si las prácticas electorales no fueran en estricto sentido un medio personal de progreso económico y social, y si los compromisos clientelistas e informales no incidieran directamente en la elección.

Pero en vez de pluralismo político, se tienen focos de poder local, regional o nacional, que en defensa de intereses determinados han utilizado las elecciones como una forma de legitimación y extensión institucional de su poder, excluyendo

---

<sup>67</sup> O'DONNELL, Guillermo. "Otra institucionalidad". En: Revista La Política. Barcelona: Paidós, No 2, 1996.

<sup>68</sup> Existen elecciones competitivas cuando la oferta de candidatos es tan amplia y pluralista, que los ciudadanos pueden votar por aquellos por quienes se va a sentir mejor representados.

a los partidos como formas orgánicas de expresión y representación política<sup>69</sup>. Opera en Colombia entonces, una cultura política que reproduce el conjunto de valores, actitudes, comportamientos y expectativas asociados a la primacía de los acuerdos informales.

Es claro que un conjunto de factores ha determinado que los partidos y el Congreso sean parte de la crisis de representación y de los cambios registrados en los contextos y menús de opciones de gobierno, perdiendo buena parte de sus atribuciones y funciones esenciales. Los regímenes políticos, que deben tender a consolidarse, viven una afinidad inesperada entre personalización, neopopulismo y neoliberalismo, y ello permite explicar la extensión y aceptación alcanzada por liderazgos sin partido o con débiles vínculos con fuerzas organizadas y gobiernos hiperpresidenciales durante los últimos años.

Nuestra realidad indica que la discusión por la organización política y social, por las soluciones justas para encarar los aspectos problemáticos se ha reemplazado por imágenes pictóricas del Presidente, por formulaciones extremadamente vagas de sus posiciones y por evocaciones netamente emotivas. Una vez elegido Uribe Vélez, se ha sentido eximido de cumplir los compromisos con la sociedad que resultan del intercambio pre-electoral. El empobrecimiento del debate público que genera el presidencialismo, tiene como consecuencia la concentración de la discusión en el individualismo de Uribe Vélez, en vez de enfocarse en ideologías o en propuestas sustantivas, en controvertir sobre asuntos como el sector público, la desocupación laboral o la seguridad social. Sin embargo, lo que concentra el interés general es su apariencia, su vida familiar, y sus gustos.

Sumado a lo anterior, el Congreso de la República que debe ser el foro de la discusión pública por su carácter abierto, igualitario y público, el lugar donde se discuten los temas que más interesan a la comunidad, se encuentra integrado por agentes que no concurren periódicamente, desinformados, que tratan los temas con diferencia temporal respecto del momento en que el problema se suscitó y despertó el interés de la opinión pública; esto hace que el Congreso de la República no sea el estadio de la discusión pública, sino cualquier lugar, cualquier municipio donde el Presidente Uribe realice un concejo comunitario, donde haga declaraciones a la prensa o los programas televisivos.

---

<sup>69</sup> Al respecto han señalado Archer y Soberg: "En la medida en que las elecciones sigan caracterizándose por la intensa competencia intrapartidaria por escaños legislativos, la riña por la obtención de bienes privados continuará siendo el incentivo dominante para la mayor parte de los miembros, y los presidentes seguirán siendo estorbados por la debilidad de sus poderes partidarios." ARCHER, Ronald y SOBERG Shugart, Matthew. "El potencial desaprovechado del predominio presidencial en Colombia." En: Mainwaring, Scott y Soberg Shugart, Matthew. "Presidencialismo y democracia en América Latina". Buenos Aires: Paidós, 2002, pág. 173.



El Congreso hace parte del deterioro del debate público en el sistema presidencialista, por la calidad de los congresistas, la forma de seleccionarlos y hasta con las regulaciones internas de las Cámaras sobre la forma de adelantar los debates y las decisiones adoptadas. El fenómeno de la disciplina de bancadas<sup>70</sup> tiende a generar que los miembros de un bloque voten como lo decidió la mayoría, en vez de mantener la fidelidad a los principios del partido, y evitar que alguien intervenga para convencer a los demás, pues la bancada adopta la decisión antes de la discusión congresional.

Nuestro régimen, se caracteriza por una rama ejecutiva que tiene considerables poderes en la formalidad constitucional, un control absoluto en la composición del gobierno y en la administración pública, y además, el Congreso es electo por un periodo fijo y de manera independiente del ejecutivo, los partidos políticos se constituyen en la bisagra que conecta una y otra rama de los poderes públicos. Los partidos políticos son la instancia a través de la cual se tramita la aceptación o el rechazo a una propuesta que cursa en una u otra rama. La legitimidad democrática que se disputan el presidente y los congresistas es generalmente tramitada por la vía partidista.

La progresiva disolución de los partidos políticos, no sólo han vaciado de contenido político a la movilización ciudadana en apoyo u oposición a una propuesta de gobierno, propiciando la fragmentación política y la polarización de los ciudadanos frente a normas o hechos contingentes, sino que ha desarticulado por completo cualquier posibilidad de reflexión y deliberación política entre los poderes, sobre una ley o un proyecto de intervención gubernamental específico. El reclamo de legitimidad que, en condiciones normales de una democracia sólida, podrían hacer los partidos políticos frente a los propósitos extensivos de poder presidencial, se han convertido en un factor de confrontación y mutuo desprestigio.

Por ende, el empobrecimiento de la discusión pública debilita la práctica de una democracia operativa e impone a las corporaciones y facciones políticas, reduciendo los intereses de los individuos y los grupos. Es claro, que en las democracias reales todos los grupos sociales ejercen presiones fuertes, pero estas se atenúan si cualquier medida que favorece a esos grupos, se somete a debate en el foro público.

Desde la concepción deliberativa de la democracia, la representación es necesaria dado el tamaño de las comunidades políticas modernas, la escasez del tiempo con que cuentan los ciudadanos para dedicarse a asuntos públicos, y la complejidad de muchas decisiones. Aunque el sistema democrático promueva la participación de los ciudadanos en el proceso político, la participación de los ciudadanos en los

---

<sup>70</sup> Regulada en Colombia por la Ley 974 de 2005.

asuntos públicos, se observa como algo deseable pero extremadamente difícil de materializar. Este sistema indica que la participación debe darse a través de los canales de la representación, participando en los partidos políticos, en los debates públicos que se desarrollan alrededor de elecciones o de medidas de gobierno, en los procesos electorales, y en la toma directa de decisiones cuando ello sea posible.

Los procesos de descentralización genuina y no de dispersión de decisiones, son los que facilitan la participación directa de los ciudadanos en las decisiones cruciales. Es posible que los ciudadanos participen directamente en decisiones a través de medios como el referéndum, el plebiscito y la consulta popular. Pero a la vez, existen argumentos fuertes que defienden que la participación directa se dificulta cuando se presentan problemas reales en la democracia.

Los representantes deben reflexionar para acercarse a la deliberación que los mismos electores hubieran realizado por el interés colectivo. La mejor manera de ello es la existencia de un cuerpo que canalice los valores e intereses de la unidad mayor, pues los representantes deben estar comprometidos con las opiniones de sus electores y deben reflejar en forma colectiva la composición de la totalidad del electorado.

Sin embargo, los Congresos en las democracias modernas, entre ellos el de Colombia, no corresponden a la visión de un cuerpo que reproduce la deliberación ideal que la totalidad de la sociedad llevaría a cabo en caso de ser practicable. La imagen popular es asociar esta corporación con lugares donde reina la politiquería y con un funcionamiento ineficiente y lento, y ello es producto de deficiencias reales en la composición y funcionamiento de los congresos.

También se hace relevante pensar, respecto de la participación directa de los ciudadanos, en la dedicación y absorción que no todos están dispuestos a prestar. Cuando existe un grupo social identificado que no acude a ejercer el derecho político mediante el voto, los partidos políticos y/o sus integrantes dejan de dirigir sus promesas y mensajes a ellos, por esto se justificaría pensar en el voto obligatorio.

Es cierto que la decidida participación directa en las cuestiones públicas incrementa las presiones de demandas sociales dirigidas al sistema democrático y cuya insatisfacción puede poner en crisis de gobernabilidad al sistema, pero el remedio no puede ser moderar los excesos de la democracia, reforzar el principio de autoridad y limitar la participación. Si bien promover una participación más directa de la gente facilita la canalización de nuevos reclamos, también obliga a la gente a justificarlos y a fundamentar su prioridad respecto de los reclamos de otros, pues "...cuando los interesados deben manejar los recursos para satisfacer

sus pretensiones ellos adquieren conciencia acerca de la limitación de esos recursos y de la necesidad de jerarquizar tales pretensiones, lo que va generando un sentido de responsabilidad en la formulación de los reclamos.”<sup>71</sup>

En teoría, los partidos son vehículos necesarios para conducir la discusión pública sobre la base de principios, ideologías o modelos de la sociedad, útiles para contrarrestar el poder de las facciones que unen a los individuos sobre la base de sus crudos intereses, y pretendiendo que estos coincidan con el bien común. Pero la realidad es que la adhesión a un partido político se debe más a una cuestión familiar, de lealtad personal, y competencia de todo tipo, que a un compromiso de tipo ideológico. Y la mayor parte de la actividad política, que tiene lugar en los partidos, se refiere más a la competencia interna que al análisis de los problemas nacionales.

Todo esto es fundamental para ampliar los espacios democráticos frente a las presiones corporativas dentro de la dinámica presidencialista, pues estas serán difícilmente ejercidas cuando las decisiones sean adoptadas no por unos cuantos burócratas sino por los propios ciudadanos.

En las nuevas democracias, los dos partidos principales rara vez pueden aspirar a dos tercios del voto popular, y es frecuente que tengan que formar una gran coalición. El resto de los votos se reparte en varias direcciones. Al respecto señala Dahrendorf: “El declive de los partidos refleja el declive de las clases. Han desaparecido el antiguo proletariado y la vieja burguesía. En su lugar, vemos lo que a veces se ha dado en llamar una "sociedad de clase media nivelada", aunque con una importante élite, muy rica, en un extremo y una subclase de desposeídos en el otro.”<sup>72</sup> Para el teórico la estructura de la sociedad se ha vuelto inestable, y no existen grupos sociales sobre los cuales construir organizaciones duraderas. “Las personas son, en cierto sentido, desarraigadas sociales. Esto significa que sus intereses varían a medida que cambian las situaciones. También significa que ya no encuentran un hogar político en los partidos, sino que reaccionan a situaciones, a vagos estados de ánimo y, especialmente, a todo lo que interpele sus sentimientos, si es que no sus resentimientos.”<sup>73</sup>

Ante este tipo de circunstancias, los populistas prosperan, los episodios que generan son señales de una inestabilidad subyacente, que no sirve al progreso. Prometen soluciones que prescinden de los hábitos, normas, y políticas democráticas centristas. Pero, no pasa mucho tiempo antes de que los votantes

---

<sup>71</sup> Op. Cit., Nino, 1992, pág. 72

<sup>72</sup> DAHRENDORF, Ralf. “Cambios en las sociedades”, En: Periódico El Tiempo, 29 de agosto de 2006.

<sup>73</sup> *Ibíd.*

descubran que las promesas son vacías. Por eso, los partidos políticos cumplen una función útil al englobar intereses y problemas de unas sociedades que han perdido sus estructuras tradicionales, y aportar al sistema político un elemento de estabilidad, al recuperar el apoyo de los ciudadanos con claridad programática, honestidad organizacional y una buena comprensión de las inquietudes.

Por tanto, puede decirse que Colombia requiere una importante participación de la gente en los partidos políticos, aunque cada vez crece más la falta de militancia activa en sus tareas internas. La consolidación de una democracia requiere que en el marco de la reconstrucción de la práctica constitucional se abran nuevos canales de democracia semidirecta y que se supere la creciente apatía de la población. Sobre todo debe producirse un proceso de desconcentración genuina del poder, que permita a los ciudadanos participar en forma directa en ámbitos políticos reducidos para tomar decisiones importantes.

Los últimos ejercicios electorales, los mismos en los que ha tomado parte activa Álvaro Uribe Vélez, han sido afectados por una estrategia de penetración de grupos armados ilegales en la institucionalidad pública, con la que se sustituyen los canales institucionales entre el ciudadano y el Estado, entre la población y los escenarios públicos, y se privatiza la política regional y local.

El conflicto armado interno ha tenido y tiene ingerencia en las actividades políticas y electorales del país. La mezcla de actores del conflicto armado con las instituciones locales y nacionales, la lógica privada del narcotráfico y su fuerte ingerencia en los territorios, las mafias locales y regionales que adaptaron estructuras armadas, y la delincuencia común, indica que los territorios comunes de violencia se han complementado con aquellos que se creían solamente ocupados por personas legal y legítimamente habilitadas para componer los esquemas de poder. Esto indica que la premisa que mantenía los procesos electorales nacionales, propios de un régimen democrático aparentemente estable, aislados de la dinámica del conflicto armado interno representado en regímenes autoritarios regionales, no es cierta ni válida. “Así, han surgido formas de **clientelismo armado**, que consiste en el uso de la violencia como medio para garantizar la apropiación privada de los recursos del Estado. De esta forma, los actores armados ilegales lograron (y aún logran) fijar pautas de distribución del gasto público y de las inversiones municipales.”<sup>74</sup> (Negrita fuera del texto original).

Alejandra Barrios, directora de la Misión Observación Electoral en Colombia, antes de las elecciones de 2006, afirmó que la zona norte del país era la más vulnerable

---

<sup>74</sup> SÁNCHEZ, Fabio y CHACÓN, Mario. “Conflicto, Estado y descentralización: del progreso social a la disputa armada por el control, 1974-2002”. En: Nuestra guerra. Transformaciones del conflicto en Colombia. Bogotá: Norma, 2006, pág. 399.

y expuesta a este tipo de delitos, en especial: Córdoba, Sucre, Bolívar, Magdalena y Atlántico, porque desde las elecciones de 2002 han ocurrido serias irregularidades<sup>75</sup>. Todos los candidatos de la oposición denunciaron la ausencia de garantías electorales, la violencia y el amedrentamiento que sufre la población en diferentes regiones del país, así como la influencia que estaban ejerciendo los paramilitares en algunos departamentos.

Distintos intereses ligados con el narcotráfico y la clase política, conformaron el Bloque Norte de los paramilitares al mando de Salvatore Mancuso y Rodrigo Tovar Pupo, quien se atrevió a afirmar: “Ojalá tuviera una varita mágica para que no se moviera nada sin mi consentimiento.”<sup>76</sup> Según cifras oficiales, entre 1993 y 1994 fueron asesinados 127 políticos del nivel nacional<sup>77</sup>. En el año 2006, fueron reelegidos varios congresistas señalados por la relación entre votaciones claramente atípicas en regiones de influencia paramilitar<sup>78</sup>: Miguel de Jesús Arenas, Carlos Barriga, barones electorales que se ausentaron de otros partidos para integrar coaliciones que fueron elegidas en el Congreso para los próximos cuatro años.

Aunque Rocío Arias, Eleonora Pineda y Muriel Benito se quemaron, la primera incrementó su votación en cinco mil votos<sup>79</sup>, razón por la cual no puede desaparecer del panorama político nacional. En Sucre reeligieron tres senadores: Álvaro García Romero, Jairo Merlano y Miguel de la Espriella. En César fue reelegido Mauricio Pimiento por el partido de la U, y Álvaro Araujo quien encabezó un partido de coalición como Alas Equipo Colombia, que también eligió a Jorge Ballesteros en la Guajira con alianzas en las Cámaras. Partidos como: Colombia Viva y Colombia Democrática, se consolidaron con votaciones altas a pesar de las expulsiones del partido de la U y Cambio Radical. Dieb Maloof fue reelegido por Colombia Viva en el Atlántico, y en el Magdalena, Luís Eduardo Vives por Convergencia Ciudadana al Senado. “El Gato”, Héctor Julio Alfonso López, hijo de Enilse López, alias “La gata”, fue la mayor votación a Cámara de Representantes con la que se garantizó una curul más para uno de los partidos más polémicos: Apertura Liberal. Todos los anteriores, apoyaron en sus regiones la reelección del Presidente Álvaro Uribe Vélez.

---

<sup>75</sup> Fuente: [www.elcolombiano.com](http://www.elcolombiano.com), publicación el 25 de mayo de 2006.

<sup>76</sup> Declaraciones de Rodrigo Tovar Pupo, alias “Jorge 40”, en entrevista concedida a la revista Semana, en edición del 5 de marzo del 2006.

<sup>77</sup> Fuente: Observatorio de derechos humanos de la Vicepresidencia de la República.

<sup>78</sup> LÓPEZ, Claudia. “Los héroes que no se han reinsertado”. En Revista Arcanos, Corporación Nuevo Arcoiris, número 11, 2005.

<sup>79</sup> Rocío Arias obtuvo 22.549 votos en las elecciones que se realizaron en marzo de 2002, por el Movimiento Convergencia Popular Cívica.

Con respecto a las perspectivas de continuidad de la influencia de los grupos armados al margen de la ley, las elecciones locales y departamentales del 2007 se debatirán entre la consolidación y normalización de la generación de paramilitares y narcotraficantes que lograron copar la mayor parte de instituciones públicas y la posibilidad de asenso de otras propuestas alternativas por el fortalecimiento de los partidos políticos.

No es casual que la configuración del mapa político y electoral de las dos últimas décadas haya coincidido con los intentos fallidos o parcialmente exitosos de negociaciones de paz con las guerrillas, el escalamiento de la confrontación militar y la extensión del fenómeno paramilitar.

Colombia es uno de los países donde ha habido una coexistencia estable entre conflicto armado y la supuesta democracia. Los ejércitos ilegales no son actores externos al sistema político, sino que se encuentran conectados en muchos sentidos y espacios, como es el ámbito municipal<sup>80</sup>.

La violencia por parte de paramilitares e insurgencia influye sobre la democracia por medio de los procesos electorales, particularmente en las jurisdicciones locales y regionales. De otro lado, la sociedad civil ha perdido interés por participar en elecciones locales debido a la presencia de actores armados que controlan ciertas áreas y fuerzas políticas. “En las elecciones del año 2002, las amenazas de las FARC en contra de gran parte de los alcaldes del país condujeron a la renuncia de 15 de ellos. Adicionalmente, ocho fueron asesinados en los seis primeros meses del año 2002, y hubo repetidos actos de violencia en contra de los miembros de las familias de los mandatarios locales.”<sup>81</sup>

Lo anteriormente detallado es un ejemplo aterrizado de la circunstancias políticas de Colombia y de la condici3na actual de la democracia. Cualquier sociedad que se considere con el goce de un régimen democrático debe garantizar la existencia de unas elecciones limpias, una corresponsabilidad en los regímenes locales y regionales, y que la estabilidad y la gobernabilidad no se funden en la alianza legalidad–ilegalidad, legitimidad e ilegitimidad. “De igual forma podrían incluirse en un debate sobre la calidad de la democracia, muchas otras dimensiones que en Colombia no funcionan bien. Por ejemplo, recuérdese que las últimas elecciones de Congreso, las del año 2002, fueron demandadas por fraude electoral, y que existen dudas sobre la calidad del censo electoral, que es la base para contar con un nivel mínimo de democracia representativa. Existen también limitaciones en

---

<sup>80</sup> Al respecto ver: BALLESTEROS Borman, Richard y MALDONADO, Alberto. *Violencia y gestión municipal*, policopiado. Bogotá: Federación colombiana de municipios-GTZ, 2003.

<sup>81</sup> MASSON, Ann. “Exclusividad, Autoridad y Estado”. En: *Revista Análisis Político*, IEPRI, No. 47, 2002, pág. 68. Al respecto consultar: <http://www.municipios.org.co>

algunas de las garantías liberales de la democracia, y el régimen político no ha logrado controlar la violencia no garantizar el manejo civilizado y pacífico del conflicto, uno de los indicadores centrales de que una democracia esta o no consolidada o institucionalizada.”<sup>82</sup>

## **1.6. Democracias de mayorías no deliberantes o Populismo**

Para una adecuada comprensión del populismo, es necesario realizar una aproximación teórica a los conceptos y categorías que lo sustentan, teniendo en cuenta su difícil caracterización. No se trata de unificar criterios respecto al populismo, sino de adelantar un acercamiento al concepto desde sus diferentes matices.

El término, no sólo ha sido empleado para designar movimientos sociales organizados en espacios geográficos y contextos históricos diferentes<sup>83</sup>, sino también para señalar características, estilos y elementos de los movimientos de diversa índole que consideran importante el contacto directo con un líder carismático que encarne las aspiraciones del pueblo.

Por tanto, la inadecuada utilización del concepto populismo en múltiples contextos históricos y geográficos se deben en parte a la vaguedad y ambigüedad del concepto mismo, pues los movimientos señalados como populistas, no tienen una tradición académica o intelectual, ni imputan su origen ideológico a una fuente particular y distinta, ni tampoco sugieren la existencia de una línea clara que permita determinar su origen o ascendencia.

La literatura sobre neopopulismo en América Latina es variada. Los primeros trabajos que cuestionaron la relación entre populismo y un determinado tipo de factores socioeconómicos fueron, entre otros, los de Laclau<sup>84</sup>. La afinidad entre neopopulismo y neoliberalismo fue originalmente propuesta por Weyland<sup>85</sup>. Por su

---

<sup>82</sup> VILLARRAGA, Álvaro. “La política del gobierno Uribe frente al tema de la paz”. En: Revista Foro, No. 52, 2005, pág. 25.

<sup>83</sup> Cfr. WORSLEY, Peter. “El concepto del populismo”. En: G. Ionescu (comps.) Populismo, sus significados y características nacionales. Buenos Aires: Amorrortu, 1959, pág. 266.

<sup>84</sup> LACLAU, Erenesto. Politics and Ideology in Marxist Theory, London, NLB, 1979.

<sup>85</sup> WEYLAND, K. “Neo-populism and Neoliberalism in Latin America: Unexpected Affinities”, Studies in Comparative International Deve - lopment 31 (3), 1996, págs. 3-31.

parte, Armony<sup>86</sup> propuso la oposición entre el populismo y la ideología liberal. Y existen innumerables estudios que abordaron, antes de la proclamada afinidad entre neoliberalismo y neopopulismo, la discusión de las supuestas características populistas de recientes líderes reformistas latinoamericanos, como los de Borón<sup>87</sup> y Novaro<sup>88</sup>.

En el transcurso de los últimos diez años, importantes académicos han reformulado el concepto de populismo, sosteniendo que el populismo político y el neoliberalismo económico son fenómenos compatibles. Las experiencias reformistas encabezadas por Alberto Fujimori (1990-2000) en Perú, Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) en México, Carlos Menem (1989-1999) en Argentina y, en menor medida, Fernando Collor de Mello (1990-1992) en Brasil, representan para esta lectura una nueva variante neopopulista, del tradicional populismo latinoamericano. A la vez, existe un arduo debate respecto a la utilidad analítica del concepto de neopopulismo aplicado a versiones de reformas económicas de mercado. Este trabajo no se pregunta si tales afinidades son apropiadas o si la caracterización de los líderes mencionados como neopopulistas es acertada, sino en qué medida los atributos que definen el neopopulismo se encuentran presentes en la realidad.

La difusa caracterización de la ideología populista hace difícil identificarla claramente. Pero a la vez es importante señalar que tampoco es un simple fenómeno ideológico, ni una especie de arquetipo sin contenido, sino un conjunto concreto de relaciones sociales<sup>89</sup>. Han sido considerados populistas, movimientos aislados en el tiempo y en el espacio con rasgos distintos y pertenecientes a diversas culturas; se han encontrado elementos populistas en sociedades desarrolladas, como en las atrasadas, y las que se encuentran en vía de modernización. Así que el populismo considerado como un discurso o un estilo de hacer política, y no como una especie particular de sistema ideológico o económico, es lo que permite comprender porqué han sido llamados populistas tantos movimientos y líderes, a pesar de sus marcadas diferencias.

El populismo no está determinado por una combinación de fuerzas estructurales y culturales, sino que es una forma de organización política suficientemente flexible como para adaptarse a las cambiantes oportunidades y constricciones del contexto que enfrenta. El populismo se acomoda al neoliberalismo, y lo

---

<sup>86</sup> ARMONY, V. "Is There an Ideological Link Between Neopopulism and Neoliberalism?", *Brazilian Journal of Political Economy* 21 (2), 2001, págs. 62-77.

<sup>87</sup> Borón, Atilio: *Peronismo y menemismo: avatares del populismo en la Argentina*. Ed. El cielo por asalto, Buenos Aires, 1995.

<sup>88</sup> NOVARO, Marcos. *Pilotos de tormenta*. Buenos Aires: Ediciones Buena Letra, 1994.

<sup>89</sup> Ver: PECAUT, Daniel. *Orden y violencia. Evolución socio-política de Colombia entre 1930 y 1953*. Bogota: Editorial Norma, 2004, pág. 415.



complementa al facilitar la implementación de reformas económicas estructurales. Estos ciclos populistas corresponden a expresiones económicas y procesos históricos. En consecuencia, populismo no se relaciona con una etapa histórica, política, económica o ideología particular, sino a un estilo o estrategia política que implica un contacto directo y personalizado entre el líder y sus seguidores, dispuestos a ser movilizados.

El populismo ubica lo político en el liderazgo, tanto que promueve una política ideológica. De esta manera realiza simultáneamente la unión y la desunión entre el movimiento social y el Estado. Se cuida de confesar la prioridad que otorga lo político, y busca mantener la imagen de un cuerpo que reproduce la unidad del cuerpo social.

Algunos rasgos que se le imputan al populismo posibilitan que personajes y movimientos de diversos contextos históricos, políticos y sociales, materialicen sus propósitos. Estos rasgos son:

- a) Su discurso no tiene raíces profundas ni se puede establecer a partir de una teoría o ideología bien fundamentada, sino sobre retórica y demagogia.
- b) Es un programa de acción política que surge para combatir el status quo, preservado por una elite que detenta el poder político y/o económico y que atenta contra los intereses de la mayoría. El programa aparece cuando un grupo numeroso o no, se siente perturbado, explotado o rechazado por los centros de poder, y busca reivindicar la noción de la supremacía de la voluntad del pueblo.
- c) Considera necesaria la llegada y mediación de un líder<sup>90</sup> carismático y/o legisladores heroicos que se constituyan en los salvadores de la nación; por ello, su líder establece una relación directa y personalista con sus seguidores, en la que no existe mediación institucional, sino un contacto con las masas, atacan la clase política tradicional, y no le preocupa transgredir las reglas o los sistemas legales tradicionales. Incluye una referencia al Estado como si este, en la figura de un líder carismático, representara una unidad de la sociedad no sometida a la ley. La figura del jefe constituye el medio con el que se puede operar, a falta de síntesis, una fusión por la cual el pueblo, saliendo de su invalidez, incorpora la identidad del jefe.

---

<sup>90</sup> Líder en términos Weberianos es en quien el pueblo confía, acude e interpela al pueblo, surge como Mesías y benefactor de todas las clases sociales. Ver: WEBER, Max. Economía y Sociedad. México: Fondo de Cultura Económica, 7 ed., 1984.

d) Los fenómenos populistas no son conducidos por una clase específica<sup>91</sup>.

También, el concepto de populismo se ha reformulado, en diferentes entornos, especialmente por asuntos económicos:

“...ha sido retomado en el marco del discurso neoliberal para designar las políticas consideradas "irresponsables", "aventureras", "inflacionarias", que promueven concesiones sociales incompatibles con las leyes de hierro del ajuste fiscal. Serían concesiones ficticias, que terminarían produciendo su contrario: la inflación corroería el poder adquisitivo de los salarios reajustados; el desequilibrio fiscal llevaría a las crisis financieras que frenarían el crecimiento económico; la elevación de impuestos y el aumento de los gastos estatales inhibirían la capacidad de inversión, etc.”<sup>92</sup>

Además, hay quienes consideran que el término sirve al juego político y a la estigmatización de ciertos personajes: “Los populistas son una creación de los analistas. A diferencia de los liberales, los comunistas, o los verdes, los populistas no se llaman a sí mismos como tales. El apelativo les viene de afuera como un insulto”<sup>93</sup>. Igual, considera Guillermo O’Donnell,

“...está moda de llamar “populista” a todo lo que no me gusta. Y, si no se puede, le ponen “neopopulista” e igual lo condenan. Es una manera de renunciar al concepto y atematizar lo que no gusta. Hay mucho de eso. Por otro lado, para hablar con una mínima precisión, hay que tener en cuenta el contexto histórico. El populismo describe un período particular de algunos países de América latina en condiciones culturales, económicas y políticas que no existen hoy: sustitución de importaciones, incorporación controlada de masas al mercado y a los derechos sociales, liderazgos autoritarios pero electorales, tipo Vargas, Perón, Cárdenas. Si se saca eso de contexto, el término sirve sólo a los efectos retóricos, pero no da una visión adecuada. Y la otra postura, la de Laclau, en un trabajo muy serio y al que yo le tengo mucho respeto, lo que hace en verdad, me parece, es reivindicar la política, no el populismo. Dice que el populismo es la única forma real de la

---

<sup>91</sup> Para identificar los rasgos del populismo remítase a: MACRAE, Donald. “El populismo como ideología” pág. 187-202. WILES, Peter. “Un síndrome, no una doctrina: algunas tesis elementales sobre el populismo”. pág. 203-220 En: G. Ionescu y E. Gellner (comps.). Populismo, significados y características nacionales. Buenos Aires: Amorrortu, 1969. Pecaut, Daniel. Orden y violencia. Evolución socio-política de Colombia entre 1930 y 1953. Bogotá: Editorial Norma, 2004, pág. 416.

<sup>92</sup> SADER, Emir. “El Populismo una traducción mas completa”. En: Revista Sin Permiso, 16 de noviembre de 2005.

<sup>93</sup> PALACIOS, Marco. “Presencia y ausencia de populismo: un contrapunto colombo-venezolano” En: Análisis Político No. 39, pág. 60.

política. Y, al hacerlo tan abarcante, lo que dice es que la política es populista por definición. Es muy interesante, aunque me parece exagerado, y es útil para discutir en un seminario, pero no creo que sirva para definir la realidad. En su concepción, cualquier política que incluya un elemento de disenso, de ruptura, es populista, con lo cual el 99 por ciento de la política observable sería populista.”<sup>94</sup>

Marco Palacios afirma que el populismo se enuncia como el producto de tensiones entre el constitucionalismo liberal ilustrado y la construcción estatal-nacional de la época de la política de masas. Como un movimiento de construcción estatal-nacional y de reforma encaminado a superar la resistencia de los regímenes de liberalismo representativo, “...controlados por las viejas oligarquías de la era agroexportadora, al advenimiento de las masas populares a la vida política a través de la universalización del sufragio, a su incorporación al reino de la ciudadanía, estableciendo los derechos sociales y la igualdad de todos los nacionales frente a la ley.”<sup>95</sup> Así que los populistas, buscan la consecución de tres puntos básicos: la movilización contra el sistema, el encuadre de las masas y de la clase obrera en instituciones verticales, partidarias o estatales, e incorporarse al sistema económico moderno y a la nación.

Agrega el profesor Palacios, que en Latinoamérica las reivindicaciones populares tienden a llegar a un campo dominado por populistas, y que ello recoge dos tipos de presión: la crisis del Estado liberal latinoamericano basado en las oligarquías agroexportadoras, y las del sistema internacional que promovía la construcción estatal nacional. Plantea entonces que los populistas buscaron disminuir la desigualdad de las sociedades latinoamericanas mediante la movilización política y la acción estatal, y ganaron una base social duradera y lealtades intransferibles<sup>96</sup>.

Para Ernesto Laclau<sup>97</sup>, el populismo es una cuestión de grado. Distingue la lógica de la diferencia, y la lógica de la equivalencia. La primera es una lógica institucionalista, en la que las demandas sociales son individualmente respondidas y absorbidas por el sistema, lo que conduciría a la muerte de la política y su reemplazo por la administración. La segunda, debe encontrarse en la presencia de demandas que permanecen insatisfechas, entre las que comienza a establecerse una relación de solidaridad.

---

<sup>94</sup> Entrevista a O'Donnell. Natanson, José. “Sobre los tipos y calidades de democracia”. En: Revista Pagina/12, 27 de febrero de 2006.

<sup>95</sup> Op. Cit. Palacios, pág. 62.

<sup>96</sup> *Ibíd.*, pág. 59.

<sup>97</sup> LACLAU, Ernesto. “La deriva populista y la centro izquierda latinoamericana”. En: Nueva Sociedad, CEPAL, agosto de 2006, No. 89.

“Si grupos de gente cuyas demandas de vivienda, por ejemplo, no son satisfechas advierten que otras demandas de transporte, empleo, seguridad, suministro de bienes públicos esenciales, no son tampoco satisfechas, en tal caso comienza a establecerse entre ellas una relación de equivalencia. Todas ellas empiezan entonces a ser vistas como eslabones de una identidad popular común que está dada por la falla de su satisfacción individual, administrativa, dentro del sistema institucional existente. Esta pluralidad de demandas comienza entonces a plasmarse en símbolos comunes y, en un cierto momento, algunos líderes comienzan a interpelar a estas masas frustradas por fuera del sistema vigente y contra él. Éste es el momento en que el populismo emerge, asociando entre sí estas tres dimensiones: la equivalencia entre las demandas insatisfechas, la cristalización de todas ellas en torno de ciertos símbolos comunes y la emergencia de un líder cuya palabra encarna este proceso de identificación popular”<sup>98</sup>.

Por tanto, las lógicas equivalencias prevalecen sobre las diferenciales, pero la prevalencia de una u otra nunca puede ser total. Para Laclau, nunca habrá una lógica popular dicotómica que disuelva en un ciento por ciento el aparato institucional de la sociedad, ni tampoco un sistema institucional que funcione como un mecanismo de relojería tan perfecto que no dé lugar a antagonismos y a relaciones de equivalencias entre demandas heterogéneas. Así que propone que todo análisis político debe comenzar por determinar la dispersión de las demandas, tanto en el campo de la sociedad civil como en el espacio público. Es claro que, los defensores del statu quo son los críticos del populismo, que temen la politización de las demandas sociales, porque su ideal es una esfera pública dominada por la tecnocracia.

Para este autor, cualquier ideología puede adoptar un sesgo populista. La categoría de populismo no implica necesariamente una evaluación peyorativa, ni que todo populismo sea bueno. Siempre estará presente una dimensión de ruptura con el estado de cosas actuales que puede ser más o menos profunda, según las coyunturas específicas.

Así que estamos frente a un concepto que presenta múltiples caras, diverso y complejo. Se trata de un estadio de cultura política que se materializa a través de un discurso y un estilo político, que ha permitido que sus rasgos se difundan y recombinen de diversas maneras, dando lugar a variadas formas y múltiples rasgos, que se recrean de particulares escenarios políticos.

---

<sup>98</sup> *Ibíd.*, pág. 2

El populismo ha generado una multiplicación de canales de acceso a las instituciones estatales, a través de las cuales éstas eran colonizadas por grupos de intereses y partidos de electores<sup>99</sup>. Esto ha provocado una creciente fragmentación de la administración, agudizada por los acuerdos coyunturales de distribución patrimonial/clientelista de los recursos, a los que los líderes políticos regionales recurren para evitar el bloqueo y veto mutuo de sus pares, tan usuales en la competencia simulada que protagonizan.

Por tanto, el populismo tradicional ha sido sustituido por una suerte de neopopulismo, que a diferencia de aquél, no moviliza ni integra a las masas, no articula a los grupos de interés con los partidos y el Estado, ni promueve la igualación, sino que impone difíciles políticas de cambio y la necesidad de ganar al mismo tiempo elecciones. Un neopopulismo que "...se asocia a procesos electorales distantes del modelo convencional de democracia y de sus instituciones de mediación, en particular, de los partidos políticos. Se relaciona con la antipolítica y con la construcción de nuevos escenarios de participación y decisión."<sup>100</sup> Para Marcos Novaro, el neopopulismo se diferencia de la idea clásica de populismo:

"En suma, el populismo tradicional, vigente mientras existió crecimiento sostenido, integración social e igualación, aquí tanto como en otros países de América latina (Weffort, 1993), y que entró en crisis junto con el modelo de desarrollo y de Estado que había ayudado a gestar y, con cierto retraso, con las identidades a él asociadas, habría sido sustituido por una suerte de neopopulismo (Zermeño, 1989), que a diferencia de aquél, no moviliza ni integra a las masas, no articula a los grupos de interés con los partidos y el Estado, ni promueve la igualación, sino incluso lo contrario, pero se las arregla para imponer dolorosas políticas de cambio y ganar al mismo tiempo elecciones. Y es precisamente en cuanto al papel de las elecciones que hallamos la diferencia tal vez fundamental entre el viejo populismo y el nuevo: tal como sostiene Halperin Donghi, Perón fundó su legitimidad en el reconocimiento popular a su liderazgo "natural" y en un vínculo de pertenencia derivado de ello que los resultados electorales tenían por función simplemente

---

<sup>99</sup> Como lo explica Kirchheimer, se trata de aquellos partidos que se concentran en el conjunto del electorado, "...sacrificando una penetración ideológica más profunda por una aceptación más amplia y un éxito electoral más inmediato." Ejemplo claro en nuestro país de este tipo de movimientos políticos es en Partido de la "U", que sin ningún argumento ideológico, pretende mantener un éxito electoral partiendo de la popularidad de la persona de ALVARO URIBE VELEZ. Al respecto: OÑATE Pablo. "Los Partidos Políticos" En: Manual de Ciencia Política. Rafael del Águila (Ed.) Madrid: Trotta, 1997, pág. 257.

<sup>100</sup> De la Torre. *Ibíd.*, pág. 24-25. Para esta investigadora, antipolítica debe entenderse como una política electoral de líderes ajenos a partidos, críticos del estado social, de las fuerzas sociales organizadas, de la clase política, y que robustecen el presidencialismo y se reducen a incentivar la democracia delegativa.

evidenciar; mientras que el liderazgo de Menem carece de esos soportes y depende casi exclusivamente del éxito electoral.”<sup>101</sup>

La longevidad del neopopulismo, permite establecer diferencias. Casos como los de Fujimori, Menem y Collor (el de Chávez se encuentra en observación), indican que estos líderes fueron incapaces de mantener una presencia importante en la vida política de sus respectivos países luego de abandonar el poder. Mientras que el viejo populismo resultó en partidos políticos que perduraron por décadas, el nuevo populismo parece ser exitoso en períodos cortos de tiempo, que evidencia la falta de un proyecto político y la influencia de estrategias electorales cortoplacistas. También German Lodola diferencia el populismo del neopopulismo, estimando las condiciones necesarias para definir el neopopulismo como un estilo estratégico de acción política en la era del neoliberalismo en América Latina:

“En primer lugar, el populismo y el neopopulismo movilizan diferentes bases sociales de apoyo electoral. Mientras que el populismo centralmente movilizaba a la clase trabajadora urbana sindicalizada, el crecimiento de la informalidad y heterogeneidad del mercado de trabajo y la consecuente pérdida de poder del movimiento obrero hace que la política neopopulista fundamentalmente movilice y articule a sectores informales urbanos y, en algunos casos, a los pobres rurales. Los ejemplos más claros son Fujimori, sobre todo durante su primera presidencia (Cameron, 1994; Roberts - Arce, 1998), Collor de Mello (Kinzo, 1993; Moisés 1993), Menem (Levitsky, 2003; Torre, 2003) y el propio Chávez (Ellner, 2001). En segundo término, el populismo clásico y su variante liberal se diferencian respecto de la relación que ambos entablan con las instituciones tradicionales de mediación y representación política como partidos, sindicatos y organizaciones de la sociedad civil. Mientras que la estrategia de incorporación del viejo populismo descansaba en el uso de mecanismos corporativistas que aseguraban el control “desde - arriba” de la distribución de beneficios sociales y la articulación de las demandas de la clase trabajadora (Collier - Collier, 1991), los líderes neopopulistas usualmente toman distancia de estas instituciones políticas para entablar una relación directa y cuasipersonal con sus seguidores. (...). Así pues, a diferencia del populismo tradicional, que construyó organizaciones partidarias y/o sindicales que sirvieron como poderosos vehículos de movilización social, su variante contemporánea a la Fujimori, Collor (acaso Chávez), no tiende a producir líderes u organizaciones que perduren por períodos prolongados de tiempo. (...). La tercera diferencia importante entre los dos tipos de populismo se

---

<sup>101</sup> Op. Cit. Novaro, Marcos. “Crisis de representación...”

refiere al componente ideológico (o discurso político) explotado por uno y otro. El populismo, en cualquiera de sus formas, necesita identificar adversarios para promover a sus líderes y unificar a sus seguidores. Sin embargo, los sectores que han sido el blanco de los ataques populistas se transformaron con el paso del tiempo. Originalmente, como se sabe, este rol fue ocupado por la oligarquía nacional, los sectores económicos domésticos orientados al mercado externo y el capital extranjero. Paradójicamente, estos grupos se transformaron en un componente crucial de las coaliciones neopopulistas que recientemente abrazaron políticas económicas neoliberales. El papel de enemigo, entonces, pasó a ser ocupado por la clase política de partidos (y sindicatos) tradicionales, la cual es acusada de ineficiente, elitista y corrupta (Roberts, 1995; Weyland, 1996)... La cuarta y última diferencia entre el viejo y el nuevo populismo (...) se refiere a la distribución de beneficios socioeconómicos a perdedores del modelo de desarrollo vigente. Históricamente, el populismo latinoamericano estuvo asociado con importantes derechos y beneficios colectivos para la clase trabajadora como, por ejemplo, reconocimiento sindical, extensión del sistema de seguridad social, mejoras en las condiciones de trabajo y políticas salariales redistributivas. Así, el populismo clásico utilizó una combinación de beneficios personales y universales para crear lealtades y obtener el apoyo electoral de los sectores populares. En claro contraste, la teoría neopopulista afirma que estos beneficios colectivos han sido reemplazados por beneficios selectivos. Concretamente, se sostiene que los gobiernos neopopulistas crearon programas de asistencia social focalizada para los pobres urbanos y rurales que redundaron en apoyo electoral para avanzar reformas estructurales...<sup>102</sup>

El resurgir populista (neopopulismo) no tiene como objetivo impedir las reformas del Estado y la economía, sino a proveerlas; no puede negársele cierto mérito en la recuperación de la autoridad del Estado y la conjugación de voluntades, que ha generado que la sociedad resigne los reclamos particulares en nombre del interés nacional, la estabilidad y un futuro de supuesto crecimiento. Se trata de una versión populista adaptada a los tiempos que corren. Su éxito podría considerarse, como el resultado de una adaptación a la crisis.

No obstante lo anterior, para Lodola<sup>103</sup> la modalidad de movilización y la acción política que significa el neopopulismo, bloquea el cambio social porque depende

---

<sup>102</sup> Lodola, Germán. "Neopopulismo y compensaciones a los perdedores del cambio económico en América Latina". En: Dialogo Político, Konrad-Adenauer-Stiftung A. C. Año XXI - N° 2 - Junio, 2004.

<sup>103</sup> LODOLA, Germán, *Ibíd.*, pág. 14.

de la heterogeneidad social para existir. A diferencia del populismo clásico, que indudablemente contribuyó al ascenso social y político de los sectores populares, la variante liberal promovió una forma limitada, porque incorporó los principios del libre mercado como única razón para resolver los agudos problemas de desigualdad social en la región.

A finales de los años 80s, surge un ambiente de desconfianza e inseguridad en los regímenes democráticos y en las formas tradicionales de representación e identificación política en Latinoamérica<sup>104</sup>. Este región experimentaba profundos cambios en el desmonte del viejo modelo de desarrollo (Estado de Bienestar), y en la transición hacia una economía de libre mercado. En algunos países, luego de los regímenes militares, se empezaron a consolidar instituciones democráticas. Y se desató una crisis de representación, pues los partidos de gobierno no fueron capaces de responder a las demandas de la ciudadanía.

Ante esta situación, gran parte del electorado descalificó a los partidos tradicionales y comenzó a depositar su confianza en líderes carismáticos, que se habían alejado de sus organizaciones políticas, vinculándose a otras o creando nuevos movimientos de opción política. No sólo se desata una desarticulación de las instituciones gubernamentales, partidos políticos y régimen político, sino que también el sistema social sufre una grave erosión cuando los actores ven disminuidas las oportunidades de progreso, consolidación y la posibilidad de ser representados. La desconfianza en el sistema político y la crisis económica profunda a causa del déficit fiscal, la recesión y la inflación, fracturó el tejido y la unidad social, haciendo que estos perdieran peso dentro del entramado institucional, puesto que ya no representaban con la misma fluidez los intereses generales<sup>105</sup>.

Varios sectores de la población no encontraron una respuesta efectiva de las instituciones gubernamentales, ni los instrumentos adecuados de demanda para solucionar la difícil situación. Así que los sentimientos de frustración y decepción hacia las instituciones políticas, fue reemplazada por una demanda de autoridad, eficacia, y más gobierno, lo que benefició la generación de liderazgos personalistas que recibieron amplias prerrogativas y que reemplazaron las dirigencias tradicionales. “Vemos también como, al personalizarse las opciones electorales en detrimento de los programas y concentrarse la confianza en los nuevos líderes, se incrementa el poder de prerrogativa (la capacidad de tomar

---

<sup>104</sup> Ver ZERMEÑO, Sergio. “El regreso del líder. Crisis, neoliberalismo desorden”. En: Revista Mexicana de Sociología, No. 54/4, 1989.

<sup>105</sup> Op. Cit. Novaro, Marcos. “Crisis de representación...” Ibid., pág. 2.



decisiones en ausencia de leyes) del Ejecutivo, lo que queda avalado además por la complejidad de las situaciones y los conflictos que él debe enfrentar.”<sup>106</sup>

Algunos países de Latinoamérica, en los años noventa, vivieron la adopción de políticas neoliberales impulsadas por líderes personalistas sin una sólida estructura partidaria o por candidatos de partidos políticos tradicionales vinculados al movimiento obrero, con políticas económicas proteccionistas y redistributivas. En la región se ha visto la relación entre presidentes con un estilo o herencia populista y sus planes de gobierno centrados en la austeridad económica y la liberalización de los mercados de capitales.

Los líderes neopopulistas han logrado canalizar el reclamo de eficiencia y autoridad política solicitado por los ciudadanos, con una propuesta que combinaba principios democráticos liberales y tácticas populistas para diferenciarse de los políticos tradicionales. Sustituyen las formas tradicionales de representación política por unas nuevas imágenes de identificación que se acomodaban al escenario planteado por la globalización, y se consolidaron a partir de su carisma personal al proyectar una imagen que personifica el orden y las soluciones a los males. Estos líderes utilizan los medios masivos de comunicación para fortalecer su imagen, mediatizar sus discursos y propuestas políticas, para manipular la información y crear identificaciones en torno de su figura, porque se les hace más importante la construcción de una imagen representativa para el electorado, que la presentación de un programa de partido o la organización de sus militantes. Giovanni Sartori, ha sido quien ha caracterizado la utilización de los medios de comunicación masivos en política y su negativa influencia en los procesos de participación impulsada por la simple y equivocada emotividad; respecto a la videopolítica y videodemocracia, ilustra:

“...el medio es frívolo, irresponsable y populista. Desde luego, podemos tener una videopolítica de elites además de la videopolítica de las muchedumbres. Pero son pocos los que ven la televisión elitista, mientras que la televisión de masas capta mucha gente, al dinero y, en el proceso, también a los votos. (...)

“Mucho es farsa y trampa. La persona a la que se le hace una pregunta en una entrevista casual no representa una muestra de nada, estadísticamente no representa nada, y cuando se trata de asuntos importantes, esta clase de televisión funciona ante todo como una amplificadora y multiplicadora de estupideces. Las encuestas tampoco revelan “la voz del pueblo”: más bien, revelan la voz de los medios de comunicación. (...)

---

<sup>106</sup> *Ibíd.*, pág. 8.

“...la videopolítica produce una participación y una movilización impulsadas por la emotividad en condiciones en que cada vez hay menos información y en la que esta es cada vez más deficiente. Si este es el caso, no cabe duda de que se enfrentan fuertes problemas para hacer política (buena política).”<sup>107</sup>

En el neopopulismo la figura del líder se construye en gran medida a partir de los medios de comunicación, se constituyen en figuras mediáticas que establecen un contacto directo con sus conciudadanos, mediante la propaganda que emite la televisión. Para De la Torre: “Los escenarios de la política se desplazan a la pantalla de televisión y la política se transforma en la que Sartori llamara videopolítica, apta para caudillos providenciales, sin ideología, cuidadosamente manufacturados por el marketing mediático. Se crea la ilusión de una relación más directa y diáfana con las gentes.”<sup>108</sup> Queda la sensación que la política toma apariencia de espectáculo, donde el ideario y la convicción política, es sustituida por el poder de la imagen y el sonido.

Los neopopulistas logran concentrar un gran poder, gracias a la manipulación de las reglas institucionales, utilizándolo para su propia conveniencia, desarrollando un estilo personalista e imponiendo la supremacía en el ejecutivo, haciendo que los demás poderes queden supeditados a sus decisiones y voluntad.

Lo anterior, no significa que los nuevos líderes tengan un desempeño anti-institucional. Una vez superada la situación de emergencia en la que emergen los nuevos líderes, sellada por la personalización de la toma de decisiones y el debilitamiento de los mecanismos institucionales preexistentes, se observa una paulatina reinstitucionalización de la vida política, consistente en la recomposición del aparato estatal, su autonomización de las presiones sectoriales y en el incremento de los recursos técnicos de gestión.

“Con todo, lo cierto es que en la mayor parte de los casos, los nuevos líderes de la región no se destacan por su vocación para crear y fortalecer instituciones. La situación podría describirse, entonces, como tendencialmente favorable a la consolidación institucional, tanto por la transformación del formato de representación e identidad de las fuerzas populistas, como por el contexto político de creciente estabilidad, pero sólo parcialmente orientada en esta dirección. Una muy limitada incorporación

---

<sup>107</sup> SARTORI, Giovanni. Ingeniería Constitucional comparada, una investigación de estructuras, incentivos y resultados. México D.F.: F.C.E., 2 ed., 2001, págs. 166 y 167.

<sup>108</sup> De la Torre, *Ibíd.*, pág. 24.

de los principios del liberalismo puede ser uno de los motivos de la señalada indiferencia de los gobernantes respecto del fortalecimiento institucional. No es que ellos consideren sólo el liberalismo en términos económicos, como cierta literatura sobre el «neoliberalismo populista» sostiene, sino más bien que convergen con una tradición liberal muy difundida en América Latina, marcadamente autoritaria y antipluralista, que reivindica del liberalismo sólo el principio utilitario de la eficacia de gobierno. No casualmente, ese liberalismo fue el que protagonizó entre fines del siglo XIX y principios del XX, una radical y «forzada» modernización de estas sociedades, que para muchos de los actuales gobernantes constituye un modelo a imitar.”<sup>109</sup>

Actualmente puede hablarse de liderazgos populistas, o neopopulistas, pero en un sentido más limitado al que se otorgaba al término décadas atrás. En los años 30 y 40 en Latinoamérica, la crisis de representación política a la que los fenómenos populistas dieron una respuesta, correspondía al desborde de lo representable respecto a la representación. Es decir, una sociedad en rápida transformación, excedía las posibilidades de integración y procesamiento de demandas que ofrecían los Estados tradicionales, sus partidos políticos, y sus recursos institucionales. La actual crisis política obedece a otras dificultades. Se trata de una desarticulación de los tradicionales “actores representables”<sup>110</sup>, de la desconexión real o potencial entre las instituciones y la sociedad.

Los nuevos líderes se proponen a sus sociedades como última razón de la confianza de los ciudadanos en las instituciones, como garantía de que la modernización se llevará a cabo al menor costo posible. Se presentan, a la vez, como personificación del orden, de la capacidad de gobernar, y como protectores paternales del pueblo, ante sociedades donde la competencia y las desigualdades del mercado han generalizado la sensación de incertidumbre e inseguridad personal. Prometen un lugar a los más débiles, en el nuevo orden que resultará de la consolidación de las instituciones y de la modernización económica. Esta es una forma menos conflictiva, más institucional, y concordable con la estabilidad de la democracia, que la que ofrecieron los populismos clásicos<sup>111</sup>.

---

<sup>109</sup> NOVARO, Marcos. “Los populismos latinoamericanos transfigurados”. En: Revista Nueva Sociedad, No. 144, 1996, pág. 13.

<sup>110</sup> En términos de Touraine, Alain. Actores sociales y sistemas políticos en América Latina. Santiago: Siglo XXI, 1987.

<sup>111</sup> Novaro, Marcos. “Los populismos...”, *Ibíd.*, pág. 14.

Por tanto, la fundamentación anterior explica que Latinoamérica no ha escapado a los procesos de cambio profundo experimentados por las sociedades contemporáneas posindustriales o programadas, y a la incidencia marcada de los medios masivos de comunicación en los proyectos políticos. Las nuevas identidades políticas alentadas por los líderes o movimientos neopopulistas, son incorporadas al sistema político, jugando un papel preponderante en los regímenes democráticos.

## **2. El gobierno de Álvaro Uribe Vélez como propuesta a la empatía entre ilegalidad y sistema político.**

Antes de analizar en particular el ejercicio del gobierno por parte de Uribe Vélez, resulta coherente explicar las condiciones políticas que lo determinaron como candidato a la presidencia de la República y que lo lanzaron como propuesta política de moralización del poder público.

La aparición del narcotráfico y del conflicto interno evidenció con propiedad las relaciones de políticos colombianos con los actores ilegales que vienen de muy atrás y generó que el asunto pasara a los primeros lugares de la agenda pública. El inicio del actual gobierno estuvo determinado por elementos tales como: la ruptura del proceso de conversaciones entre el gobierno y la guerrilla, la creciente pérdida de credibilidad de la sociedad respecto de la política y de los políticos, una economía en recesión, una situación social negativa, un contexto internacional globalizante y unipolar y un creciente autoritarismo interiorizado en importantes sectores de la sociedad que facilitan un entorno favorable con proyectos narco-paramilitares de tipo contrainsurgente y que alimenta una tendencia antidemocrática.

“Lo anterior permite entender cómo un candidato outsider sin mayores posibilidades de triunfo inicialmente se logra posicionar y termina ganando en la primera vuelta de la elección presidencial. El arrollador avance en las encuestas de intención de voto, junto con la tradicional debilidad partidista colombiana y al “transfuguismo crónico” que caracteriza a buena parte de los dirigentes políticos, hace que rápidamente el candidato virtual ganador logre alinear a la mayoría de los congresistas, y pueda disponer en este periodo de su gobierno de un Congreso altamente subordinado, en parte por la “amenaza implícita” de revocatoria que se planteó en los 100 puntos del Programa de Campaña. Un embate similar igualmente se dio hacia la

Defensoría del Pueblo, la Corte Constitucional y el Consejo Superior de la Judicatura.”<sup>112</sup>

Enfrentar temas puntuales como el de seguridad, le sirvió al nuevo Presidente para subir en forma vertiginosa y sorpresiva en las encuestas de intención, sobre la base de la escalada guerrillera. El gobierno de Uribe Vélez se propuso desde el 7 de agosto de 2002: a) superar la guerra interna fortaleciendo la fuerza pública; b) desarrollar una política externa, bajo el auspicio de Estados Unidos y en un contexto internacional terrorista; c) una política económica que sobretodo generara desarrollo, y d) adelantar una reforma política que fortaleciera institucionalmente al Estado. Pero, el énfasis de su gobierno se ha cifrado en la política denominada de Seguridad Democrática:

“...un conjunto integral de estrategias para recuperar el orden, en cuanto éste constituye el presupuesto ineludible para la vigencia real de los derechos y libertades fundamentales. Contrario a las anteriores estrategias de seguridad que recorrieron el continente de signo autoritario, que hacía de una opción ideológica o un partido político el enemigo interno, nuestra política de seguridad democrática, en cambio, predica que todos los discursos son bienvenidos en una democracia.”<sup>113</sup>

Aunque no es exactamente el problema más grave que enfrenta el país, la seguridad constituye el que para la ciudadanía requiere afrontarse con mayor prontitud. Uribe Vélez como respuesta ha creado una política de seguridad por que considera como amenazas y riesgos constantes que tiene la sociedad colombiana al terrorismo, el narcotráfico y la delincuencia. Y a la vez, plantea como objetivos: la consolidación estatal en el territorio, la eficiencia y transparencia en el ejercicio del poder y la eliminación del comercio ilícito de estupefacientes.

---

<sup>112</sup> VARGAS Velásquez, Alejo. “El gobierno de Álvaro Uribe: proyecto y resultados”. En: Nueva Sociedad, número 192, 2004, pág. 87.

<sup>113</sup> Palabras del presidente Álvaro Uribe Vélez, pronunciadas durante la instalación del seminario internacional ‘Seguridad y libertades individuales en Colombia’, organizado por la Defensoría del Pueblo, realizado en el Hotel Tequendama de Bogotá en el mes de noviembre de 2002.

## 2.1. Álvaro Uribe Vélez y la personalización de la política

Las tendencias en el actual gobierno del ejecutivo, se marcan especialmente por la personalidad del Presidente de la República, por su desarrollo académico, condición socioeconómica, y recorrido en la tradición política de Colombia. Las decisiones del gobierno son asumidas directamente por él, no sólo porque el régimen constitucional así lo regule y se lo permita, sino porque Álvaro Uribe Vélez asume con tal pasión el ejercicio del poder, que sin reconocer las consecuencias de su temperamento, ni entender que normativa y políticamente simboliza la unidad nacional<sup>114</sup> y representa al pueblo colombiano, en varias ocasiones, empujado por la rabia y la intolerancia, ha resuelto gran parte de los controversias fundamentales en nuestro país.

Siendo objeto fundamental del proceso de investigación, se hace prudente, necesario y objetivo, relacionar de forma sucinta las condiciones personales, familiares, sociales, económicas, y políticas, del Presidente de la República.

Álvaro Uribe Vélez, nació el 4 de julio de 1952, es abogado de la Universidad de Antioquia, especializado en Administración y Gerencia de la Universidad de Harvard. En 1998 y 1999, fue profesor asociado de la Universidad de Oxford en Inglaterra, gracias a la Beca Simón Bolívar del Consejo Británico.

Ha sido un político tradicional, afiliado al partido liberal. Sólo hasta cuando decidió inscribir su nombre como candidato a la primera Magistratura, supo sortear la situación a su mayor conveniencia, y en alianza con personas de la misma tendencia conservadora, creó un movimiento político que se ha dedicado a realizar campañas políticas, más no a institucionalizar un verdadero partido político. Empezó su vida pública a temprana edad. En 1976 fue jefe de bienes de las Empresas Públicas de Medellín. De 1977 a 1978, fue Secretario General del Ministerio del Trabajo, y entre 1980 y 1982 fue director de la Aeronáutica Civil. Fue Alcalde de Medellín en 1982 y concejal de esa ciudad entre 1984 y 1986. En 1995 fue elegido Gobernador de Antioquia para el período 1995-1997<sup>115</sup>. Finalmente, fue elegido Presidente de Colombia para el período 2002-2006 con el 53% del total de votos (5.862.655 votos), derrotando a su principal contendor, Horacio Serpa que obtuvo el 31,8% de los votos (3.514.779 votos); convirtiéndose en el primer presidente en ganar las elecciones en primera vuelta desde que se instauró la medida en la Constitución de 1991. “Sus puntos de vista contribuyeron a orientar la opinión pública. Pero, sobre todo, Uribe tuvo la suerte de que, en el

---

<sup>114</sup> Artículo 188 de la Constitución Política de Colombia.

<sup>115</sup> Fuente: sitios web [www.presidencia.gov.co](http://www.presidencia.gov.co); [www.elcolombiano.com.co](http://www.elcolombiano.com.co), última consulta del 10 de enero de 2007

momento de las elecciones, sus propuestas coincidieran con las corrientes de opinión predominantes en el país y en el mundo tras al fracaso de las conversaciones de paz en Colombia y las repercusiones del 11 de septiembre en el planeta. Sin esta constelación de factores es probable que Uribe no hubiera llegado a ser presidente.”<sup>116</sup>

Fue reelegido presidente de Colombia para el período 2006- 2010 con el 62.35% total de la votación (7.397.835 votos). Convirtiéndose el mandatario con mayor número de votos obtenidos en la historia electoral del país.

Su familia es propietaria de varias Haciendas ubicadas en municipios del Departamento de Antioquia y de Córdoba, y gran parte de sus integrantes se dedica a la crianza y venta de animales bovinos. Su padre fue asesinado en 1983, por personas pertenecientes al movimiento guerrillero Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (F.A.R.C.); esto entre otras cosas, ha incentivado su tendencia a fomentar los grupos de autodefensa en el país. Durante su gobierno del Departamento de Antioquia, promovió las cooperativas de seguridad privada (Convivir), creadas por el gobierno nacional mediante el Decreto 356 de 1994 y una Resolución del 27 de abril de 1995 de la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada<sup>117</sup>. “Las CONVIVIR fueron motivo de controversia tanto en Antioquia como en el resto del país ya que varios de sus miembros fueron implicados en casos de graves abusos de los derechos humanos. También se acusó a las CONVIVIR de tener relaciones con el paramilitarismo y/o ser una forma legal del mismo, denunciando la presencia autorizada y/o ilegal de grupos paramilitares como parte de las cooperativas de seguridad.”<sup>118</sup>

Su política de gobierno está contenida en la que denomina manifiesto democrático: “...hacia un estado comunitario, seguridad democrática, cooperativismo, transporte e infraestructura, y un gobierno serio, eficaz y honrado, no milagroso...”<sup>119</sup>. En la práctica ha indicado un incremento del gasto militar, como del número de efectivos del ejército colombiano, para combatir la guerrilla y recuperar la seguridad. Los colombianos parecen sentirse más seguros al desplazarse tras la reducción de los secuestros, y los ataques contra

---

<sup>116</sup> RESTREPO, Luis A. “Los arduos dilemas de la democracia en Colombia”. En: Nuestra Guerra sin nombre. Transformaciones del conflicto en Colombia. Bogotá: Norma, 2006, pág. 325.

<sup>117</sup> Véase: Tercer Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Colombia - Capítulo IV, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, [www.cidh.org](http://www.cidh.org). Última consulta 10 de enero de 2007.

<sup>118</sup> Informe sobre violaciones del derecho internacional humanitario por parte de los paramilitares, Human Rights Watch, [www.wrh.org](http://www.wrh.org). Tercer Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Colombia - Capítulo IV, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, [www.cidh.org](http://www.cidh.org). Última consulta 10 de enero de 2007

<sup>119</sup> Fuente: [www.presidencia.gov.co](http://www.presidencia.gov.co). Última consulta 10 de enero de 2007.

infraestructuras económicas en Colombia, aunque la presencia guerrillera se manifiesta aún muy viva en zonas rurales y los índices siguen siendo altos al compararlos con países desarrollados.

Uribe se ha logrado mantener como el presidente más popular del país. Sin embargo, también ha sufrido reveses: promovió un referendo donde planteaba un plan de austeridad para los colombianos como fórmula para resolver los problemas económicos y de orden público en el país. El ejercicio de participación ciudadana fue un rotundo fracaso para el gobierno y sólo una de las propuestas fue aprobada: prohibir la postulación a cargos públicos de las personas condenadas por corrupción.

Hasta ahora las negociaciones de paz entre el gobierno y los grupos paramilitares, ha conseguido la desmovilización de cerca de 11.000 combatientes, pero el proceso atraviesa por una crisis ante las amenazas de extradición a Estados Unidos a la que se exponen algunos de los líderes de las autodefensas, y el proceso tiende a convertirse en un tortuoso camino hacia la impunidad<sup>120</sup>.

Uribe Vélez es uno de los aliados latinoamericanos más cercanos al gobierno de George W. Bush, y ahora más cuando el ambiente en la región tiende a complicarse a Washington con la permanencia en el poder de Hugo Chávez, en Venezuela, y con el triunfo presidencial de la izquierda en Ecuador, con Rafael Correa, y en Bolivia, con Evo Morales. Tal es el apoyo que el gobierno Estadounidense ha aportado a Colombia -a través del Plan Colombia- más de US \$3.200.000 en ayuda militar para combatir la producción de cocaína y a los grupos que se financian con el narcotráfico.

Para una gran mayoría del pueblo colombiano que legitimó su nueva elección presidencial, Uribe Vélez representa el bien común, la voluntad general, la redención de la patria, y por tanto, transgredir su integridad sería discrepar "...contra la patria, obrar sin Dios y sin ley"<sup>121</sup>.

Para cerrar este ítem acerca del historial político de Uribe Vélez, y antes de iniciar algún eje temático de la investigación relacionado con este punto, como lo son el hiperpresidencialismo y el populismo, es importante detallar en este espacio, algunos parámetros del poder en el Presidente de la República, quien encarna un régimen que resalta su persona como gobernante, y su carácter de líder carismático.

---

<sup>120</sup> Fuente: [www.bbcmundo.com](http://www.bbcmundo.com), última consulta 10 de enero de 2007

<sup>121</sup> DE LA TORRE, Cristina. Álvaro Uribe o el neopopulismo en Colombia. Medellín: La Carreta Editores, 2005, pág. 110.



En nuestro país, la crisis de la representación política, la personalización de la política y los liderazgos, se encuentran relacionados. Las mediaciones entre la sociedad y la política, ya no se basan en los partidos políticos sino en un vínculo directo del Presidente de la República con los electores, sin ataduras partidarias o parlamentarias, surgiendo un nuevo modelo de representación, en el que Uribe Vélez ya no agrega ni expresa intereses, sino que toma decisiones. Con esta línea de “representación”, nuestra sociedad no tiene identidades firmes y fijas, sino transitorias y dependientes de la escenificación política, lo que conduce a vínculos de representación personalizados y no institucionalizados. Este tipo de liderazgo, destruye la gestión pública, y un debilitamiento y fragmentación de los partidos tradicionales<sup>122</sup>.

La personalización de la política en Uribe Vélez, lleva al socavamiento de instancias de participación política no electorales, especialmente aquellas instancias de participación que se dan a través de los partidos políticos, e inclina a los votantes a aprobar o desaprobado gestiones de gobierno, en lugar de incentivar el logro de determinados objetivos o resultados políticos con contenidos específicos.

## **2.2. El populismo de Álvaro Uribe Vélez**

Después de explorar el contexto donde emergen populismos y neopopulismos, es importante reflexionar sobre el caso colombiano, y a partir de unos referentes teóricos explicar como se presenta el fenómeno neopopulista en la forma de gobierno de Álvaro Uribe Vélez, sabiendo que este Presidente basa su legitimidad en el reconocimiento popular a su liderazgo natural, y en el vínculo de pertenencia derivado de los resultados electorales.

A Colombia, que se encuentra marcada por la debilidad de las instituciones de representación política, se le presenta un proyecto político personalista que promulga la efectividad gubernamental. Se muestra Uribe Vélez como un hombre que se destaca del colectivo, con cualidades particulares que lo diferencian del común de los colombianos, con el poder y la fuerza del legislador racional que sabe cuales son las decisiones que deben tomarse en el momento justo, con capacidad para interpretar las expectativas con sus con-nacionales, y con la convicción para señalar el camino que debe recorrer la nación. Empezó a

---

<sup>122</sup> Véase: NOVARO, Marcos. Pilatos de tormentas. Crisis de representación y personalización de la política en Argentina (1989-1993), Buenos Aires: Letra Buena, 1994, pág. 161.

mostrarse como el hombre ideal para resolver la crisis institucional y de violencia generalizada que padece la nación.

Tenemos en Colombia la materialización del principio de representación en torno a la figura personalista del presidente Uribe, quien se instaura como un hombre providencial y regenerador del orden perdido. Es decir, se pone en manos de una sola persona la solución a todos los problemas, y el destino del país. Esta posición mesiánica que se impone en Colombia con Uribe Vélez, contribuye a construir un único camino político, donde las aspiraciones y la voluntad del pueblo, pretenden ser encarnadas únicamente por este líder carismático y se dejan de lado otras instancias de la representación política institucionalizada. Se descartan ideas nuevas, pensamientos, posturas y proyectos políticos de diversa índole, desestimando las posibilidades y bondades que brinda el pluralismo al régimen republicano. Ello es aun más problemático cuando se estigmatiza a la oposición política, o a algún medio de comunicación como nocivo y/o enemigo, por no acoger o disentir de la propuesta política del presidente. En cambio, quienes aprueban su mandato, decisiones y apoyan sus proyectos son catalogados como patriotas, amigos de la nación. Todo esto radicaliza las posturas políticas, en torno a la concepción extrema de amigos vs. enemigos, buenos vs. malos, ocasionando una mayor fractura y debilitando el sistema democrático.

Se busca establecer una identidad política en torno al gran líder, a la indiscutible visión: la de Álvaro Uribe Vélez. Su gobierno se identifica con rasgos neopopulistas, cuando personaliza el poder teniendo como eje la figura del jefe. El patrón de liderazgo político personalista, paternalista y carismático, se observa en la forma como establece una relación directa y mística con su pueblo, posibilitando movilizar y dirigir la acción política de las masas. “El Presidente, encarnación de la nación, figura paternal añorada, se coloca por encima de los poderes públicos, de los partidos y de los grupos de interés. Opera en democracias mayoritarias, no en las proporcionales.”<sup>123</sup> La figura de Uribe Vélez es quien encarna las aspiraciones del pueblo, no son los partidos, ni las instituciones republicanas las encargadas de buscar soluciones a las problemáticas que afronta el sistema político; es el líder, para la mayoría de los colombianos, que reitera tal condición mediante el voto, él es el único capaz de enfrentar la crisis con decisión, es el quien sabe que hacer, quien tiene la capacidad de responder por todo, convirtiéndose en el centro de la escena política que instituye las instituciones. Añade Mauricio García Villegas: “Uribe se ve a sí mismo como un padre, más que como un gobernante. Cuando se dirige a los colombianos como “mijitos” y les da consejos de toda índole –incluso de tipo sexual– no lo hace por ser un paisa parroquiano –que sin duda lo es– sino

---

<sup>123</sup> Op. Cit. De la Torre, pág. 57.

para presentarse como un patriarca que está por encima del bien y del mal de la política.”<sup>124</sup>

Es incesante la relación de Uribe Vélez de la palabra “patria” en los discursos e intervenciones públicos del Presidente. Sus decisiones y actos de gobierno se ven seguidos por una reafirmación del profundo “amor a la patria”, buscando tocar la esfera de los sentimientos, fortalecer las lealtades y solidaridades ciudadanas. María Teresa Uribe afirma que la retórica y el lenguaje del Primer Mandatario pretenden justificar ante públicos muy diferentes la moralidad e inevitabilidad de sus decisiones<sup>125</sup>.

Esta representación paternalista del Uribe Vélez, constituye un rasgo distintivo e indiscutible de los populistas clásicos y nuevos latinoamericanos, desde antes de la primera elección presidencial: “Aspiro a ser presidente sin vanidad de poder. La vida sabiamente la marchita con las dificultades y atentados. Miro a mis compatriotas hoy más con ojos de padre de familia que de político. Aspiro a ser presidente para jugarme los años que Dios me depare en la tarea de ayudar a entregar una nación mejor a quienes vienen detrás. No quiero morir con la vergüenza de no dar hasta la última lucha para que mi generación pueda tranquilamente esperar el juicio de la historia.”<sup>126</sup>

Este liderazgo político personalista y paternalista, adoptado por el presidente Uribe Vélez, ha sido fortalecido por los medios de comunicación, que han permitido vender una imagen positiva de un hombre “incansable”, trabajador y comprometido con la nación. Los discursos, las imágenes y la emotividad reemplazan el análisis racional y los programas estructurados, emergiendo la ilusión de una relación más cercana y transparente entre el electorado y el Presidente. Ejemplo de lo anterior, lo constituyen los Consejos comunitarios. Transmitidos en vivo y en directo por medios televisivos y radiales, se centra en mostrar como Uribe Vélez aparentemente soluciona de forma directa los problemas que aquejan las distintas regiones del país, sin el concurso del legislador, de otras instituciones que hacen parte del sistema de políticas públicas, y menos de quienes a nivel regional sirven de puente entre el pueblo y su gobierno, en el entramado de descentralización administrativa regulada constitucionalmente. Desplaza el poder de las instituciones de intermediación política: “La intervención personal del presidente en la resolución hasta de los problemas más nimios rompe la necesaria jerarquía que les da funcionalidad y

---

<sup>124</sup> Mauricio García Villegas, Periódico El Tiempo, Marzo 28 de 2006.

<sup>125</sup> URIBE, María Teresa. “El republicanismo patriótico” en Plataforma de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo, Reección: el embrujo continúa. Segundo año del gobierno de Álvaro Uribe Vélez, Plataforma de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo, Bogotá, 2004, p 20-21.

<sup>126</sup> Álvaro Uribe Vélez, Manifiesto Político: Punto 100, 2000-2001.

autoridad a los organismos del Estado.”<sup>127</sup> Uribe se muestra ante las comunidades y ante el público televidente o radioescucha que sigue la emisión del Consejo, como el benefactor de la población, cuando simplemente esta es ejecutando los presupuestos fruto de los acuerdos políticos, incurriendo en usurpación de competencias e imponiendo una jerarquía política en algunos asuntos donde no esta consagrada, “...lo que el Presidente hace, frente a las cámaras de televisión, es reasignar en público, como graciosa concesión de su persona, lo ya asignado en el Plan de Desarrollo y en el presupuesto nacional el cual, como es sabido, se negocia con la clase política.”<sup>128</sup>

Siguiendo su línea personalista, Uribe ha logrado consolidar en torno a su figura una organización política con bajos niveles de institucionalización y patrones organizacionales prioritariamente electorales, ha conseguido que los actos de su gobierno tengan su sello directo y personal, reemplazando las instituciones. Con Uribe se ha consolidado un liderazgo vertical donde las instituciones de intermediación política ocupan un segundo lugar. Prueba de ello fue la escisión con su tradicional partido, el Liberal y la creación del movimiento Primero Colombia de corte personalista que rechazaba y criticaba no solo a su partido natural (el Liberal), sino que además tomaba la bandera de la lucha contra la clase política tradicional acusándola de corrupta y politiquera, e identificándola responsable en gran medida de los grandes flagelos que aquejaban al país, cuando ha hecho parte de la misma, y ha crecido políticamente beneficiándose de los dividendos que le dejaba su afiliación. Desde el lanzamiento de su plataforma política para obtener la presidencia, Uribe se mostró anti-partido, estableciendo una estrecha relación con el electorado, y haciendo que la acción política se personalizara y no admitiera las tradicionales instancias de intermediación.

De igual manera, Uribe propone transformar el escenario socio-político, con la propuesta de derrotar a la subversión a partir de la relegitimación de las instituciones del Estado, el fortalecimiento de la fuerza pública. Logra alinear a su causa las expectativas de la población saturada por los estragos del conflicto armado y las demandas de la comunidad internacional contra el terrorismo. Asume el Presidente como eje de su discurso y acción política, la lucha contra las F.A.R.C., el E.L.N. y las A.U.C., a través de su política de seguridad democrática, que tiene como uno de sus objetivos restituir el orden y fortalecer las instituciones del Estado, reducidas por el constante desafío de estos grupos.

Uribe, logra aglutinar a la comunidad en torno a un adversario común, que no es ya para las circunstancias políticas de Colombia ni la oligarquía nacional, ni el capital extranjero o el imperialismo norteamericano, sino un enemigo interno que

---

<sup>127</sup> Medellín, Pedro. Periódico El Tiempo, marzo 18 de 2003.

<sup>128</sup> Op. Cit. Ibíd., pág. 60.

pretende desarticular la unidad de la nación. Se le asigna al líder, la responsabilidad de salvar la patria, restituir el orden perdido y culminar su legado. No son las instituciones democráticas, ni los partidos políticos, ni los nuevos actores los llamados a enriquecer el juego de poder, sino que se le apuesta y otorga a una sola persona la potestad para decir y agenciar los proyectos.

Por último, un rasgo neopopulista se encuentra en la reelección presidencial inmediata, como arma y aliado para continuar con las aspiraciones políticas de un líder y así resolver las dificultades sociales y los problemas institucionales. Se trata de la continuidad del rasgo personalista en el poder, de quienes se muestran como imprescindibles para la nación, y no del fortalecimiento de las instituciones políticas ni de la sociedad civil.

Al final, los regímenes neopopulistas que en principio se mostraron como solución a todos los males nacionales, se han diluido y han alimentado la corrupción, el desconocimiento del pluralismo político, los proyectos cortoplacistas y los personalismos, la tendencia a perpetuarse en el poder, su inconsistencia ideológica y sus rasgos antidemocráticos, ocasionando nuevas crisis económicas, políticas y sociales, sin lograr consolidar las instituciones de representación de la democracia liberal, ni mucho menos los diferentes elementos de la sociedad civil.

### **2.3. Autoritarismo y democracia**

A diferencia del autoritarismo, la democracia se sustenta en el respeto por los otros y en el recíproco reconocimiento del pluralismo político. La democracia pretende favorecer la conciencia de las personas de ser parte de una comunidad, con derechos y deberes y con capacidad de reacción frente a las arbitrariedades que cometen las instituciones o las personas en la convivencia cotidiana. Por ello, la ampliación de los derechos ciudadanos de hombres y mujeres influye positivamente las relaciones humanas y facilita el conocimiento de los deseos, valores y expectativas propios.

Sentar las diferencias, no busca descalificar la existencia de la autoridad sino de distinguir las manifestaciones en la cuales la autoridad se ejerce sin apelar al acuerdo, sin argumentar razones y sin considerar la pluralidad de experiencias personales y colectivas. La democracia implica el derecho a un autónomo desarrollo libre e igual entre las personas y la limitación constitucional del poder.

“La autoridad política fundamentada en el consentimiento es una característica central de la modernidad. El consentimiento de los gobernado a las reglas del

orden social es, en efecto, de lo que se trata la democracia.”<sup>129</sup>. Pero los procedimientos democráticos no son los únicos métodos de consentimiento a la autoridad política, por cuanto a muchos sistemas políticos no democráticos también se les reconoce autoridad en virtud del consentimiento implícito que se le da a principios ordenadores del gobierno. En todo caso, la reclamación de autoridad de un gobierno es considerada legítima en la medida en que los gobernados hayan otorgado su consentimiento.

Aquellos comportamientos que contaminan la convivencia entre las personas cuando se niegan las posibilidades de expresión, de desarrollar sus potencialidades y de ser respetadas en sus diferencias, conducen a la arbitrariedad y a la lamentable aceptación de ello como un hecho normal de la vida social. Así que la autoridad sólo se justifica en la medida que reconozca el principio de autonomía.

Quienes asumen comportamientos autoritarios se caracterizan por ser personas que tratan de imponer sus puntos de vista o visiones del mundo sin considerar las opiniones y experiencias de los otros, aprovechando el espacio de poder del que son titulares.

El autoritarismo se manifiesta en el espacio público, cuando los supuestos consensos logrados en torno a distintos temas controversiales de interés general, se logran sin la exposición de los puntos de vista e intereses de todas las partes implicadas y sin la apertura de espacios de debate suficientes que den lugar a las ideas discrepantes, o cuando estas últimas son secretamente desestimadas luego de que son parte de un debate en el que las partes creen que sus fundamentos iban a ser la razón de la decisión política a tomar.

En todos estos casos, la autoridad se ejerce sin cimentar sus razones, sin consultar a los otros, sin crear acuerdos trabando la autonomía personal y colectiva, y el intercambio de ideas. Se hace básico entonces, que en las relaciones que las personas establecen consigo mismas y con los otros en la vida cotidiana, se construyan expresiones contrarias al autoritarismo y abren el espacio adecuado a la construcción de la democracia.

En Colombia, el Presidente Uribe ejercita el poder político de tal forma que conspira contra la democracia, cuando asume con intolerancia la discusión con los

---

<sup>129</sup> MASSON, Ann. Exclusividad, Autoridad y Estado. En: Análisis Político, numero 47, 2002, pág. 60.

adversarios políticos, reduce el poder a su persona<sup>130</sup>, pretendiendo recortar los derechos económicos y sociales del ciudadano, pretende la unanimidad a toda costa, y cuando como amante del orden y de la fuerza para mantenerlo, se le hace implacablemente necesario el poder.

El Presidente Uribe Vélez, cuando intervino en la Cátedra Colombia y la conmemoración del aniversario de la Escuela Superior de Guerra, en la Universidad Nueva Granada de Bogotá el 5 de mayo de 2006, expresó:

“Se pretende adelantar acciones políticas de comunismo disfrazado, de comunismo de nuevo tipo, que desconceptúan todo lo que no les guste, señalándolo de neoliberal. (...) Ni izquierda, ni derecha, democracia moderna. Ni comunismo disfrazado, ni neoliberalismo, democracia pluralista, con debate fraterno, con economía privada, cristiana, fraterna en las relaciones de producción. (...) El comunismo disfrazado lo único que hace es repartir pobreza. (...) Ni el desarrollismo brasilero (de los 60s), padre del neoliberalismo, que solamente se interesaba para que la

---

<sup>130</sup> Una muestra evidente del irrespeto por la competencia constitucional de los órganos del poder público, cuando se abrogó competencias judiciales y que son expresión a la vez de un acto autoritario, lo relacionó el editorial del Periódico El Tiempo el 28 de octubre de 2006: “Si la indignación de Uribe con la indisciplina de su bancada resulta explicable, lo es menos el 'acelere' del que dio muestras en el consejo de seguridad que se realizó el jueves en Buenaventura, cuando ordenó la captura del secretario de Gobierno de esa ciudad, Adolfo Chipantiza, allí presente, por haber intervenido supuestamente a favor del narcotráfico. La perentoria reacción presidencial causó sensación y desató una inevitable polémica sobre la legitimidad del procedimiento. Es la primera vez que un funcionario oficial es detenido en un acto público por orden presidencial, después de ser acusado, también públicamente, de interceder ante otra autoridad en favor del narcotráfico. La gravedad de la denuncia es inculcable y la orden del presidente Uribe produjo un efecto mediático inmediato, que, sin embargo, no contribuyó a la efectividad de la investigación. La prueba es que Chipantiza fue dejado en libertad el mismo jueves por falta de pruebas. Y ahora tocará a las autoridades judiciales comenzar por el principio y recibir el testimonio acusatorio de un oficial de la Armada. Al margen de lo anterior, no sobra recordar que corresponde a la Fiscalía, y no al Ejecutivo, investigar los delitos y acusar a los presuntos infractores ante los tribunales competentes. No dudamos de que el presidente Uribe actuó de buena fe. Pero se le fue la mano.” Lo anterior, totalmente contrario al discurso que desde principios del gobierno enseñó: “...la judicialización de las capturas y demás medidas restrictivas de la libertad deberá ser inmediata, y, en todo caso, no podrá exceder las 24 horas. Tales salvaguardas conjuran los riesgos de desbordamiento o arbitrariedad en la aplicación de esas prerrogativas.” (Las anteriores fueron palabras del presidente Álvaro Uribe Vélez, pronunciadas durante la instalación del seminario internacional ‘Seguridad y libertades individuales en Colombia’, organizado por la Defensoría del Pueblo, realizado en el Hotel Tequendama de Bogotá en el mes de noviembre de 2002).

economía creciera y le daba la espalda al mejoramiento de la distribución, ni del comunismo disfrazado, que lo único que quiere es frustrar el crecimiento y distribuir pobreza. (...) El país va a tener que escoger ahora si vamos a seguir por el mejoramiento de la Seguridad Democrática como camino a la paz, o vamos a retroceder para con el comunismo disfrazado le entregue a las FARC.”

Asumir a todo adversario como enemigo, calificar o descalificar su posición ideológica con el único objetivo de revivir los ánimos extremistas que originaron en parte el conflicto armado en Colombia, estigmatizar como disidente a quien atente contra la unidad de pensamiento que su carismática personalidad encarna, son pautas del autoritarismo. Por ello, hay autoritarismo cuando todo aquel que discrepe legítimamente se le asocia con la subversión.

Ejemplos claros de intervenciones autoritarias en contra de la oposición política, son múltiples:

1. “Cuando se oculta un pasado terrorista, hay la posibilidad de engañar al país y de convencer a ciertos sectores sobre falsos ídolos.”<sup>131</sup> “El señor Petro se ha convertido en el ídolo para celebrarle y publicarle calumnias ignorando las cosas que él hace por debajo, y como esas no se las dicen, me toca a mi decírselas.”<sup>132</sup>

2. “Lo que le va a tener que decir el doctor Carlos Gaviria al país, es sobre su sesgo guerrillero. Que le cuente al país, que nos diga cual ha sido o si no ha sido, que lo diga claramente, su amistad con el ELN y con las FARC.”<sup>133</sup>

3. “La señora Córdoba no le ha dicho al país sus amistades con la guerrilla. (...) Cuando se acercaba el proceso electoral se dedicó a hacerme oposición. ¿Por qué? Era la exigencia que le hacían el ELN y las FARC, para que pudiera hacer política en muchas regiones del departamento de Antioquia. Que maltratara al gobernador y que le dijera ‘paramilitar’.”<sup>134</sup>

Incentivar el miedo a la delincuencia común o política, calificando al enemigo de terrorista parece ser un argumento productivo para el gobierno de Álvaro Uribe Vélez, porque su consideración como fuente del mal, como causa de la tragedia nacional, ha servido para reavivar sentimientos extremos en la ciudadanía y para

---

<sup>131</sup> Contra Gustavo Petro, 3 de febrero de 2007. Tabares, Juan Fernando. Estoy cargado de tigre. Bogotá: Intermedio editores, 2006, pág. 147.

<sup>132</sup> “Ataque del Presidente Uribe al senador Gustavo Petro, del Polo Democrático, luego de que este señaló que uno de los hermanos del Presidente (Santiago Uribe) tenía vínculos con grupos paramilitares en Antioquia, 6 de febrero de 2007.” *Ibíd.*, pág. 148.

<sup>133</sup> “Entrevista del programa 6 a.m. 9 a.m. de Caracol radio, 6 de febrero de 2007.” *Ibíd.*, pág. 148.

<sup>134</sup> “Entrevista del programa Radiosucesos de RCN radio, 20 de febrero de 2007.” *Ibíd.*, pág. 149-150.



estandarizar el poco activismo político en terroristas o patriotas. Así que el gobierno, o estigmatiza al diferente o aplaude la vinculación de quien apoya una política carismática en la persona del Presidente<sup>135</sup>.

“El terrorista es presentado así como un ser de las tinieblas, sin rostro, sin razones; si se quiere, inclusive, inhumano. (...) El Estado ya no será un superpoder para controlar el miedo entre iguales, sino un poder que construye al superenemigo, al supermonstruo despreciable política, moral y humanamente. El gran problema de la lucha planteada en esos términos es que el gran monstruo, así temido y descalificado, no es extraterrestre. Se entiende que esta entre nosotros: puede ser el compañero de trabajo, el vecino del barrio, el compañero de infancia, el presidente de la organización comunal, la directora de las madres comunitarias. Por lo tanto, las medidas para combatir el monstruo se dirigen contra todos los ciudadanos y, como el, coparán todos los escenarios de la vida pública y privada.”<sup>136</sup>

Este gobierno se ha preocupado por satanizar los conflictos sociales. Constantemente, toda forma de protesta social la califica como algo anormal, patológico y hasta terrorista y, por todos los medios, abusando hasta del derecho, busca criminalizarla.

El Presidente reacciona de manera airada ante los cuestionamientos o señala de manera desproporcionada a sus adversarios. Resulta incomprensible su resistencia a confrontar ideas con los demás candidatos en un mismo terreno, y a someter las fortalezas y debilidades de sus cuatro años de gobierno al escrutinio deliberativo. Evitando se le cuestionara en público y de frente el haber recurrido a los atajos de la politiquería, a los microacuerdos y las absoluciones con el paramilitarismo, o el haber cambiado las reglas de juego para que operaran a su favor. “El criterio con que se libra la guerra contra los poderes en Colombia no puede extenderse a las disidencias que se acogen a las reglas de la democracia.

---

<sup>135</sup> Son constantes las declaraciones del Ministro de defensa: Juan Manuel Santos y del asesor presidencial: José Obdulio Gaviria, calificando los opositores al Presidente como conspiradores en contra del gobierno de Uribe Vélez.

<sup>136</sup> GONZÁLEZ Zapata, Julio. “El terrorismo: La utilidad del miedo”. En: Estudios Políticos, Numero 21, Medellín, Colombia, julio-diciembre de 2002, p. 139.

Y es esta confusión la que tantas veces marca al régimen de Álvaro Uribe con la impronta del autoritarismo. Autoritarismo no hay porque se lucha a muerte contra guerrilleros y paramilitares. Lo hay, sí, cuando a todo el que discrepa legítimamente se le asocia, con mayor o menor énfasis, con la subversión.”<sup>137</sup>

En el proceso electoral por la reelección de Álvaro Uribe se observó claramente la difusión de información engañosa<sup>138</sup>, las reacciones airadas del Presidente ante los cuestionamientos ajenos y la manera desproporcionada de señalar a sus adversarios. Por ello resulta comprensible su resistencia a confrontar ideas con los demás candidatos en un mismo terreno, a evitar el escrutinio deliberativo las fortalezas y debilidades de sus cuatro años de gobierno, y mejor a recurrir a los atajos de la politiquería, a los microacuerdos y las absoluciones con el paramilitarismo.

Los ciudadanos tenemos el derecho constitucional de ver al Presidente respondiendo por sus actos, no sólo en los Consejos comunitarios de Gobierno en donde es Uribe quien dirige, coordina, da la palabra, pregunta y responde, y por tanto desinstitucionaliza las políticas públicas nacionales, departamentales y locales, sino también en un escenario donde pueda controvertir y ser controvertido por quienes se presentan como una opción política alternativa para gobernar.

“Los Consejos Comunitarios, escribe Fernán González, son para Uribe el escenario privilegiado de los encuentros entre el poder y el pueblo; espacios imbuidos por una fuerte simbología antipolítica. De acuerdo con el autor, estas prácticas se asemejan a los programas “Aló Presidente” de Chávez en Venezuela y a las maniobras de Fujimori en el Perú. “La comunidad en vivo y en directo, reunida en su localidad o vecindario, dialoga con su caudillo en una forma de democracia directa”. Este nuevo

---

<sup>137</sup> *Ibíd.*, pág. 110-111.

<sup>138</sup> La comunicación sincera no puede excluirse de la acción gubernamental. El Gobierno ha venido permitiendo que a los errores de quienes le ayudan en el ejercicio del poder, se les de una apariencia de franqueza en los propósitos, entereza en la tarea y rectitud en las conductas. Esta tarea hace visible la fragilidad humana en la que la sociedad termina por no entender diferencia entre lo que es verdad y lo que es mentira, lo que genera costos altos para una democracia débil como la nuestra. El Presidente utiliza este recurso para evadir responsabilidades por malas decisiones, incompetencia de los responsables o falta de previsión. Ejemplo de ello es la actitud de Uribe Vélez cuando “...le dio seis días de plazo al Ministro de Defensa para que le dijera al país la verdad de lo ocurrido en la masacre de Guaitarilla (plazo que nunca se cumplió); o cuando entregó al país la "buena noticia" de la desmovilización de 70 guerrilleros de las Farc, con la entrega de un avión incluida (que resultó llena de falsedades); o cuando, por medio del Comandante de las Fuerzas Armadas, negó estar informado sobre la entrega de dos policías secuestrados (el propio Gobierno había autorizado el viaje y desplazado personal de la Policía para la entrega); o cuando no tuvo problema para decir que había meritocracia en nombramientos que sólo tenían intención política.” (Pedro Medellín, *El Tiempo*, 25 de abril de 2006)

tipo de relación entre el líder y las masas, señala González, no pasa por el tamiz de sindicatos, gremios, movimientos sociales organizados ni partidos políticos del orden nacional, sino que la negociación se hace directamente con individuos y políticos locales: la comunidad no está representada por asociaciones sociales organizadas, sino por los líderes locales y regionales de la llamada sociedad civil, que representan a la clase política tradicional de esos ámbitos. En esa medida, estas prácticas “erosionan los mecanismos institucionales de mediación y desarticulan tanto a los sectores organizados de la sociedad como a la clase política tradicional”<sup>139</sup>.

Esa es la búsqueda democrática de generar los espacios en los que posiciones ideológicas encontradas, ofrecen los elementos para esclarecer cuáles son las preferencias ciudadanas que facilitan la búsqueda del bien común. Eso es lo que define a la deliberación política, como vía para implicar a la gente en los debates que forjan políticas y deciden horizontes en los que cada quien sabe qué debe aportar.

El Presidente Uribe Vélez no entiende que el temor a rendir cuentas degrada el debate electoral, y su negación a deliberar con los opositores, prefiriendo identificarlos como un peligro para la sociedad y/o calificarlos de forma sectaria y extremista como “comunistas disfrazados”<sup>140</sup>, incentiva la vieja guerra partidista o la guerra sucia contrainsurgente, y aunque pueda tener rendimientos inmediatos, a mediano y largo plazo termina depreciando hasta a la más débil democracia, con los costos políticos que conllevan: tener que aceptar los apoyos electorales de los movimientos que fueron señalados y excluidos del uribismo, incluyendo a quienes fueron calificados como dirigentes que apoyaban la causa paramilitar.

De manera que, las tentaciones autoritarias de este gobierno, se encuentran “...en la personalización del mando, en la arremetida contra las instituciones y las intermediaciones de la democracia, en la intolerancia con los adversarios, en la antipatía hacia la división de los poderes públicos, en el propósito de recortar derechos sociales de la ciudadanía (...)”<sup>141</sup>.

Sumado a todo lo anterior, es pertinente aludir al comprobado trabajo de la Policía Nacional de interceptar ilegalmente llamadas telefónicas de personas vinculadas con la política, periodistas y en general servidores públicos, y por tanto de

---

<sup>139</sup> TORRES, María Clara. “Evolución y cambio en las relaciones entre el Gobierno Uribe y la clase política colombiana”. Revista Cien días, número 59, 2006.

<sup>140</sup> Así sucedió en unos conversatorios realizados en la Universidad Javeriana de Bogotá antes de la contienda electoral presidencial en 2006, al referirse de tal manera a unos docentes que le interrogaban sobre las políticas asumidas como Presidente.

<sup>141</sup> DE LA TORRE, Cristina, *Ibíd.*, pág. 113

violentar los derechos fundamentales de los ciudadanos con la práctica de una clara actividad propia de regímenes totalitarios, como es la de invadir la esfera personal con el pretexto de encontrar información vital para aplicar el esquema de “seguridad democrática”. Las responsabilidades las debe asumir el Presidente como comandante en Jefe de las Fuerzas Militares, porque es quien fija los derroteros políticos y tácticos de la tropa y porque de comprobarse que conocía la actividad ilícita, sería determinante de las conductas punibles que se generen con ella.

En conclusión, en Colombia se debe atacar el autoritarismo instalando como valor social y norma de convivencia el respeto a la autonomía personal, entendida como la capacidad de las personas de reflexionar por sí mismas y de tomar sus propias decisiones, de juzgar, elegir y actuar en distintas posibles direcciones, y cuando se genera el debate de las ideas. Y debe ser el Presidente de la República, el representante de la unidad nacional como lo regula la Constitución Política de 1991, el primero que fundamente el pluralismo, la deliberación y la inclusión en la toma de decisiones políticas.

Actualmente, las relaciones desiguales de poder indican que las personas no tienen las mismas oportunidades para desarrollar su autonomía ni para participar en debates. Desde esta perspectiva, adquiere todo su sentido el concepto de ciudadanía que hemos defendido y que involucra el goce de los derechos políticos, sociales, económicos y culturales. Con la inclusión de estos, se generan iguales oportunidades a los distintos grupos y personas, para construir su identidad personal y colectiva e intervenir en la convivencia democrática.

En síntesis, la democracia requiere el ejercicio firme de la autoridad pero sin abandonar el bienestar colectivo de la sociedad.

#### **2.4. Acerca de la política de Seguridad Democrática**

La concepción de seguridad nacional surgió de la política de Estados Unidos como estrategia de contención frente a la Unión Soviética. En Colombia, el desarrollo de la política de seguridad nacional se dio a partir del Frente Nacional.

Entre las normas expedidas durante la guerra fría se destaca el Decreto- Ley 3398 de 1965 o Estatuto para la defensa nacional, porque fue la pauta militar con pretensiones estratégicas para el resto del siglo XX y, en particular, señaló las atribuciones del presidente y del ministro de Defensa en relación con la defensa nacional, las funciones del comandante de las Fuerzas Militares y de la Policía

Nacional, y a la vez, precisó las medidas para la movilización y defensa civil<sup>142</sup>. Este Estatuto fue reglamentado por el Decreto 893 de 1998, permitiendo el porte de armas de uso privativo de los organismos de seguridad a organizaciones de defensa civil, lo cual abrió el camino para que grupos de autodefensa y paramilitares financiados por el narcotráfico se armaran. El Estatuto fue incorporado por medio de la Ley 48 de 1968.

La mayoría de las normas sobre seguridad se dictaron a la sombra del estado de sitio. Cuando éste se levantaba, esas regulaciones eran seleccionadas y agrupadas para convertirlas en leyes de la República. Ejemplo de lo anterior, es el llamado Estatuto de Seguridad promulgado en 1978 por el presidente Julio César Turbay (1978-1982).

Los gobiernos de Cesar Gaviria y Ernesto Samper Pizano proyectaron reformas a las normas sobre seguridad, pero las mismas fueron retiradas en el Congreso de la República. Durante el periodo de la presidencia de Andrés Pastrana, se creó un proyecto que recogía los aspectos básicos del Decreto 3398 de 1965 y la Ley 48 de 1968, que se formalizó mediante la Ley 684 de 2001, pero mediante sentencia C-251 de 2002 la Corte Constitucional la declaró inexecutable<sup>143</sup>.

Los acontecimientos del 11 de septiembre de 2001 en Estados Unidos agravaron las agendas de seguridad y sirvieron para disminuir las libertades, los derechos civiles y los logros alcanzados por el desarrollo de la democracia. La calificación

---

<sup>142</sup> LEAL Buitrago, Francisco. "La seguridad: difícil de abordar con democracia". En: Revista Análisis Política, No. 46, 2002, pag. 61.

<sup>143</sup> La Corte Constitucional mediante sentencia C-251 de 2002, determinó: "El examen precedente ha mostrado que el sistema de seguridad y defensa previsto por la Ley 684 de 2001 vulnera la Carta, no sólo porque su pilar—la figura del poder nacional— es incompatible con los principios constitucionales más básicos, que definen la naturaleza democrática del Estado colombiano, sino además, porque muchos de los instrumentos específicos que desarrolla —como la concesión de facultades de policía judicial a las Fuerzas Militares o la regulación del teatro de operaciones— también desconocen numerosos preceptos constitucionales. La única decisión posible, desde el punto de vista constitucional, era entonces declarar la inexecutable total de esa ley. La Corte destaca que esa decisión no implica, empero, que haya desaparecido la obligación del Estado colombiano de garantizar la convivencia pacífica (CP art. 2º). Y para lograr ese cometido, la Constitución dota a las autoridades de los instrumentos idóneos, pues la Carta busca el fortalecimiento de las instituciones, para que éstas puedan cumplir efectivamente su misión constitucional de asegurar la convivencia pacífica perturbada por grupos armados que actúan al margen de la ley y atentan contra la vida, la libertad y los demás derechos y libertades de las personas residentes en Colombia. Nada se opone entonces a que la ley establezca un sistema de seguridad y defensa para que las autoridades, y en especial la Fuerza Pública, sigan cumpliendo con su ardua tarea de proteger a la población (CP art. 2º), en las complejas y difíciles situaciones de orden público que conoce el país. Pero es claro que cualquier sistema que sea diseñado debe ser compatible con los principios democráticos y con el respeto de los derechos humanos, no sólo porque así lo ordena la Constitución sino, además, porque así lo imponen las obligaciones internacionales asumidas por el Estado colombiano en materia de derechos humanos."

de cualquier acto como terrorista, fomentando su categoría amplia, ambigua y etérea, ha servido para justificar desmanes y fortalecer intereses internacionales no coincidentes con las necesidades democráticas de muchas sociedades.

Una política democrática de seguridad debe reafirmar al Estado de Derecho, reconocer el papel de la sociedad en la definición del pacto social, garantizar políticas de seguridad legales, legítimas y éticamente válidas y la modernización, profesionalización y reingeniería de la Fuerza Pública<sup>144</sup>.

Atrás de la bandera ideológica del Presidente Álvaro Uribe Vélez de dar prioridad al principio de autoridad respecto al de libertad, con el fin de recuperar la seguridad, se observó un gobierno marcado por una férrea voluntad de trabajo y un obsesivo afán de estar en todas partes. Ello se constituyó en el complemento de su emblema político.

La ratificación de buena parte de la cúpula militar, la declaratoria del estado de conmoción interna, el impuesto para la seguridad, el reclutamiento de soldados campesinos, el estímulo a la desertión de combatientes ilegales y la conformación de redes de informantes para alimentar los servicios estatales de inteligencia, fueron las medidas que confirmaron las expectativas de acciones antisubversivas que la opinión pública tenía del Presidente Uribe Vélez. Estas políticas fueron adicionadas por la Ley 782 de 2002 que prorrogó la vigencia de la Ley 418 de 1997, y la modificó en especial en la abolición del requisito de conceder estatus político a los grupos armados para iniciar negociaciones destinadas a su desmovilización<sup>145</sup>.

La política de seguridad democrática del Presidente Uribe parte de la conformación de unidades militares y de policía no directamente relacionadas con la lucha antinarcóticos, cuyos objetivos son la captura de los principales líderes de las guerrillas y los grupos paramilitares, la formación de unidades móviles destinada a aumentar la presencia de la Policía en todo el país, el incremento de las unidades antisequestro y el la intención de mejorar los servicios de inteligencia. Pero además, se basa en reforzar y continuar la política adoptada por Andrés Pastrana a través del Plan Colombia.

La política del actual gobierno colombiano insiste en la reinterpretación del conflicto armado en términos de una amenaza antiterrorista y no un

---

<sup>144</sup> Talleres del Milenio. (coord. Luis Jorge Garay). Repensar a Colombia. Hacia un nuevo contrato social. Bogotá: PNUD – ACCI, 2002.

<sup>145</sup> Ver Decreto 1837 de 2002, Diario Oficial 44.896; Decreto 1838 de 2002, Diario Oficial 44.897; Decreto 2002 de 2002, Diario Oficial 44.930.

enfrentamiento político, aunque el Plan Colombia revele una estrategia de guerra no solo antiterrorista.

Del programa del Presidente Uribe Vélez, los puntos 26 a 40 del manifiesto establecen el programa de “Seguridad Democrática”. Se trata de un manifiesto que no tiene una unidad que guíe su representación, goza de dispersión y de falta de visión de conjunto, por tanto carece de coherencia interna cuando no se encuentra determinada en términos normativos, procedimentales y de ejecución. “A diferencia de los gobiernos anteriores, Uribe y su equipo elaboraron, antes de la posesión presidencial, un documento sobre su estrategia de seguridad; no obstante, incluso en este caso, la estrategia, elaborada en las premuras del inicio de un gobierno, no dejó de tener una alta dosis de improvisación”<sup>146</sup>.

Se presentan líneas generales que se apoyan en comentarios, cuando deberían establecerse herramientas para definir y construir una política de seguridad apropiada para confrontar los problemas que generan inseguridad en el país. Ejemplo de lo anterior es lo establecido en el número 33, que señala la necesidad de un “...Estatuto antiterrorista que facilite la detención, la captura, el allanamiento. A diferencia de mis años de estudiante, hoy violencia y terrorismo son idénticos. Cualquier acto de violencia por razones políticas e ideológicas es terrorismo. También es terrorismo la defensa violenta del orden estatal.”<sup>147</sup> Esta es una concepción que además de establecer sus parroquiales puntos de vista, puede calificarse como ligera y confusa con la que se define el término “terrorismo”, con el que se desconoce el uso legítimo de la fuerza por parte del Estado en la defensa del orden constitucional planteado desde 1991.

“El problema no radica en la necesidad de cambiar el concepto de seguridad – o de adjetivarlo como democrático – para garantizar la democracia, pues una condición aceptable de democracia es más bien la que permite aplicar un concepto de seguridad distinto de la concepción tradicional heredada de la Guerra Fría, o de la que se puede derivar de un gobierno agobiado por la inseguridad. Por eso, lo fundamental en asuntos de seguridad es salvaguardar los principios que rigen el paradigma de democracia liberal materializados en la vigencia del Estado de derecho.”<sup>148</sup>

---

<sup>146</sup> RESTREPO, Luis. *Ibíd.*, pág. 324.

<sup>147</sup> <sup>147</sup> Fuente: [www.presidencia.gov.co](http://www.presidencia.gov.co). Última consulta 1 de junio de 2007.

<sup>148</sup> LEAL, Buitrago. Francisco. La seguridad difícil de abordar con democracia. En: *Revista Análisis Político*, IEPRI, número 46, 2002, pág. 71.

Resulta errónea la generalización de un concepto difuso y distorsionado del terrorismo que se quiere asociar a todas las conductas de la guerra irregular, cuando no se diferencian y especifican las acciones propiamente terroristas. Las conductas de los combatientes pueden tipificarse como rebeldes o sediciosas, que transgreden al derecho humanitario, sin que sean terroristas. El gobierno de Uribe Vélez presenta la tendencia de asociar al terrorismo y de reprimir conductas que no sólo no constituyen delitos sino que hacen parte del ejercicio de derechos, tales como la realización de protestas sociales y el ejercicio de la oposición política.

El gobierno de Uribe Vélez ha unido su acción interna a la cruzada antiterrorista global, sumándose a una ideología estadounidense a costa de trascendentales tradiciones de política exterior nacional y de desconocer las tendencias que avanzan en vía contraria en el vecindario.

Se equivoca el actual gobierno cuando considera que Estados Unidos es el único país que puede ayudar a responder la amenaza armada interna, dejando de lado a los países latinoamericanos. No les presta atención a estos últimos y tiene una reacción negativa cuando se le hacen reclamos, desconociendo las consecuencias regionales de una política de este tipo. “Las élites gubernamentales, políticas y económicas colombianas parecen subestimar, con frecuencia, los efectos de este pragmatismo y dan la impresión de no tomar en consideración los procesos en curso en otros países suramericanos con fuerte arraigo social, que entrañan opciones políticas muy distintas a las del gobierno colombiano, ni las resultas de cualquier intento de aplicación unilateral y extraterritorial de la política de seguridad.”<sup>149</sup>

Uribe Vélez siempre ha querido que los distintos gobiernos declaren terroristas a las organizaciones guerrilleras para comprometerlos a no darles visas a sus integrantes ni a permitir su presencia en las fronteras, logrando esa calificación de los países centroamericanos, algunos europeos y de Canadá, pero no de sus vecinos más inmediatos: Venezuela, Ecuador y Brasil. Efecto que en parte se debe al desconocimiento de las tendencias políticas de estos países, que resulta costosa a la hora de concretar acciones conjuntas para enfrentar los efectos del conflicto colombiano.

La base de toda política de seguridad ya está estructurada e institucionalizada en la Carta Política; su defensa y aplicación es el mejor y seguro argumento de aplicación del régimen democrático, aún más, cuando dentro del marco del bloque de constitucionalidad, se encuentran los tratados internacionales sobre los derechos humanos y el derecho internacional humanitario.

---

<sup>149</sup> RAMÍREZ, Socorro. “La ambigua regionalización del conflicto colombiano”. En: Nuestra guerra sin nombre. Transformaciones del conflicto en Colombia. Bogotá: Norma, 2006, pág. 147.



En Colombia cualquier política de seguridad debe ser una sistemática que articule la realidad de la guerra con la búsqueda de la paz. Se deben crear las condiciones mínimas de corrección para facilitar la aplicación de la democracia y de esta manera asegurar una paz duradera. “El actual gobierno no incluyó en su programa el diseño propiamente de una política de paz (...) En tal sentido, su proyecto no responde al afianzamiento de los soportes de la paz y la reconciliación, sino a los propios de la polarización y la retroalimentación de las dinámicas del conflicto.”<sup>150</sup>

Uribe Vélez se debe preocupar por orientar la discusión de qué tipo de política de seguridad se debe adoptar: si la que se inspira en las herencias autoritarias de la doctrina de la seguridad nacional, o si por el contrario, se defiende un concepto de seguridad respetuoso de los fines del Estado Social de Derecho comprometido con el ejercicio de los derechos humanos. En este último sentido el constitucionalismo avanzado habla de seguridad democrática y de seguridad humana, en el entendido de que su éxito radica en el carácter garantista de los derechos.

Sería adecuado diseñar una política integral de seguridad con el objetivo inmediato de afrontar la guerra, con instrumentos jurídicos, económicos y militares que logre inducir un ambiente propicio para adelantar un proceso de paz.

“El gobierno tal vez supone que una política de paz consiste en tener como objetivo esencial doblegar la fortaleza militar de la subversión, con el fin de que se vea obligada a pedir o a aceptar una negación sin las exigencias del pasado inmediato, y ante todo sin la arrogancia que mostró en el Caguán. Naturalmente, esto forma parte de los objetivos que hay que buscar mediante las acciones militares, pero una política de paz que se articule con la guerra es algo que va más allá de esa escueta consideración. Por otra parte, no pueden llenarse vacíos importantes de una política de paz mediante conversaciones con los paramilitares y alicientes planteados por el gobierno, pues estos esfuerzos expresan más el talante del Presidente y un desafío a las FARC, y menos un camino hacia una paz sostenida.”<sup>151</sup>

Esta política integral, que guarda completa sintonía con la propuesta de una democracia para ciudadanos de la cual partimos, tendría una eficacia y viabilidad

---

<sup>150</sup> VILLARRAGA Sarmiento, Álvaro. “La política del gobierno de Uribe frente al tema de la paz”. En: Revista Foro, número 52, 2005, pág. 13.

<sup>151</sup> LEAL, Buitrago. Francisco. “La seguridad durante el primer año del gobierno de Álvaro Uribe Vélez”. En: Análisis Político, número 50, 2004, pág. 96.

hacia la paz, si incorpora activamente a la sociedad en el problema y revisa la alteración experimentada de los principios éticos y morales que rigen los ideales democráticos. La estructura del Estado, y por ende de las Fuerzas Armadas, necesitan de legitimidad, es decir, de confianza, credibilidad y apoyo de su entorno social, ganada por la reivindicación de los derechos humanos por parte de la Fuerza Pública.

Reivindicar los derechos humanos por parte de la Fuerza Pública, tiene como consecuencia el respeto de la sociedad. Los crímenes de paramilitares y de los guerrilleros se complementan con la violación de los derechos humanos por parte de la Fuerza Pública, pero lo primero no puede diluir la responsabilidad de la fuerza constitucional. No obstante lo anterior, el mayor problema radica en el consentimiento tácito de algunos sectores armados del Estado de las acciones criminales de los paramilitares, porque ello le resta legitimidad a la organización política constitucional para avanzar en la búsqueda de su monopolio en el uso de la fuerza.

Partiendo de la importancia atribuida a la sociedad civil en la paz, las duras críticas de Uribe Vélez contra algunas ONG defensoras de derechos humanos generan fuertes reacciones de la opinión pública y de algunos Estados Europeos que trata de tener como aliados para que apoyen una posible salida pacífica al conflicto, pues las ONG además, son parte de la solución y no del problema. Ello ocurrió cuando el gobierno de Uribe expulsó de Colombia a miembros de ONG europeas que acompañaban las protestas sociales, cuando fustigó un informe que cuestionaba los índices de protección de los derechos humanos y de atención humanitaria, cuando sindicó a las ONG de prolongar la acción de la guerrilla y cuando acusó a Amnistía Internacional y a Human Rights Watch de actuar de manera parcial en sus informes sobre Colombia.

La sociedad civil es el protagonista que decanta el desarrollo democrático. Un proyecto de política de seguridad integral debe estar orientado por liderazgos sociales amplios, con el claro objetivo de comprometer a la sociedad en la tarea de respaldar de manera firme, explícita y pacífica, las acciones legítimas del Estado de reprimir los ejércitos privados, sean de guerrillas o de paramilitares. Deslegitimar los actores armados, creemos, es una de las maneras de fortalecer al Estado y de inducir negociaciones de paz, sin que medien redes de informantes o ampliaciones de funciones a núcleos armados privados, como por ejemplo las numerosas expresiones de vigilancia privada, así este peligroso ensayo se encuentre respaldado por la legalidad.

Esta forma de comprometer en forma pacífica a amplios grupos sociales en la solución del conflicto armado, reduce la vulnerabilidad de la sociedad ante la realidad de violencia.

El mismo Presidente Uribe Vélez acepta que el ejercicio de la seguridad democrática, está muy lejos de alcanzarse en su gobierno, y que el largo ejercicio del mismo ni le alcanza para solucionar la problemática ni le basta para calmar su sed de poder:

“El día en que la seguridad democrática se enseñoree de todo el territorio de la Patria, los campesinos no volverán a ser desarraigados de sus parcelas, los empresarios y trabajadores no serán secuestrados, los sindicalistas no serán amedrentados, los periodistas no sufrirán amenazas, los defensores de derechos humanos podrán desarrollar sin temores su actividad legítima, y los obispos y pastores predicar sin riesgo su evangelio.”<sup>152</sup>

Un análisis serio del Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010<sup>153</sup>, que no es otro que la extensión de la política de seguridad democrática del plan que inició en el 2002, muestra claramente que el gobierno nacional no se preocupa por aliviar el tema del desplazamiento forzado, que es constante en su gobierno y que tiene como su controlador a la Corte Constitucional, no sólo por las irrisorias sumas de inversión que proyecta, sino también porque antes que devolverle la condición rural y humana de paz a los campesinos, el gasto incentiva la población de los centros urbanos y que se mantengan sus condiciones de marginalidad.

---

<sup>152</sup> Palabras pronunciadas por Álvaro Uribe Vélez, en la instalación del seminario internacional seguridad y libertades individuales en Colombia, celebrado el 20 de noviembre de 2002 en Bogotá. Consultar: <http://noticias.presidencia.gov.co/prensa>

<sup>153</sup> Establece el Plan Nacional de Desarrollo: “En particular, se atenderá la necesidad de aumentar el número de cupos educativos para la población desplazada, el número de afiliados al régimen subsidiado de salud y el número de familias desplazadas beneficiadas con adjudicación de tierras y con el programa familias en acción. Así mismo, se aumentarán los subsidios de FONVIVIENDA para esta población y los cupos en el SENA para capacitación laboral.” Con el objetivo de comparar los valores asignados al plan nacional de inversiones públicas 2007-2010 para los principales programas, la destinación proyectada por el gobierno para el desplazamiento, derechos humanos y reconciliación es de \$ 2,539,056 (millones de pesos) y para la política de defensa y seguridad democrática 13,622,670 (millones de pesos). Fuente: [www.pnd.gov.co](http://www.pnd.gov.co), consultada el 1 de marzo de 2007.

El mandato anticorrupción<sup>154</sup> de Uribe Vélez busca mejorar la democracia con políticas que al contrario la amenazan. Subió al poder con un discurso anticongresional - que tenía como núcleo la noción de que el Congreso y los políticos eran el epicentro de la corrupción – que se reflejó en la intención de revocar el mandato de sus integrantes y en el referendo propuesto. “Uribe le ha apostado al fortalecimiento del Estado, intentando recuperar el monopolio de los medios de coerción a través de una combinación de fortalecimiento militar y negociaciones con los ejércitos ilegales”<sup>155</sup>.

La promesa electoral de eliminar la corrupción y la politiquería se planteó mediante el estreno de la figura constitucional del referendo, mediante un proyecto de ley en el que se incluyó la revocatoria del Congreso y su reducción a una Cámara, y reformas tendientes a mejorar la democracia. Pero, Uribe Vélez varió sus objetivos al ceder en las pretensiones de reforma política y de introducir cambios fiscales. Por su parte, el Estatuto antiterrorista proyectado por el gobierno de Álvaro Uribe Vélez, supuestamente para asegurar la vigencia del Estado Social y Democrático de Derecho, era una herramienta inquisitorial propia de un Estado policial con el que se avanzaba “...con el establecimiento de presunciones de responsabilidad, con la función de conjuez que adquiere el gobierno, con el castigo de la opinión y de las intenciones.”<sup>156</sup>

Detrás de la bandera ideológica del Presidente de dar prioridad al principio de autoridad frente al de la libertad, con fines de recuperar la seguridad, se observa un ambiguo modelo de gobierno fuerte ratificado con pretensiones como la de reformar la constitución, con el objetivo de remover los obstáculos jurídicos que se supone impide confrontar con éxito a la subversión. El esfuerzo y la supuesta buena intención del Presidente no alcanza a limitar la tensión que le genera su política al régimen democrático; ejemplo de ello fue la propuesta de menos libertades por más seguridad – expresada en el estatuto antiterrorista-, que gracias al control formal de constitucionalidad ejercido por la Corte Constitucional en la sentencia C-816 de 2004, no se convirtió en ley de la República.

---

<sup>154</sup> El Plan de Desarrollo 2002-2006 denominado “Hacia un Estado Comunitario”, identificó la corrupción, la politiquería y el clientelismo como factores que lesionan la legitimidad de las instituciones del Estado. En relación con la sanción de actos de corrupción, el Plan de Desarrollo 2002-2006 propuso fortalecer mecanismos jurídicos como la acción de repetición y la aplicación del estatuto anticorrupción. En desarrollo de los objetivos señalados fue expedida la Ley 909 de 2004 con el propósito de (a) profesionalizar los recursos humanos al servicio de la administración pública, (b) flexibilizar la organización y gestión de la función pública, sin detrimento de la estabilidad laboral y (c) comprometer a los funcionarios con los resultados de su gestión, a través de la evaluación de desempeño y acuerdos de gestión. Fuente: [www.anticorruccion.gov.co/control\\_cor/libro\\_preside.pdf](http://www.anticorruccion.gov.co/control_cor/libro_preside.pdf), consultada el 30 de enero de 2007.

<sup>155</sup> GUTIÉRREZ Sanín, Francisco. “Ilegalidad y sistema político en Colombia: la agenda de Uribe Vélez”. En Nueva Sociedad, número 192, 2004, pág. 60.

<sup>156</sup> *Ibíd.*, pág. 140

Lo democrático de una política de seguridad, no surge simplemente de la buena voluntad del Presidente de la República de querer aplicar el Estado de Derecho, sino que se hace real en la medida que las instituciones armadas respeten los derechos humanos, que la sociedad se sienta tranquila y confiada en las instituciones, cuando no se requiera que las fuerzas militares se encuentren en las calles de las ciudades patrullando sino que se limiten a su función constitucional de hacer defender la soberanía y cuidar las fronteras, en general, cuando las condiciones políticas, sociales y económicas sean fuente de completa estabilidad. Al contrario, que la seguridad y el equilibrio del orden público dependa de las “redes de cooperantes” no parece una medida adecuada, porque la cooperación ciudadana con las autoridades se deriva de la legitimidad y no requiere ningún tipo de red que genere abusos, que producen “redadas masivas” o capturas que luego la administración de justicia tiene que legalizar dejando en libertad a las personas, formalizando el abuso de la autoridad.

### **3. La democracia delegativa**

En el trabajo titulado ¿Democracia delegativa?, Guillermo O’Donnell visualiza una teoría de las instituciones, y las dificultades para concebir una teoría de la construcción institucional democrática. Determina este autor, que la democracia delegativa es el producto de regímenes formalmente democráticos, con elecciones periódicas, más o menos limpias o más o menos irregulares, con el denominador común de un ejercicio arbitrario, personalizado y discrecional del ejecutivo, y que anula en la práctica la separación de poderes, excluye a la sociedad civil de las decisiones políticas, afecta los derechos humanos y sustituye la ley por una voluntad de poder omnímoda. Siguiendo el concepto original propuesto por Guillermo O’Donnell, en este tipo de democracias los electores efectúan una “delegación” a los gobernantes el día de las elecciones, y, una vez realizadas éstas, no existe un control permanente de la acción de los órganos del poder. En el momento del voto se da una delegación, que es además a ciegas, porque la mayoría de las campañas electorales no se basan en propuestas o programas, sino en el simple predominio de la imagen de los candidatos soportada por algún eslogan vacío y retórico.

Los delegados son elegidos para cumplir propósitos determinados con específicas limitaciones, actuando en estricto sentido en desarrollo de un mandato como encargados de votar de una cierta manera un asunto, o en el ejercicio abierto del mismo donde los delegados son libres de votar como mejor crean, guardándose quienes los eligen el derecho a confirmar o rechazar cualquier decisión tomada.

De manera usual, los delegados son elegidos con el fin de cumplir períodos cortos y se encuentran sujetos a revocación en todo momento.

O'Donnell, utilizó el término de democracias delegativas para definir a los regímenes políticos de los países latinoamericanos, repensando los procesos políticos en las democracias actuales, lejanas de la definición de las democracias institucionalizadas. Se refiere a situaciones en las cuales existe una tendencia del electorado a votar por líderes que asumen un rol de salvadores de la patria en estadios de crisis, democracias que eligen líderes providenciales releven al electorado de sus responsabilidades frente a situaciones críticas, una democracia con una ciudadanía de baja intensidad porque se respetan los derechos participativos y democráticos de la poliarquía, pero se viola el componente liberal de la democracia.

La democracia delegativa corresponde entonces a un tipo de democracia sin calidad, es decir, caracterizada por la ausencia de alternativas electorales y poca competencia entre las fuerzas políticas dominantes, con corrupción extendida, ausencia de la rendición de cuentas horizontales y una débil rendición de cuentas vertical.

### **3.1. El concepto de democracia delegativa**

Después de la II Guerra Mundial ocurrió una oleada de democratizaciones impuestas por parte de los aliados sobre las vencidas Alemania, Italia, Japón y Austria. Las condiciones que resultaron fueron diferentes frente a las actuales realidades de América Latina y las de Europa del Este, pues después de la destrucción que provocó la guerra, las expectativas económicas de las respectivas sociedades fueron moderadas; hubo una masiva inversión de capital, principal pero no exclusivamente - incluyendo la condonación de la deuda Alemana - por medio del plan Marshall; como consecuencia de la expansión de la economía mundial, estas naciones pronto encontraron un crecimiento económico. Aunque estos no fueron los únicos factores, si ayudaron a la consolidación de la democracia en estos países. Es más, estas circunstancias contribuyeron a la estabilidad política y la orientación sólida de políticas públicas<sup>157</sup>.

---

<sup>157</sup> O' DONNELL, Guillermo. *Delegative democracy?* Notre Dame: The Helen Kellogg Institute for International Studies University of Notre Dame, 1992.

Luego, en la década de los años 90, se impuso un cambio de perspectiva en el análisis de las nuevas democracias. De la descripción del proceso transicional se pasó a los intentos por caracterizar y denominar a las democracias latinoamericanas, que se presentaban con rasgos diferentes a las democracias consolidadas, y se intentó construir tipologías que abarcaran todos los casos de democracias reales.

Conforme lo relaciona Guillermo O'Donnell, la profunda crisis social y económica fue el terreno ideal para desencadenar las propensiones delegativas. Estas crisis generan una fuerte sensación de urgencia. Problemas y demandas acumuladas para el nuevo gobierno democrático, el cual no tiene experiencia y tiene que operar a través de la débil y desarticulada - si no desleal - burocracia. Los presidentes hacen la promesa electoral que ellos – fuertes, valientes y por encima de los partidos – salvarán al país. Ellos son “los salvadores de la patria”. Esto conduce hacia un mágico estilo de hacer política: el “mandato” delegativo que proviene de la mayoría, y la adecuada técnica del conocimiento, serán suficientes para cumplir la misión de “salvador”.

En términos de este mandato, a los gobiernos les gusta tener un apoyo popular continuo, y ser reelectos. Para ello, las necesidades no son resueltas en los años del ejercicio del gobierno, lo que debiera originar desconfianza pública, sino que en un corto plazo después de comenzar sus periodos, hacen lo opuesto, tan solo mantienen el simple anhelo de mejorar las condiciones económicas, políticas y sociales. El impacto de ese cambio no es exactamente en la dirección de construir una confianza pública, sino el de entorpecer el existente bajo nivel de bienestar en la mayoría de la población.

Estos gobiernos esperan mantener algún apoyo de la población, controlan la inflación e implementan algunas políticas sociales que muestran que, aunque no puedan resolver rápidamente las causas profundas de los problemas, se preocupan sobre el destino de la pobreza en general y en especial del empobrecimiento de la clase media.

En la tesis de O'Donnell, la democracia delegativa determina la marginación de partidos y del Congreso de las más importantes decisiones frente a la nación. Genera un Congreso que no se siente políticamente responsable de las políticas que no le fueron consultadas, y un ejecutivo que no hace nada por fortalecer la Magistratura. Ello produce que instituciones autónomas con grandes responsabilidades terminen dependiendo del Presidente.

Para O'Donnell pareciese que la relación entre representación e institucionalización fuese de sinonimia. La primera queda reducida a las instituciones, quienes son las que crean los modelos de representación. A través

de algunos procedimientos, la colectividad autoriza a alguien para hablar por ella y eventualmente la colectividad se compromete a soportar las decisiones del representante. La representación supone una idea de responsabilidad y es tomada por los caminos en los cuales el líder actúa en nombre de aquellos que lo autorizaron para hablar por ellos.

En democracias consolidadas, la responsabilidad opera no sólo verticalmente, en relación con aquellos individuos que eligieron al delegado, sino también de manera horizontal en relación con una red, relativamente autónoma en los poderes como son las instituciones, que tiene la capacidad de confrontar y cuestionar, incluso, eventualmente castigar deshonestos caminos en el cumplimiento de las responsabilidades dadas al delegado. Lo importante para la efectividad de la responsabilidad horizontal no sólo es el valor y creencias de los representantes, sean electos o no, sino también el hecho de que ellos están involucrados en la red de relaciones de poder institucionalizadas.

Las instituciones favorecen la transformación de las voces de sus votantes, con pocos que reclaman hablar como representantes de los primeros. La representación envuelve, por un lado, el conocimiento correcto para hablar por un grupo importante, y, por otro lado, la habilidad para deliberar conforme a esos otros que deciden de manera representativa. En el grado que estas capacidades son demostradas y las reglas del juego son respetadas, las instituciones y varios representantes que interactúan, logran desarrollar un interés en su persistencia mutua, como agentes que interactúan.

Las democracias consolidadas son lentas en las toma de decisiones, pues así lo indican los procesos deliberativos de las cámaras representativas. Mientras que en el campo de la democracia delegativa, las decisiones son numerosas y rápidamente tomadas mediante decretos (decretismo). Pero, estas decisiones no son probablemente implementadas. Además, porque en el camino asumido para tomar estas decisiones, casi todo agente político, social y económico puede razonablemente renunciar a la responsabilidad por estas políticas. Las decisiones son del Presidente, lo que él considere.

La democracia delegativa es mayoritaria, constituida en elecciones limpias por una mayoría que otorga poderes a alguien para que sea por un cierto y constitucional número de años, el cuerpo y el intérprete de los más altos intereses de la nación. La democracia delegativa es individualista: los votantes están dispuestos a escoger, sin tener en cuenta sus identidades y afiliaciones, al individuo que encaje más para cuidar los destinos de la nación.

Las democracias delegativas tienen como base una premisa básica: quien gane las elecciones presidenciales tiene permitido gobernar el país como piense



pertinente y extenderse en las posibilidades que este poder le permite, por el término de tiempo elegido. El Presidente es el cuerpo de la nación y principal custodio de los intereses nacionales, los cuales le incumben a él definir. Lo que hace en el gobierno no tiene que tener ninguna semejanza frente a lo que dijo o prometió durante la campaña electoral -él ha sido autorizado para gobernar como crea pertinente.

De hecho, si un candidato presidencial sabe que, una vez elegido, no estará obligado a cumplir las promesas que ha formulado, no se limita en hacer ofrecimientos. Los ciudadanos saben que por muchos años nadie los interrogará acerca de su voluntad en confirmar o rechazar los mandatos de aquellos a quienes han elegido, surgiendo cierto sentido de irresponsabilidad.

Por lo regular, cuando el Presidente es electo o reelecto, promete que salvará la nación sin altos costos para nadie y tan pronto ha sido elegido, apuesta su gobierno a políticas exitosas que suponen casi lo contrario a sus promesas. El resultado es una mezcla curiosa del Presidente omnipotente e impotente. Omnipotente cuando comienza con una promulgación espectacular de un primer paquete político, y continúa con una ráfaga de decisiones dirigidas a complementar, e inevitablemente corregir las numerosas malas consecuencias de la primera. Esto, a la larga, acentúa una tendencia anti-institucional de estos procesos y ratifica una personificación y concentración del poder en el ejecutivo. Pero, al otro lado de la moneda está la extrema debilidad, si no total impotencia para hacer estas decisiones efectivas en la vida social.

Por tanto, el Presidente y su gabinete son el alfa y omega de la política. Los problemas de la nación solo pueden ser resueltos por un criterio técnico. Ministros, profesionales técnicos en política económica, políticamente protegidos por el Presidente, en contra de las resistencias de la sociedad, son quienes se hacen responsables de forma exclusiva de los éxitos o fracasos de sus propias políticas.

### **3.2. Democracia delegativa en Colombia**

En el caso colombiano, con Álvaro Uribe, el sistema democrático no es delegativo, es decir, no son procedimientos constantes, definidos y estandarizados los que se asemejan a la teoría relacionada, sino que del ejercicio del poder presidencialista por parte de este líder, surgen tan solo algunos roles que se asimilan a los patrones teóricos creados por Guillermo O'Donnell.

Compaginando la tesis del destacado politólogo argentino con las condiciones políticas locales, debe entenderse que los partidos políticos, ante la lógica de la competencia, deben maximizar votos, diversificar productos, fragmentar el discurso y ampliar sus propuestas. Efectos que, a su vez, disminuyen cualquier tipo de responsabilidad que puedan tener los representantes con el electorado.

La realidad en Colombia se encuentra detallada por una desbordada popularidad presidencial, por la coexistencia de varios ejércitos en un mismo territorio, por la fragmentación social, donde cada uno entiende lo público como la extensión de su propio interés particular sobre el interés de los demás, y el sentimiento de nacionalidad no está construido en referencia a la voluntad de vivir respetando las reglas de juego político y social, sino que el régimen político es tan frágil, que la política está sometida a una volatilidad creciente.

Haremos referencia a autores que han tratado de caracterizar los regímenes democráticos latinoamericanos vigentes en los años noventa. Guillermo O'Donnell utilizó el término de "democracias delegativas" para definir a los regímenes políticos de los países latinoamericanos, en un intento por repensar los procesos políticos en las democracias instauradas durante las últimas dos décadas, alejado de los parámetros que permiten definir a las democracias institucionalizadas, propias de los países capitalistas desarrollados.

Al usar el término "delegativa", el profesor de la Universidad Notre Dame se refiere a situaciones en las cuales existe una tendencia del electorado a votar por líderes que asumen un rol de "salvadores de la patria" en escenarios de crisis. Por elegir líderes providenciales que los releven de sus responsabilidades frente a situaciones críticas, y ello implica el incremento de los componentes caudillistas, plebiscitarios y no institucionales, a diferencia de las democracias liberales.

El teórico destaca como un rasgo particular de los estados de estas nuevas democracias, la combinación de elementos democráticos y autoritarios. La crisis del Estado, en tanto representación de legalidad, y la consecuente incapacidad para hacerla cumplir en forma efectiva, lleva a la construcción de una democracia con una "ciudadanía de baja intensidad", en la que se respetan los derechos participativos y democráticos de la poliarquía, pero se viola el componente liberal de la democracia. Una situación en la que se vota con libertad y hay transparencia en el recuento de votos, pero en la que no existe un trato correcto de la policía o la justicia.

Los líderes políticos en Colombia han concentrado la confianza y las identificaciones de los votantes, han recurrido al contacto directo con sus seguidores, y han reclamado ser voceros del bien común. Pero en especial, Álvaro

Uribe encarna el resurgir de las tradiciones caudillistas y autoritarias que, ya en el pasado, impidieron la consolidación de la democracia en nuestro país.

Asistimos a una rápida circulación de élites y a vertiginosos cambios en las actitudes de los votantes, guiados más por sus opiniones que por vínculos de pertenencia a los partidos, y a la fragmentación y desactivación de las identidades partidarias tradicionales, que debilitan la concertación de intereses que a partir de ellas practicaban los caudillos desde los partidos. Esto en especial afecta el papel de los militantes y de los dirigentes de niveles intermedios, que fueron subordinados o aún remplazados por operadores y funcionarios técnicos a las órdenes de los nuevos líderes, dispuestos, igual que sus jefes, a pasar por alto el funcionamiento orgánico y las lealtades de partido. A estos funcionarios técnicos se les debilita su rol en la mediación y en el manejo de los recursos públicos. Así que los partidos de masas<sup>158</sup> tradicionales se transforman en aparatos electorales dóciles que no movilizan a la gente y pueden estar muy fragmentados por abajo y, al mismo tiempo, férreamente controlados por arriba, permitiendo a sus jefes colocarse más allá de toda división de la sociedad para gobernarla sin tener que agregar los intereses y demandas de los grupos en conflicto.

Importante es recordar que Uribe Vélez se ha mostrado, desde un principio, dispuesto a recurrir a personas ajenas a su partido - y a cualquier otro - para ocupar cargos en el gobierno nacional y en las candidaturas. La concentración del poder partidario en la conducción nacional, y la fragmentación y desactivación de las líneas internas de los partidos oficialistas (incluso de aquellas que lo habían apoyado), le permitió adaptarlos a sus necesidades.

En Colombia el sujeto votante es apático, manipulado y desinformado, en contraste con la racionalidad del liderazgo. Existe un desinterés por la cosa pública, y una lejanía de la responsabilidad política. El análisis se centra entonces, en establecer qué mecanismos operan en la sociedad civil para que no exista ningún tipo de control delegadores-líderes, para que se dé la conjugación de alta participación electoral, por un lado, y desentendimiento del gobierno, por el otro, y para que exista una sociedad civil que autoriza a un Presidente a hacer lo que quiera y sin sanción para ello. Por lo tanto, no es contradictorio pensar, tal y como lo reseña O'Donnell, aunque la critica a su teoría sobre la democracia se fundamenta en parte en ello, que se elige al que se considera mejor, pero no le interesa al elector que le prometan algo y realicen lo contrario. Se trata, consideramos, entonces, de una legitimidad adquirida por la democracia procedimental.

---

<sup>158</sup> OÑATE, Pablo. "Los partidos políticos". En: Manual de Ciencia Política. Rafael del Aguila. Madrid: Trotta, 1997, pág. 256

La crisis política provocó en la sociedad colombiana una necesidad apremiante de un liderazgo salvador. La democracia delegativa podía ser en buena medida, fruto de esa necesidad colectiva de encontrar un gobernante capaz de dar salida a una situación insostenible, y en el que se ponía una confianza no condicionada.

Uribe Vélez como figura mediática desideologizada, reemplaza al líder del partido político tradicional con amplio apoyo del voto de opinión, ayudado por los elevados índices de popularidad relacionados por los medios de comunicación. Sustenta un nuevo sentido populista que desmonta las instituciones o las manipula, y extrema la concentración del poder. Concentra todos los recursos en el poder ejecutivo que ostenta, retrocede hacia un centralismo e impone la dictadura de una tecnocracia rendida a los poderes globales.

Caudillista y autoritaria, la democracia de Uribe Vélez opera como refrendaria, con auxilio de los medios de comunicación de masas, hacedores de la opinión públicas. Esta democracia de mayorías no deliberantes, adquiere figura corporal con excesos del individualismo, y se gobierna por la superioridad aritmética de votos yuxtapuestos sin deliberación ni análisis, mientras que las minorías quedan desterradas. Es un gobernante sin un partido edificado en sólida ideología<sup>159</sup>, sin centro de gravedad, y en el que las ideas son sustituidas por la frivolidad, la arrogancia, la demagogia y la improvisación<sup>160</sup>, sumado a que tiene a las restantes ramas del poder público y hasta los órganos estatales de control y electoral, en el bolsillo. Así que estamos derivando el poder político, de una modalidad del

---

<sup>159</sup> Aunque sus asesores políticos inciten a pensar otra cosa: "Como en el primer tiempo el Presidente no tenía partidos, nombró gentes sin partido. Gracias a la reforma política, ya tiene cinco en su coalición. Si hubiese vuelto a nombrar, igual, le habrían preguntado que para qué, entonces, la reforma. Como hizo lo contrario, le dicen clientelista". GAVIRIA, José Obdulio. En: Periódico El Tiempo. Bogotá: 24 de noviembre de 2006. El Presidente y sus asesores, aceptan llegar a la Presidencia sin ser representantes de ningún movimiento político, hablan de "tener" partidos cuando de ellos se hace parte, relacionan empresas electorales que se caracterizan por no tener una base ideológica como parte de una coalición inventada para triunfar en cierto periodo, y niega la repartición clientelista, cuando ella o ha sido estrategia para poder sacar adelante proyectos de Ley en el Congreso de la Republica en el primer periodo, o se le ha devuelto en su contra: "La supuesta aplanadora uribista del Congreso no funciona. A estas alturas, todo apunta a que la legislatura será un fiasco. Y normalmente las primeras sesiones del Congreso en cada cuatrienio son las más fructíferas. Pero en esta ocasión los partidos gobernistas no están alineados. Cada uno tiene un proyecto distinto sobre reforma tributaria, todos son reticentes a aprobar el crucial cambio de las transferencias del presupuesto nacional a las reformas, y el apoyo para la modificación de la ley 100, de seguridad social, es muy débil. Sin un giro de 180 grados, estas sesiones se van a ir en blanco. Al menos, en lo que se refiere a las decisivas leyes económicas que están en la lupa de la comunidad financiera internacional." Artículo: "Grietas en el pedestal". En: Revista Semana. Bogotá: Edición del 23 de septiembre 2006.

<sup>160</sup> LEMOS, Carlos. En: El Tiempo. Bogotá: 15 de abril de 2002.

autoritarismo sin raíces institucionales, que se apoya sobre todo en la capacidad de liderazgo del gobernante<sup>161</sup>.

Uribe Vélez, se considera a sí mismo la encarnación de la causa nacional sin admitir controles u oposiciones, y supone a sus contradictores excluidos de la comunidad nacional. El Presidente es enemigo natural de las instituciones que lo tienen, constitucionalmente, que controlar: no quiere un Congreso autónomo, le molesta la Justicia independiente y los organismos de control. Fue elegido por el voto de la mayoría o de la primera minoría, y a partir de eso tiene la posibilidad y obligación de gobernar como mejor le parece, para el supuesto bien de todos.

Teniendo en cuenta las condiciones sociales, políticas y económicas en Colombia, en algunos períodos esto produce una clara capacidad decisoria para el Jefe del Gobierno, para bien o para mal. Y en situaciones de crisis, como las que constantemente pasa nuestro país, es una característica útil y a la vez deseada por los ciudadanos. Importa, entonces, aludir que los ciudadanos colombianos, al referirse al gobierno, piensan solo en el Ejecutivo o en el Presidente de la Republica, sin entender el concepto en términos políticos y no estrictamente constitucionales, es decir, la totalidad del mismo en manos de las ramas del poder público, relacionando un problema tanto de lenguaje político como de concepción del poder.

Uribe Vélez, y de hecho muchos colombianos que legitimaron su reelección, se encuentran convencidos de que por el bien del país debe gobernar muchos años. El Presidente refresca el imaginario en los electores cuando recuerda la necesidad de mano dura ante la realidad y gravedad del conflicto armado interno, incita la sensación de emergencia que le permite avanzar sobre los poderes constituidos y las libertades públicas.

El Presidente no se preocupa por la construcción de una doctrina, sino por la renovación continua de la fe que se le debe profesar, e interviene en la resolución de los problemas más nimios, rompiendo la jerarquía que le da funcionalidad y autoridad a los órganos que conforman la estructura del Estado colombiano. Por tanto, el Presidente se legitima pero no las instituciones.

Las instituciones están creadas para disciplinar a las personas, para disciplinar los comportamientos. Cuando se establecen reglas claras y se obliga a los políticos y a los partidos políticos a proceder dentro de unas reglas de juego estable y permanente los políticos proceden así. Pero, las reglas del juego político institucional colombiano se han vaciado de contenido político para llenarse de pequeños intereses personales y, sobre todo, han perdido sentido de futuro.

---

<sup>161</sup> WALKMAN, Meter. Ensayos sobre política y sociedad en América Latina. Barcelona: Alfa, 1983.

Con Álvaro Uribe se configura una relación entre los cambios en la representación y los cambios en la comunicación política, donde todo depende de su carisma personal, no de sus méritos como ideólogo o como dirigente de partido. Los medios se llevan toda la atención, y el Congreso, los partidos y grupos de interés pierden funciones de mediación y agregación de demandas y opiniones. Se pasa de un discurso ideológico dirigido a una audiencia homogénea, a un discurso dominado por la mercadotecnia. Se privilegia la emotividad sobre el análisis racional, las posiciones se esquematizan y se banalizan los problemas.

“Uribe es maestro de la imagen y protagonista casi exclusivo de su democracia “de opinión”. En su exilio acuden el fervor inicial de la opinión, la generosidad de los medios con su gobierno y, acaso, la figura del propio jefe del Estado de que él pueda encarnar una figura cimera de nuestra historia patria.

“En su primeros dos años de gobierno, Álvaro Uribe había pasado 2.240 horas en televisión. Un increíble promedio de casi tres horas diarias, en trance de aumentar con la campaña reeleccionista de 2005”<sup>162</sup>.

El Presidente Uribe, desempeña el papel preponderante en la formación de la opinión pública, pues el vínculo con sus seguidores desborda las instituciones, los partidos, los grupos de presión, y las redes clientelistas. Así que no hay participación y la representación termina truncada por la comunicación de los medios masivos de comunicación de propiedad de los grupos económicos pro gobierno. Por ello, preocupa que el Presidente maneje los medios no sólo para alimentar su imagen, sino para gobernar, pues las democracias mediáticas se pueden convertir en regímenes autoritarios, cuando el poder político cuenta con los recursos para usar el poder de la comunicación, sin que existan controles ciudadanos.

La opinión pública resulta de una dinámica manipuladora y no de la confrontación de intereses, opiniones y expectativas, ni de la deliberación crítica<sup>163</sup>, y conduce a la desaparición del ciudadano interviniente, de las identidades colectivas y de lo político. Tal y como se vio en la pasada contienda electoral por la Presidencia de la Republica en Colombia, pesa más una afirmación repetida con frecuencia, que un argumento racional, pues la falta de juicio político del ciudadano se observa porque no digiere la información o no la digiere críticamente.

---

<sup>162</sup> DE LA TORRE. Op. Cit., p. 101

<sup>163</sup> *Ibíd.*, p. 96

#### 4. Presidencialismo

El examen de esta forma de gobierno, muestra la interferencia de las características del sistema presidencial en el logro de algunos objetivos que se propone la separación de poderes<sup>164</sup> y el régimen democrático, y demuestra que aunque la normativa constitucional coloca al presidente en una situación de mayor poder relativo respecto de los otros poderes, prevé controles institucionales para tratar de evitar que el Presidente se convierta en un déspota.

En líneas generales, la forma de gobierno presidencialista se caracteriza por tener una marcada división de poderes, donde se evita la estrecha relación entre el ejecutivo y el legislativo, se preserva un poder judicial independiente, la función del jefe de Estado y de Gobierno recaen sobre una misma persona: El Presidente, quien nombra y remueve libremente los ministros, y donde el Congreso no tiene voto de censura sobre los mismos, ni el Presidente tiene facultades que le permitan disolver el Congreso<sup>165</sup>.

“La mayor parte de las críticas al presidencialismo parten de la observación de que pocas de las democracias que han sido estables por mucho tiempo son presidencialistas. Se han realizado varios intentos por contar el número y establecer los porcentajes de democracias “estables” de uno y otro tipo. En general, la conclusión es que la democracia presidencialista es una fórmula mucho menos exitosa que la democracia parlamentaria”<sup>166</sup>. La inestabilidad del sistema político latinoamericano, ya sea por las dictaduras o el sesgo autoritario de los gobiernos, ha conducido a afirmar que la forma presidencialista es uno de los factores que contribuye a generarle dificultades a la democracia<sup>167</sup>. Ello se debe en parte, a la continua contraposición del sistema latinoamericano al

---

<sup>164</sup> La teoría de la separación de poderes promovida por el sistema presidencialista pretende básicamente el logro de un sistema que evite los abusos del poder en las distintas ramas y la libertad política, dividir el ejercicio del poder que permitan una efectiva toma de decisiones, y lograr la autonomía de los ciudadanos. Al respecto: ELSTER, Jon; Slagstad Rune. *Constitucionalismo y Democracia*. México D.F.: F.C.E., 1999. HAMILTON, A., MADISON, J., JAY J. *El Federalista*. México D.F.: F.C.E., 2 ed., 2001.

<sup>165</sup> KRSTICEVIC, Viviana. “Presidencialismo en América Latina”. En: *El Presidencialismo puesto a prueba*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1992, pág. 130.

<sup>166</sup> SOBERG Shugart, Matthew y MAINWAIRING Scott. “Presidencialismo y democracia en América Latina: revisión de los términos del debate”. En: *Presidencialismo y democracia en América Latina*. Buenos Aires: Paidós, 2002, pág. 26.

<sup>167</sup> Por Democracia Presidencialista entienden Soberg Shugart y Mainwairing, un sistema donde: “...El jefe del Ejecutivo (presidente) es popularmente electo, y los mandatos tanto del presidente como de la asamblea son fijos.” Soberg Shugart, Matthew y Mainwairing Scott. “Presidencialismo y democracia en América Latina: revisión de los términos del debate”. En: *Presidencialismo y democracia en América Latina*. Buenos Aires: Paidós, 2002, pág. 21 y 22.

estadounidense, que es el modelo básicamente inspirador, cuando se toman normas expresas constitucionales sin tener en cuenta otras prácticas paraconstitucionales que tienen una fuerte influencia en la estabilidad del sistema norteamericano, así como las variables que influyen en los quiebres institucionales latinoamericanos. Por ejemplo, las llamadas funciones colegisladoras<sup>168</sup> y excepcionales<sup>169</sup> del ejecutivo, no son previstas en la constitución americana de 1787.

De esta manera, el poder ejecutivo en Latinoamérica fue investido con ciertas facultades que provocaron el fortalecimiento en desmedro del legislativo, debilitando el equilibrio de poderes y la preponderancia del presidente<sup>170</sup>. En Colombia, la iniciativa legislativa la tiene el gobierno<sup>171</sup>, pero en cabeza de los ministros; el Presidente puede objetar un proyecto de ley por ser políticamente inconveniente o por ser inconstitucional, caso en el cual, ante la insistencia de las cámaras, pasa a revisión de la Corte Constitucional<sup>172</sup>; igualmente, el Presidente con la firma de los ministros, puede declarar el estado de guerra exterior, el estado de conmoción interior, y el estado de emergencia económico, social o ecológico<sup>173</sup>.

Así que el predominio del poder ejecutivo no obstaculiza el control del poder, pero si interfiere con el fin de lograr una división del trabajo que permita tomar decisiones efectivas. La conflictiva relación entre ejecutivo y legislativo esta establecida por una indeterminación y superposición de funciones, que obstaculiza el objetivo de la división de poderes.

En todo caso, también debe hacerse alusión a las ventajas del sistema presidencialista como contraposición a lo anteriormente expuesto, ante la clara y perdurable existencia de sus parámetros en Latinoamérica. Como lo explican Soberg Shugart y Mainwaring<sup>174</sup>, la elección directa del Jefe del Ejecutivo otorga a los votantes opciones electorales en lugar de una sola; al igual que la elección para el legislativo, proporciona a los votantes una posibilidad más amplia y libre de opciones; y a la vez el presidencialismo "...presenta algunas ventajas en términos de rendición de cuentas [*accountability*] e identificabilidad"<sup>175</sup>.

---

<sup>168</sup> Ejemplo de ello son la iniciativa legislativa presidencial en materia legislativa, el veto presidencial al proyecto de ley u objeción presidencial, y la habilitación legislativa o ejercicio de facultades legislativas.

<sup>169</sup> Se trata de las especiales facultades otorgadas al presidente en vigencia de estados de excepción.

<sup>170</sup> Al respecto, Krsticevic, Viviana, *Ibíd.*, pág. 133.

<sup>171</sup> Artículo 115 de la Constitución Política: "El gobierno nacional esta formado por el presidente de la republica, los ministros del despacho y los directores de departamentos administrativos."

<sup>172</sup> Artículo 167 de la Constitución Política.

<sup>173</sup> Artículos 212-215 de la Constitución Política.

<sup>174</sup> MAINWARING, Op. Cit. págs. 40 y 41

<sup>175</sup> *Ibíd.*, pág. 40



## 4.1. Reelección Presidencial

El principio de no reelección es la pauta predominante en el presidencialismo, debido a que un principio medular de la democracia es la rotación periódica del poder. “El recuerdo de gobiernos que duraban toda la vida, de gobernantes, caudillos y dictadores no democráticos, creó la demanda de no reelección...”<sup>176</sup>. La democracia implica un gobierno limitado en el tiempo, en el cual el electorado exija responsabilidades y cambios a los que gobiernan. Ello se configura en una garantía contra el abuso del poder, y en una esperanza para la minoría de alcanzar el gobierno. Pero, no excluye que los que estén en el poder ganen nuevamente la confianza del electorado. “Lo importante es que haya reglas claras y una técnica electoral confiable para que el pueblo pueda decidir libremente, y que el Presidente se ciña a las limitaciones que la democracia le impone.”<sup>177</sup>

En contra de la institucionalidad de la reelección, Pedro Medellín, piensa:

“Puesto en la perspectiva de un régimen presidencial de mayorías, resulta evidente que el proyecto de reforma constitucional que busca la reelección inmediata del Presidente de la República, tiene por lo menos tres grandes consecuencias: 1) Acelera el ahorcamiento del régimen presidencial; 2) Precipita la disolución de los partidos políticos; y 3) profundiza el carácter no-competitivo de las elecciones en el país. (...). “En estas condiciones, aprobar la reelección inmediata de presidente, no puede producir otro resultado que un agravamiento de las fracturas estructurales del régimen presidencial colombiano: “a. La frágil capacidad de los gobiernos para producir los cambios que se necesitan, hace que los que aspiran a repetir no les quede otro remedio que desplazarse pendularmente entre el extremo de las negociaciones clientelistas y el extremo de las invocaciones demagógicas. Eso, no hay duda, llevará al estrangulamiento del régimen político colombiano; “b. La amenaza de control político y social que pueden representar los partidos políticos sobre los gobiernos, no sólo aumentan las posibilidades de un manejo discrecional de los recursos públicos y su orientación con fines electorales, sino que también estimula a los aspirantes a repetir a quebrar cualquier posibilidad de consolidación partidista; “c. La existencia de elecciones no competitivas son el caldo de cultivo ideal para la promoción

---

<sup>176</sup> LINZ, Op. Cit. pág. 49

<sup>177</sup> OP. Cit., De la Torre, pág. 82.

y el desarrollo de procesos electorales en los que uno de los candidatos cuenta con todos los recursos a su favor.”<sup>178</sup>

Según este analista político, en Colombia el principal argumento que atenta contra el equilibrio competitivo lo constituye el carácter mayoritario del régimen presidencial colombiano, en el que el poder presidencial se ha ido reduciendo a un juego de suma cero: quien gana las elecciones presidenciales gana “casi” todo, porque quedan segmentos de la política y la administración pública por fuera del control presidencial. El poder del Presidente es exclusivo y a la vez excluyente. No intervienen los partidos o movimientos que lo respaldaron en la elección, y el entorno del candidato ganador concentra todas las decisiones a sus equipos y se cierra, para evitar cualquier intromisión externa, y para reservarse las grandes decisiones y los mejores y más importantes cargos. Así que la definición de objetivos, procesos administrativos y viabilidad política dependen de la percepción del gobernante y su equipo sobre cómo se debe ordenar la acción de gobierno. Sin embargo, cada voto de aprobación congresional a los proyectos del gobierno tiene un costo que el gobernante debe pagar. Se hace necesaria la obligación de recurrir a los manejos burocráticos y presupuestales para neutralizar la oposición a los proyectos, porque en Colombia los candidatos y miembros de los equipos perdedores, diferente a lo que se conoce como oposición, no dudan en aceptar un cargo en el gobierno con la esperanza de que es el único recurso que les posibilita mantener su vigencia pública<sup>179</sup>.

Donde se admite la reelección presidencial, la necesidad de asegurarse la candidatura y un nuevo mandato es una fuerza para el accountability electoral que, recordemos, designa el grado y medios con que los funcionarios electos son electoralmente responsables ante los ciudadanos. Las disposiciones antireeleccionistas fueron introducidas para reducir las posibilidades de que el presidente utilizara la política pública para su crecimiento político personal y para proporcionar a la minoría política, la oportunidad de acceder a los cargos por medio de la rotación.

Mientras más directa es la conexión entre las opciones hechas por los votantes en las urnas y las expectativas de los funcionarios electos, mayor es la accountability electoral. De manera que, en función del principio de maximización de la rendición de cuentas directa de los funcionarios electos hacia los votantes, el presidencialismo presenta ventajas en la rendición de cuentas, respecto de la forma de gobierno parlamentaria, en contextos pluripartidistas porque el jefe del

---

<sup>178</sup> MEDELLÍN, Pedro. El Presidente Sitiado. Ingovernabilidad y erosión del poder presidencial en Colombia, pág. 251.

<sup>179</sup> UN periódico, Bogota, No. 97, septiembre de 2006.

ejecutivo es elegido en forma directa por el voto popular. Los presidentes, en vigencia de la reelección, pueden ser juzgados por los votantes en elecciones subsiguientes.

En los sistemas presidencialistas, donde no opera la reelección, o donde el presidente se transforma en un actor secundario o ausente en la política nacional y partidaria una vez que termine su mandato, se debilita el incentivo electoral para que el presidente permanezca en sintonía con los votantes, y la accountability electoral resulta menoscabada. Aunque en los casos en que se prohíbe la reelección inmediata, los votantes pueden de todos modos exigir rendición de cuentas al partido del presidente. También, si la constitución impone la prohibición de reelección inmediata pero admite reelecciones posteriores, los presidentes que aspiran a regresar, cuentan con poderosos incentivos para ser sensibles a los intereses de los votantes, y enfrentan por tanto, un mecanismo de accountability electoral.

La reelección debe ponerse en marcha, en sistemas presidenciales donde existan instituciones confiables para proteger a las elecciones de manipulaciones flagrantes por parte del gobierno. Donde el sistema de frenos y contrapesos opere e inhiba las tendencias en las que el ganador se lleve todo. Que si pierde la presidencia, el partido o movimiento político pueda controlar votos decisivos en el Congreso, lo que permitiría poner límites al presidente y frenar las iniciativas presidenciales.

Álvaro Uribe Vélez en múltiples ocasiones se mostró en desacuerdo con la reelección presidencial, en especial cuando no ejercía la titularidad del ejecutivo:

“La reelección inmediata no me convence, porque entonces puede ponerse el gobierno a buscarla”. “Si yo como Presidente propongo que se amplíe el periodo presidencial a cinco años, debe ser para la siguiente, no para mí. Porque si yo gano la Presidencia, el pueblo va a votar para darme un mandato por cuatro años”<sup>180</sup>. “No soy partidario de la reelección inmediata porque le introduce más politiquería al ejercicio de las funciones de gobierno”<sup>181</sup>.

La primera consecuencia política de la propuesta de la reelección, fue el cambio de prioridades legislativas para que el proyecto de reelección fuera tramitado a tiempo, lo que atrasó la aprobación de proyectos que según el gobierno eran

---

<sup>180</sup> “7 de mayo de 2002”. Op. Cit. Tabares, pág. 36

<sup>181</sup> “8 de agosto de 2004”. Ibid., pág. 36.

prioritarios: la reforma estructural de las finanzas públicas, la reforma al régimen pensional, la reforma a la justicia, ordenamiento territorial entre otros. La falta de transparencia y de claridad del Gobierno, se suma al clientelismo y manejo inadecuado de la burocracia para garantizar la aprobación del proyecto<sup>182</sup>.

“El giro en la relación entre los políticos, el Congreso y el Gobierno Nacional se manifestó igualmente en la forma como se aprobó la reelección presidencial en el Congreso de la República y en la Corte Constitucional. La figura de la reelección fue posible gracias a una serie de negociaciones y acuerdos poco claros entre el Ejecutivo y el Legislativo, como lo evidenciaron en su momento los episodios que protagonizaron los congresistas Yidis Medina y Teodolindo Avendaño. Más aún, la independencia de la Corte Constitucional se vio igualmente cuestionada por el nombramiento del padre del entonces Presidente de la Corte Constitucional en la Embajada de Francia. En este segundo mandato, Uribe se ha mostrado muy diligente a la hora de negociar con la clase política y de satisfacer la insaciable voracidad de la coalición a la que debe buena parte de su cuantiosa votación, y cuya rivalidad por una mayor tajada del ponqué burocrático es cada vez más notoria. Como lo señala la prensa, se sostienen por estos días nutridas reuniones en Palacio con cada una de las bancadas uribistas, para aliviar las tensiones que emergen entre los miembros que se “sienten incomprendidos” y que reclaman del Gobierno Nacional un “tratamiento más justo” para su colectividad en las reparticiones burocráticas. Según la prensa, “los congresistas le advirtieron al Presidente que en el Capitolio hay mal ambiente para tramitar los proyectos que él considera urgentes como la reforma tributaria, la modificación de la Ley Cien y el recorte a las transferencias”. A fin de calmar los ánimos, los congresistas y el Presidente llegaron a un “mapa de necesidades” que en realidad es una lista de cargos regionales y nacionales por asignar.

---

<sup>182</sup> “...un desayuno en Palacio y la presencia de los ministros del Interior y la Justicia y de la Protección Social en su despacho, lograron que la representante a la Cámara Yidis Medina, que había firmado el acuerdo, cambiara su voto. Según la propia representante este cambio de decisión obedeció a que “Dios la había iluminado” ya que “consiguió mas inversión para su región del Magdalena Medio”. Otro representante del Valle del Cauca, Teodolindo Avendaño, desapareció misteriosamente el día de la votación , después de las conversaciones con el gobierno, con lo cual el debate terminó con 18 votos a favor de aprobar el proyecto, 16 en contra y una ausencia. (...) circularon versiones tanto en el sentido que los parlamentarios opuestos a la reelección hicieron cola para formular las más diversas peticiones burocráticas, como que era el Gobierno quien trataba de seducirlos con propuestas generosas. (...) El ofrecimiento de prebendas y el uso del poder político para sacar adelante la iniciativa se observan también en el pacto político realizado por el gobierno con el Partido Conservador y en la entrega de puestos en la diplomacia y en el sector público a los amigos del proyecto”. Rodríguez, Clara. “La reelección inmediata: crónica de una reforma legítima”. En: Revista Foro, numero 52, 2005, pág. 29.

También se reservó unas cuantas tajadas de la torta burocrática para los amigos uribistas caídos en desgracia en las pasadas elecciones legislativas. Es el caso del ex senador liberal José Renán Trujillo, congresista quasi vitalicio, quemado en las pasadas elecciones portando la camiseta de Cambio Radical, pero recompensado con la Superintendencia de Salud. Asimismo, el conservador Juan Hurtado se ve ahora premiado por haber defendido en la Cámara los Cien Puntos de Uribe, pues se fue para la Embajada en Moscú. Lo mismo le sucedió a otro *quemado*, el ex representante Tony Jozanne, quien condicionó su voto a la reelección presidencial a que el Gobierno la impulsara también para alcaldes y gobernadores; es ahora viceministro de Vivienda. Igualmente, Carlos Medellín y Claudia Blum de Cambio Radical se encargaron respectivamente de la Embajada en el Reino Unido y de la Misión de Colombia ante la ONU”<sup>183</sup>.

La reelección fue apoyada por quienes tenían claro interés en la segunda presidencia de Álvaro Uribe Vélez y no en la reelección presidencial como instrumento de cambio político y como parte de una forma de organización del poder y del reparto de funciones Ejecutivo – Legislativo. “El proyecto tiene nombre propio porque el único colombiano que en las votaciones de 2006 podrá ser reelegido en forma inmediata, consecutiva, para el período siguiente, sin intermisión, como se decía antes, es del doctor Álvaro Uribe”<sup>184</sup>. Lo anterior, confirma aún más el ejercicio individual y no institucional del poder, la vigencia de un gobierno sostenido por el carisma y la personalidad del Presidente y la ausencia de responsabilidad política de un gobierno, que se escuda en los altos índices de popularidad y en el respeto que le tiene la ciudadanía al considerársele irreductible, incomparable y ejemplar padre de la patria.

Las limitaciones a esta figura se centran en una consideración política elemental, pero trascendente para las condiciones políticas de Colombia: quien pretende la reelección intentará abusar o abusará del poder que ejerce para conseguirla. “En estos países políticamente subdesarrollados cuando hay reelección inmediata, quien decide es el poder no el pueblo. Frente a quienes lo ejercen, los ciudadanos se intimidan y cohíben. Las críticas a la gestión oficial se toman por muchos como agravios al gobierno de turno”<sup>185</sup>.

---

<sup>183</sup> TORRES, María Clara. “Evolución y cambio en las relaciones entre el Gobierno Uribe y la clase política colombiana”. Revista Cien días, número 59, 2006.

<sup>184</sup> CASTRO, Jaime. Juicio a la reelección. Bogotá: Planeta, 2004, pág. 96.

<sup>185</sup> *Ibíd.*, pág., 89.

## 4.2. Presidencialismo versus Parlamentarismo en Colombia

El frecuente debate acerca del poder presidencial en Colombia, y en especial sobre la forma como Álvaro Uribe Vélez adelanta su gobierno, invitan a reflexionar sobre la posibilidad de reformar la carta política de 1991: por la pertinencia y viabilidad del régimen, o el cambio hacia el parlamentarismo. Importa entonces explicar la manera en que se configuran las relaciones políticas y se expresan en las prácticas y estructuras gubernamentales, y además como se favorece o perjudica la eficacia y la estabilidad del régimen en la sociedad colombiana.

Desde hace algunos meses se viene discutiendo en nuestro país la factibilidad y conveniencia de reemplazar al sistema presidencialista por un parlamentarismo o un semiparlamentarismo de tipo francés<sup>186</sup>. Esta reforma a la Constitución es el interés político de quienes piensan mantener al actual jefe del Gobierno en la titularidad del ejecutivo, o de quienes consideran que el régimen se ha quedado sin herramientas para controlar políticamente al Presidente. Rescatamos el valor de ese debate y consideramos que las alternativas de naturaleza parlamentaria promueven los sistemas de partidos múltiples, pero a la vez entendemos, que la complejidad de la reforma supone un proceso jurídico-político extremadamente dificultoso y una refundación -al menos parcial- de todas las instituciones de la democracia.

El presidencialismo ha sido realizado, en términos generales, teniendo como patrón de comparación y referente constante, el modelo que básicamente lo inspiró: la ingeniería institucional norteamericana, caracterizada por una estricta división de poderes. A diferencia de lo que sucede en los sistemas parlamentarios de tradición europea, donde el titular del Poder Ejecutivo es seleccionado del y por el cuerpo legislativo, en el presidencialismo el titular del ejecutivo es elegido mediante sufragio popular por un mandato fijo de tiempo.

De manera que, al estudiar el tema planteado, lo ideal es encontrar la respuesta a los siguientes interrogantes: ¿cuál sistema es más adecuado para desarrollar la democracia en Colombia, el presidencialismo o el parlamentarismo?, ¿las condiciones políticas internas indican la necesidad de reformar el régimen de gobierno instaurado por el Constituyente de 1991?.

En los años recientes se ha argumentado que uno de los factores que contribuyeron a las dificultades de la democracia en América Latina fue la forma

---

<sup>186</sup> Al respecto, es especial y fundamenta la propuesta del expresidente de la República Alfonso López Michelsen, sostenida en los artículos semanales de opinión del periódico El Tiempo de Bogotá.

presidencialista de gobierno, y que los regímenes parlamentarios hubiesen tenido mejor desempeño. Pero, la democracia presidencialista ha existido sobretodo en nuestro continente, lo cual hace difícil separar los obstáculos para la democracia que se derivan del régimen y los que se originan en factores socioeconómicos y de otra índole. Además, la democracia parlamentaria se presenta casi exclusivamente en Europa o en ex colonias británicas, lo cual induce a sospechar de los argumentos que sostienen que el parlamentarismo funcionaría igualmente bien fuera de estos contextos. Los críticos del presidencialismo y partidarios del parlamentarismo, no han basado sus posiciones enteramente en datos empíricos<sup>187</sup>. El presidencialismo ha generado a veces los problemas de la democracia, pero la correlación entre democracia ininterrumpida y parlamentarismo es una consecuencia de los lugares donde el parlamentarismo ha sido implementado, lo que genera dudas acerca de que uno de los tipos de régimen sea claramente superior al otro.

En la región latinoamericana, todas las democracias han adoptado unánimemente el sistema presidencialista. El poder ejecutivo ha sido investido con facultades que provocan su fortalecimiento en desmedro del poder legislativo, debilitando el equilibrio de poderes y generando una preponderancia del presidente. Y su ejercicio demuestra en la región una crisis política e institucional. Es un escenario de creciente incertidumbre e inestabilidad, donde los gobiernos se desenvuelven bajo regímenes de mayorías que, con algunas excepciones o sobresaltos, caen o recaen en manifestaciones plebiscitarias (populistas y neopopulistas). Un buen número de sus gobernantes llegan al poder como consecuencia del desencanto de los electores con la corruptela partidista, que convirtió las instituciones públicas en empresas personales. La democracia se mantiene porque sobreviven microempresas electorales de sectores tradicionalmente asociados a los partidos políticos, que buscan ejercer el poder público en su propio beneficio<sup>188</sup>, y por los proyectos supra partidistas y unipersonales que aparecen vinculados a un nuevo mesianismo de corte populista. Se trata de la consolidación de una presidencia personal, y no el resultado de una activa y profunda renovación política, en la que se privilegia los ejercicios decisionistas, el desequilibrio en la relación de poderes y el quiebre del orden institucional. Todo ello, antes que consolidar la democracia, conducen a reproducir un régimen presidencial cada vez más frágil y orientado al mantenimiento obsesivo de las mayorías a favor suyo, no importa a que costo, introduciendo un factor de inestabilidad permanente en las democracias de la región.

“Colombia es definitivamente adicta al sistema presidencial. Lo que no quiere decir que el régimen constitucional sea equilibrado. La hipertrofia de facultades que

---

<sup>187</sup> OP. Cit. Soberg Shugart, Matthew y Mainwaring Scott, pág. 19.

<sup>188</sup> OP. Cit. Medellín Torres, Pedro. “El Presidente Sitiado...”.

rodean al primer magistrado hacen de él, el único poder efectivo del Estado”<sup>189</sup>. En el presidencialismo colombiano, el premio mayor e indivisible por el que compiten los partidos políticos nacionales es la presidencia, por ésta razón, el sistema de partidos que mejor se relaciona con el presidencialismo es el bipartidismo, surgido de un sistema capaz de crear mayorías para uno u otro partido. Los sistemas electorales mayoritarios tienden a generar sistemas bipartidistas y los sistemas electorales proporcionales multipartidismos. Pero la realidad interna demuestra que si bien los sistemas mayoritarios fomentan la concentración de partidos e impiden la atomización partidaria, son incapaces de reflejar el cambio social y el surgimiento de nuevas tendencias políticas que, para un país como Colombia, son fuerzas vitales.

Actualmente, observamos la desconfiguración de los tradicionales partidos: liberal y conservador. La realidad surgida de las últimas contiendas demuestra la existencia de simples fuerzas electorales, que no deben ser consideradas por el momento partidos políticos, ya que no cumplen con los elementos básicos constitutivos de éstos. Son simplemente facciones, producto de la expresión de conflictos personales y del comportamiento especulativo que valora más el yo que la identidad partidaria.

En Colombia existe una dicotomía entre los aparentemente inmensos poderes de la presidencia y la debilidad real de la autoridad presidencial, a la hora de implementar políticas reformistas. Por lo regular, ven frustrados los intentos de reforma política, a pesar de sus poderes.

Las constituciones presidencialistas como la política de 1991, manifiestan a menudo una contradicción entre el deseo de un ejecutivo fuerte y estable y la desconfianza latente hacia ese mismo poder presidencial. Cuando se presenta alguna crisis de gobernabilidad o situaciones de bloqueo no existen mecanismos jurídicos apropiados para ponerles fin. Por un lado, el presidente no puede disolver y convocar nuevas elecciones ante el rechazo sistemático de sus propuestas por parte del Congreso; y por otro lado, el legislativo no puede hacer frente a un presidente impopular o corrupto mediante la moción de censura. Las distintas legitimidades que soportan al ejecutivo y al legislativo, conducen regularmente a situaciones de bloqueo recíproco entre tales poderes, y por ende, perjudicial para generar un proceso de consolidación democrática. En ocasiones, como se tiene un sistema tan rígido para intentar resolver tales complicaciones, se recurre a salidas extremas como reformas constitucionales, golpes o autogolpes de Estado, y dotar o quitar poder al ejecutivo. De ésta manera, se entiende que las crisis que

---

<sup>189</sup> VÁSQUEZ Carrizosa, Alfredo. El poder presidencial en Colombia: Bogotá: Enrique Dobry, pág. 17.



se presentan no son en realidad de gobierno, sino del sistema político presidencialista.

Existen concesiones mutuas que debe hacerse el presidencialismo y el parlamentarismo; el presidencialismo tiene ventajas que contrarrestan parcialmente sus desventajas, y por medio de una atención del diseño constitucional e institucional, sus ventajas pueden ser maximizadas y reducidas sus desventajas.

Es muy optimista pensar los efectos positivos que se seguirían de un cambio hacia el gobierno parlamentario en Colombia, con partidos indisciplinados. Los partidos indisciplinados crean problemas en las democracias presidencialistas, pero crean mayores problemas en las parlamentarias. En los países con este tipo de partidos existe el peligro que un cambio hacia el parlamentarismo exaspere antes que atenúe los problemas de gobernabilidad e inestabilidad, a menos que se modifique la legislación electoral para promover una mayor disciplina – como se pretende con la ley de bancadas-, y que la conducta política se acomode a las nuevas reglas. Por ende, cualquier desplazamiento hacia un sistema parlamentario requerirá del cuidadoso diseño de un escudo institucional que incremente la probabilidad de su buen funcionamiento.

Es prudente entonces, que los intereses de reforma constitucional para promover una gobernabilidad más efectiva, no planteen el debate sólo en términos de la dicotomía presidencialismo – parlamentarismo, ni se aprovechen las transitorias circunstancias que acompañan el gobierno de Álvaro Uribe Vélez.

La viabilidad de reforma la observamos en la tarea de identificar variables dentro del régimen presidencialista, teniendo en cuenta que la crítica a cualquier régimen debe partir de las condiciones particulares del país. La pregunta sería si la actual Constitución ha alcanzado los objetivos de volver a los miembros del Congreso responsables, y en reducir la tentación de presidentes y congresistas por recurrir a poderes extraordinarios. Lo cierto es que el régimen constitucional no se encuentra en crisis y que las condiciones que motivan el debate, surgen por intereses clientelistas particulares, por repartición de poderes al interior de los tradicionales partidos políticos y de las nuevas facciones surgidas en las últimas elecciones.

En conclusión, un sistema parlamentario en Colombia debe luchar contra la tradición de la cultura política de corte presidencialista y el traumatismo institucional que se generaría al realizarse un viraje de tal magnitud. Es pertinente entonces, encarar un debate profundo y concienzudo sobre el futuro del régimen de gobierno y, analizar la conveniencia o no de reemplazar el actual sistema

presidencialista, por uno que refleje mejor la pluralidad de opiniones y las coaliciones de poder.

### 4.3. Hiperpresidencialismo

El hiperpresidencialismo es la personalización del poder, la concentración de la cuota de poder en el Presidente y el otorgamiento de una aureola de sobre humanidad, con tendencia a prácticas autoritarias o hegemónica, así que es entender "...al 'hombre' como variable dependiente de la 'institución'".<sup>190</sup>

El sistema presidencialista trae aparejada la personalización del poder que debilita las estructuras institucionales. La mayoría de las expectativas y presiones son concentradas sobre una persona, cualquier problema que la afecta, como la pérdida de la popularidad y la credibilidad, necesariamente inciden en forma negativa sobre la totalidad de la estructura institucional.

"El juego se llama hiperpresidencialismo y consta de un puñado de reglas claras. Un mandato presidencial de término fijo, con posibilidad de reelección, capacidad de dictar decretos, de vetar parcialmente leyes, de distribuir una gran cantidad de recursos, etcétera."<sup>191</sup>

Este líder se afirma en un liderazgo personalizado al extremo y suprime la autonomía de las organizaciones sociales. La personalización del poder político induce al mandatario a concentrar en sus manos todas las decisiones<sup>192</sup>. Uribe Vélez no delega, ni siquiera en sus Ministros, quienes le deben lealtad y subordinación absoluta. El gabinete ministerial en Colombia, actúa como mecanismo para validar decisiones ya adoptadas por el Presidente, y no para elaborar políticas.

---

<sup>190</sup> CREVARI, Esteban. País Global, 23 de septiembre de 2004

<sup>191</sup> ROSSI, Ivana y BÖHMER, Martín. Clarín, "El problema sigue siendo el hiperpresidencialismo", 23 de septiembre de 2004.

<sup>192</sup> En la medida en que las instituciones se han debilitado, las relaciones entre políticos y empresarios se han desinstitucionalizado. La falta de partidos políticos que se sintonicen con las demandas empresariales, y la clientelización de segmentos clave del gobierno y la administración de justicia han llevado a que las presiones gremiales de cafeteros, industriales, comerciantes o banqueros sean sustituidas por un sistema de relaciones personales de los empresarios directamente con el Presidente. Estos al jugársela con la reelección de Uribe Vélez, saben que mantienen el sistema de favores, siendo no el peso del gremio que representa sino el grado de cercanía del empresario al Presidente el que impone un determinado contenido a las políticas públicas.

“La concentración del poder en la figura presidencial se refleja también en una mayor capacidad de redistribución directa de recursos por parte del Ejecutivo; novedosa modalidad que trastoca las tradicionales prácticas clientelísticas por medio de las cuales los partidos políticos se disputaban el control de las entidades estatales que prestaban servicios y bienes públicos, para alimentar la fidelidad de sus bases sociales. Ahora, con el argumento de la eficiencia, el Ejecutivo reparte cheques directamente: se estima que cerca de 750.000 familias reciben cada mes, o cada dos meses, cheques de la Presidencia. Ciertamente, programas como Familias en Acción, Familias Guardabosques, beneficios para desmovilizados y subsidios a la demanda de vivienda, que dependen directamente de la Presidencia de la República, permiten reducir la dependencia de los pobres de los favores de los partidos, pero redundan en el control de las redes clientelares por parte del Ejecutivo. Esta tendencia está por cierto muy en boga en América Latina, y ha contribuido según algunos analistas al éxito de Kirchner, Chávez y Fox.”<sup>193</sup>

Colombia tiene una presidencia desinstitucionalizada, es decir una presidencia personal, porque los rumbos del país son definidos por el poder individual de quien está a cargo, una presidencia que perdió la política como horizonte, y el fondo de la discusión y de la deliberación pública sobre los fines de la intervención estatal, como objeto de la acción gubernamental.

De entrada es prudente plantear la parcial problemática que se discutirá: la pregunta es si el Presidente de la República es plenamente expresivo del consenso deliberativo relevante.

Es posible que la deficiencia en la expresión del consenso mayoritario de Colombia se encuentre dada desde el origen de su mandato, porque los mecanismos de su elección permiten que quien ocupe ese cargo sea quien goza de la votación de la minoría mayor<sup>194</sup>. A esto se le debe sumar el hecho de que el

---

<sup>193</sup> TORRES, Maria Clara. “Evolución y cambio en las relaciones entre el Gobierno Uribe y la clase política colombiana”. Revista Cien días, numero 59, 2006.

<sup>194</sup> Para las elecciones presidenciales de 2002, estos fueron los porcentajes nacionales en los resultados: Álvaro Uribe Vélez: 53,05%, Horacio Serpa 31,80%, Luis Eduardo Garzón: 6,16%, Noemí Sanín: 5,81%. Con un índice de abstención del 48,4%. Para el año 2006: Álvaro Uribe Vélez: 62,20%, Carlos Gaviria Díaz: 20,04%, Horacio Serpa: 11,84%, Antanas Mockus: 1,24%. La abstención para este año fue del 54,89%, donde 26.731.700 se encontraban habilitados para votar. De tal manera que Uribe Vélez gobierna para su periodo de reelección, con el respaldo de apenas 27,5 por ciento de quienes tienen derecho a votar en este país.

“juego de suma cero” de la contienda electoral – como anota Juan Linz<sup>195</sup> - a que obliga el sistema presidencialista por la indivisibilidad del principal centro del poder, polariza de tal manera que “...obliga a los candidatos presidenciales a presentar programas vagos y promesas contradictorias...”<sup>196</sup> con el fin de hacer compatibles todos los intereses e ideologías. De este modo el Presidente electo, aun con el gran caudal, no expresa el compromiso firme y claro asumido por el y la mayoría que ha votado a favor de cierta orientación de gobierno.

La necesidad que tiene el pueblo colombiano de otorgar un mandato por largos años a Álvaro Uribe Vélez para que resuelva infinidad de cuestiones sociales, políticas y económicas, genera que las personas deban ordenar sus preferencias políticas, priorizando algunas de ellas y suspendiendo el juicio sobre otras. Por ello, el consenso de origen del Presidente Uribe contrasta con el sentido de misión que los embarga, pues creen que hace parte de un mandato histórico de los ciudadanos para transformar radicalmente la realidad. Pero, el contraste entre el consenso real y la profundidad de los cambios introducidos por el Presidente Uribe, es relevante para determinar el deterioro de su posición. Aunque el Presidente Uribe cuente con un consenso de origen para sus políticas, la pierde al tiempo cuando enfrenta la grave crisis<sup>197</sup>. Uribe no se siente atado al consenso alcanzado sobre las cuestiones específicas surgidas en el debate público y en la votación, sino que asume que la relación con sus mandantes es carismática, basada en la confianza personal y no en la adhesión a un programa o a unas especiales propuestas<sup>198</sup>. El Presidente colombiano sabe que una vez electo, no será responsabilizado por sus promesas incumplidas, y por eso promete fácilmente lo agradable al oído del electorado.

---

<sup>195</sup> Ver: Linz, Op. Cit., Juan. “Democracia Presidencial...”, 1997.

<sup>196</sup> NINO, Carlos Santiago. El hiperpresidencialismo argentino y las concepciones de la democracia. En: El Presidencialismo puesto a prueba. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1992, pág. 53

<sup>197</sup> El Gobierno de Uribe Vélez se ha caracterizado por la ejecución de una larga cadena de errores, derrotero de ello es el afán por firmar un T.L.C. con Estados Unidos, que lo condujo a aceptar un esquema para el que no estaba preparado. Sin tener el soporte técnico ni la experticia negociadora, emprendió un proceso en el que ha ofrecido más de lo que puede cumplir (a la fecha la situación es la referida). De allí en adelante, todo fue improvisación. El T.L.C. se promovió la panacea de las soluciones totales y definitivas. Negociación esta en la que se encuentra personalmente comprometido el propio Presidente Uribe Vélez, pues asume el compromiso directamente cuando conoce de los pobres intereses de sus electores por criticarlo, controlarlo o enjuiciarlo ante el simple respeto por su personalidad y carisma. Pero tales equivocaciones no se limitan a la negociación del tratado, sino que se replican en todos los ámbitos institucionales, de política pública, donde el menudeo, la improvisación, el doble discurso institucional son los factores recurrentes que ayer explican el descalabro del referendo, la difícil “negociación” o mejor aceptación pautas demandadas por los paramilitares, entre otros. Al respecto ver: Pedro Medellín, El Tiempo 28 de agosto de 2006.

<sup>198</sup> Al respecto habría que analizar el presente de la conciencia nacional respecto del primer gobierno de Uribe, como también los imaginarios sociales luego del segundo periodo.

A la par, el electorado colombiano conoce que una vez electo el Presidente de la Republica, no serán llamados a expresar sus preferencias sobre el principal centro de gobierno por largos años, como mínimo hasta la próxima contienda electoral por la presidencia, lo que de igual manera genera un sentimiento de irresponsabilidad y la adopción de una actitud crítica sin necesidad de tomar partido por una alternativa positiva. Por ello, el sistema hiperpresidencialista colombiano no asegura que el consenso que resulte del debate público se refleje en la formación y ejercicio del gobierno.

La política se ha personalizado y los temas de fondo y sustantivos, si alguna vez lo ocuparon enteramente, han sido desplazados del espacio público por el énfasis en la personalidad y en el estilo.

Por lo anterior, cuando se formulan situaciones en las que el sistema acepta y permite condiciones de irresponsabilidad presidencial<sup>199</sup> y la ejecución de políticas puede conducir a la disminución de poder político de las otras ramas del poder público diferentes al ejecutivo, surgen propuestas de reconstrucción de la práctica constitucional de limitación del poder político, sin modificar el sistema presidencialista. Carlos Santiago Nino formula la posibilidad de admitir la iniciativa legislativa popular para revocar el mandato presidencial, con el objetivo de “...descomprimir las tensiones políticas y construir un elemento disuasivo frente a la tentación de romper las promesas electorales”<sup>200</sup>. Este mecanismo de democracia participativa directa es un procedimiento en el ámbito de la titularidad de los cargos públicos, que autoriza a los electores a remover al presidente de su cargo porque le han perdido la confianza, y recuerda que la ineficacia puede ser sancionada por medio de la remoción, y además, incrementa el interés ciudadano en los asuntos públicos. Pero, se contrapone al marco de la democracia representativa, donde el representante puede ser sancionado por el elector con la no reelección. También el partido político tiene la facultad de decidir si incluye al candidato en las próximas elecciones o no. Con todo, al tratarse de un mandato libre, el representante, una vez elegido, no queda sujeto a instrucciones. En

---

<sup>199</sup> La responsabilidad política no sólo comienza con la obligación de delimitar, claramente, los intereses privados con la función pública, o de autorregular el poder que puede surgir del ejercicio de sus funciones, sino también con el compromiso de nombrar personas que tienen la preparación suficiente para asumir los cargos, a los que se les puede exigir un comportamiento y por quienes debe responder. El Presidente no debe olvidar que es el primer responsable político de lo que ocurre como Jefe de Gobierno. Con sus actuaciones, decide cuál es la impronta que caracteriza la gestión gubernamental, y con el ejercicio de su poder de nombramiento, define el perfil de sus funcionarios y debe responder por ellos. El problema está en que ningún organismo de control constitucionalmente establecido parece dispuesto a exigir que los altos funcionarios asuman la responsabilidad política que les compete, lo que permite hablar de impunidad política.

<sup>200</sup> NINO, *Ibid.*, pág. 56

conclusión, este método de control propuesto por Nino se convierte en una herramienta sui generis del presidencialismo, supremamente necesaria en sistemas donde los partidos políticos no hacen su trabajo democrático, los procesos y los sistemas electorales no permiten contiendas limpias, como se reverenció anteriormente, y el control natural de la democracia representativa de no reelección, es burlado por el desempeño de ineficientes gobiernos no exigidos o delegados.

Debe reconstruirse la práctica constitucional en Colombia modificando el hiperpresidencialismo, debido a que la incrementada participación electoral expande sus efectos de inestabilidad al obligar a los candidatos presidenciales como Uribe Vélez, a realizar promesas a sectores muy variados de la sociedad. Esto incrementa la vaguedad y el carácter contradictorio de esas promesas, aumenta la desilusión del incumplimiento y las tensiones sociales por la confrontación entre los partidos.

El sistema presidencial que opera en Colombia, no asegura que el consenso resultante del debate público se refleje permanentemente en la formación y trabajo del gobierno. Esto implica apartarse considerablemente "...de las condiciones que otorgan valor epistémico al funcionamiento del gobierno democrático y puede explicar la pobreza de sus resultados morales"<sup>201</sup>.

En conclusión, un sistema como el hiperpresidencialismo en Colombia se caracteriza por alejarse de las exigencias de la concepción deliberativa de la democracia, aunque es claro que las democracias corrientes presentan serias imperfecciones en relación al modelo de democracia defendido. Por eso, Colombia debe preocuparse por encontrar su forma más perfecta de democracia, porque la que es corriente en otros ámbitos, está fuera de alcance. Las condiciones en Colombia son tan especiales, que solo una democracia más fuerte a la usualmente practicada en países desarrollados, puede contener presiones a través de la transformación de las preferencias e intereses de la gente, buscando la estabilidad y eficiencia del sistema de gobierno, a partir de la reconstrucción de una práctica constitucional que incluya reformas al texto constitucional, cambios de la interpretación jurisprudencial y transformación de los instrumentos legislativos.

---

<sup>201</sup> NINO, Carlos Santiago. La Constitución de la... Op. Cit. pág. 247

## 5. Gobierno, Gobernabilidad y Gobernanza

Tanto Colombia como Latinoamérica viven el principio de democracia formal, la articulación partidista de la representación, un gobierno presidencialista, una tendencia al centralismo político con menguados intentos de descentralización administrativa y de regionalización supranacional, y una enorme dificultad de construir ciudadanía en el ámbito de las arenas del mercado y de la sociedad política.

En la actualidad, existe atracción por la idea de seguir sistemáticamente el progreso de la gobernabilidad democrática efectiva en América Latina, pues varios países de la región siguen vulnerables a crisis por disfunciones económicas, desigualdades sociales y desgaste democrático. Existe un interés por determinar si las condiciones de la democracia mejoran, se deterioran, o permanecen más o menos iguales. De tal manera que este ejercicio tiene un valor intelectual, pero a la vez un sentido práctico, porque genera formulas de políticas públicas sensibles a sus realidades.

En especial Colombia, se encuentra en una situación confusa y problemática para satisfacer los niveles de una gobernabilidad democrática efectiva. Aunque experimenta múltiples crisis, una violencia estimulada por el narcotráfico, la corrupción rampante y la decadencia institucional, algunas tradiciones democráticas, incluidas las elecciones regulares, permanecen intactas, y la noción de democracia representativa, marcada por la formal independencia de los poderes públicos al gobierno y un sistema de controles y equilibrios, aun prevalece. Aunque las crisis contemporáneas de gobernabilidad, por lo regular no resultan del fracaso o de la interrupción de los regímenes democráticos, sí simbolizan un desgaste importante del marco democrático y pueden originar regímenes políticos híbridos, caracterizados por instituciones supuestamente democráticas y modos de gobierno autocráticos.

Teniendo en cuenta que el mundo ha cambiado las coordenadas institucionales en las cuales se mueven los actores políticos, sociales y económicos, y que al compás de las transformaciones camina la reflexión política sobre la democratización generando debates, es pertinente analizar los conceptos de *governance* y gobernabilidad<sup>202</sup>. Esta relación conceptual es importante para el

---

<sup>202</sup> FELDMAN. Eduardo La evolución de la reflexión politológica sobre la democratización y el cambio de régimen a la arquitectura institucional de *governance* y la gobernabilidad. En: Revista Instituciones y Desarrollo N° 8 y 9 págs. 367-384. Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya, Còrsega 255, 5º 1ª 08036 Barcelona, España, 2001.

estudio de las nuevas democracias, porque facilita referirse a los cambios y a la construcción institucional, y a las reformas económicas estructurales. Admite la discusión institucionalmente fundada en la calidad y sustentabilidad de esa estructura y sobre el impacto de los mecanismos que la sostienen en las relaciones entre sociedad, política, economía y Estado. Y permite además, conocer las claves institucionales que surgen de la gobernabilidad en las nuevas democracias, que se convierten en la herramienta para pensar las directrices de acción que las fortalezcan. Así que en un primer momento se definirá el concepto de gobernanza, para luego determinar la concepción del término gobernabilidad.

La definición de gobernabilidad no es pacífica: “El concepto de gobernabilidad, quizá como ningún otro, padece los equívocos que resultan de la ambigüedad y la indefinición conceptual. Lejos de tener una adscripción definida, las definiciones de gobernabilidad han seguido las modas que se han desplazado entre el extremo del eficientismo institucional y el extremo de la refundación democrática. La gobernabilidad ha sido utilizada para explicarlo todo o por lo menos para dar cuenta de lo recurrente que no se puede explicar.”<sup>203</sup>

De entrada debe reconocerse que *governance* y gobernabilidad no son términos equivalentes. Algunos consideran que: “...aunque se puede distinguir tanto en términos analíticos como intelectuales entre “*governability*” y “*governance*”, y aunque las conclusiones políticas de una y otra línea de reflexión hayan sido frecuentemente distintas, ambas tradiciones intelectuales coinciden en el papel central que atribuyen a la cuestión del tamaño del sector público como variable clave de la explicación de los límites de la gobernabilidad (en los dos sentidos de la palabra)”<sup>204</sup>

Se denomina *governance* al conjunto de esquemas y recursos que determinan la acción de instituciones y actores que potencian la asociación, de tal manera que aumentan la capacidad de las mismas de gobernar las conductas de los actores que actúan bajo su protección. Sirve *governance* como referente de las diversas instancias de gobierno público y privado que existen en una sociedad, y para analizar las consecuencias derivadas de la coexistencia de distintas redes locales, de diferente grado de sofisticación y desarrollo institucional. Por tanto, contribuye a la gobernabilidad si proporciona de forma sostenible una guía para la prolongación de objetivos por parte de los actores relevantes que actúan bajo su defensa, en la solución de problemas y conflictos. Esto niega que gobernabilidad sea una

---

<sup>203</sup> MEDELLÍN, Pedro. El Presidente sitiado. Ingovernabilidad y erosión del poder presidencial en Colombia. Bogotá: Ed. Planeta, pág. 24.

<sup>204</sup> BOTELLA, Joan. “La opinión pública ante el “Welfare State”: ¿Oferta o demanda?. En: Buen Gobierno y Política Social. Barcelona: Ariel, 1997, pág. 192.



traducción castellana de *governance*<sup>205</sup>. La gobernanza (*governance*) es un ejercicio de gobierno cuyas condiciones permiten la eficacia, la legitimidad y el respaldo social; denota las capacidades gestoras y de coordinación que un gobierno debe tener para la toma de decisiones efectivas en términos asociativos: público, privado y social; e implica un enfoque plural de administrar referida a la toma de decisiones. Por su parte, la gobernabilidad implica la capacidad directiva de un gobierno para controlar el curso de una nación y evitar la crisis o ingobernabilidad, y que se ubica como una explicación Estado-céntrica del gobierno, donde el actor principal o hasta único en la toma de decisiones es el Estado.

Algunas circunstancias que enfrenta la política en la actualidad son el legado autoritario en numerosas sociedades, la esclerosis gubernamental, los desajustes institucionales que hacen que los poderes del Estado se enfrenten y tengan como resultado su descrédito, el diseño de políticas públicas inadecuadas, costosas o ineficientes, la incapacidad de garantizar el crecimiento económico sostenido, la disfuncionalidad en la representación en el sistema político de los ciudadanos, la falta de confianza en el sistema político y el desmérito de la política como nicho generador de corrupción.

Los estudios sobre la acción del poder ejecutivo, de sus características, consecuencias, y de la percepción en los destinatarios finales requieren la activa multidisciplinariedad de las ciencias sociales y del enfoque comparativo en el entendido que los problemas no son exclusivos de una sola sociedad. Esto se hace evidente cuando se constata que en la realidad internacional los cambios políticos hacia la democratización van de la mano de transformaciones económicas que suponen proceso de liberación definidos por mutaciones en el papel del Estado, el predominio de reglas de mercado, la desregulación, la apertura al comercio y al capital financiero internacional, y por los efectos del cambio tecnológico.

En segundo lugar, es importante lograr una definición concreta válida de gobernabilidad en el ámbito del sistema político. El concepto de gobernabilidad que continúa la discusión teórica acerca de la estabilidad, se ha desarrollado o en torno a la crisis de la democracia, al rendimiento del sistema político, a la crisis del Estado, y/o al modelo de desarrollo que facilite la prosperidad de países menos avanzados. El variado armazón que conforma un régimen político no es un medio que por sí mismo necesariamente tienda a contribuir a la construcción de una sociedad más justa, igualitaria e integrada por individuos libres y más felices, pero sí puede evitar que se deshaga.

---

<sup>205</sup> FELDMAN, *Ibíd.*, págs. 367-384.

Existe una perspectiva de gobernabilidad basada en la relación entre el Estado y los ciudadanos, que hace Jürgen Habermas:

“Resumiendo su complejo y con frecuencia confuso análisis, Habermas situaba también el problema de la gobernabilidad en el nivel del sistema y lo veía corroborado por la renuencia en aumento por parte de los ciudadanos a reconocer la legitimidad al Estado capitalista. Las decisiones más o menos eficaces en la resolución de problemas no podían compensar la crisis de legitimidad que el capitalismo tardío había creado inevitablemente. Solo una forma diferente de Estado podía dar una solución satisfactoria a la crisis de legitimidad que impedía gobernabilidad alguna.”<sup>206</sup>

El término gobernabilidad pasa a ocupar un lugar central en la reflexión teórica sobre el futuro del Estado, cuando se generan dificultades a la hora de gobernar por los vaivenes de la economía, y fallas en el diseño institucional. Inicialmente, los países occidentales industrializados gozaron de prosperidad económica, crecieron en tamaño, capacidad de controlar la violencia institucionalizada, habilidad de administrar recursos y dominio de la economía, llegando a conformar aparatos estatales de insólito vigor y de mayor complejidad. El estado inicial de las cosas cambió, recogido en la percepción pesimista que reemplazó la optimista anterior, de la bibliografía politológica escrita después de 1975 tras la crisis de 1973 en la que el común denominador era la gama de dificultades para gobernar<sup>207</sup>.

En países menos desarrollados, la gobernabilidad ha adquirido una notable connotación socioeconómica, donde los factores políticos de la misma se contemplan en su capacidad de producir resultados económicos que aseguren el crecimiento y la superación social y de la pobreza.

El significado de estabilidad política se identifica con el de gobernabilidad, hasta afirmarse que precede a este. Es su medidor en la formación de conceptos, operación y medida, y aunque no es condición suficiente como su factor explicativo, si es necesaria para el rendimiento de las instituciones que asegure la

---

<sup>206</sup> Referencia que hace Gianfranco Pasquino. “Gobernabilidad y calidad de la democracia”. En: Buen Gobierno y Política social. Barcelona: Ariel, 1997, pág. 36.

<sup>207</sup> ALCÁNTARA Sáez, Manuel. Gobernabilidad y cambio: elementos para el estudio de la gobernabilidad de los sistemas políticos en épocas de crisis y cambio/ México: FCE, 1995. El autor refiere el sentido del trabajo pesimista acerca del futuro de la democracia, entre otros: Crozier, Michel J., Samuel Huntington, Joji Watanuki, The Crisis of democracy, Nueva York, New York University Press, 1975; Hennis, Wilhem, Peter G. Kielmansegg y Ulrich Matz, Regierbarkeit, vol. 1, Stuttgart, Klett-Cota, 1977.

governabilidad del sistema. La denominación de estabilidad política puede ser asumida como listado de elementos constitutivos de una situación concreta, entendiéndola desde aspectos netamente políticos: la ausencia de violencia, la duración del gobierno, la existencia de un régimen constitucional legítimo, la ausencia de un cambio estructural, y atributo de una sociedad multifacética. O desde un aspecto económico: el déficit del sector público, la inflación, la volatilidad, la estabilidad gubernamental, la violencia, y la protesta civil. Igualmente, se puede asumir simplemente como la actitud de la población hacia la autoridad política; como un Estado vinculado a la capacidad de prevenir contingencias que conduzcan a la desaparición del objeto político; como autolimitación de los miembros de la sociedad por la estructura política y regularidad en los intercambios políticos. O hasta puede descalificarse como factor para el análisis sistemático y comparativo del rendimiento de los sistemas democráticos<sup>208</sup>.

La gobernabilidad se encuentra relacionada entonces con la aparición o agudización de situaciones de crisis en los sistemas políticos, como incapacidad de los gobernantes insertos en “las condiciones contradictorias de los sistemas capitalistas” y, en segundo término, como consecuencia de las demandas excesivas de los ciudadanos<sup>209</sup>. Ambas concepciones comparten el criterio general que localiza los problemas de gobernabilidad en la contienda en que se ven inmersos grupos relevantes con poder de acuerdo con una serie de reglas, por ello es importante el estudio de la manera en que el gobierno se ocupa y desarrolla sus funciones y su relación con la sociedad, y el análisis de la conformación teórica de un sistema político.

Tanto en Latinoamérica como en Colombia existen razones para estimar que la acción de gobierno en sí misma considerada es algo trascendental que sobrepasa la coyuntura democratizadora. Se dan condiciones políticas especiales que realzan el significado de las variables políticas para entender las recurrentes crisis de gobernabilidad, tales como la calidad del liderazgo, la ideología prevaleciente, el diseño de las instituciones políticas dominantes como el sistema de partidos y las relaciones entre el ejecutivo, el grado de corrupción y el legislativo, y el papel del Estado como responsable del desarrollo socioeconómico.

En América Latina se da una constante evasión a los mecanismos institucionales al momento de dilucidar los conflictos entre los grupos políticamente relevantes, a los que no son ajenas fuerzas externas que les influyen haciendo obsoletos tales mecanismos. Esto debido al desajuste entre las instituciones, que no respetan el

---

<sup>208</sup> *Ibíd.*, pág. 24-29

<sup>209</sup> PASQUINO, Gianfranco. “Gobernabilidad”, *Diccionario de Política. Suplemento*, Norberto Bobbio, Nicola Mateucci y Gianfranco Pasquino, Madrid, Siglo XXI, 1988.

relativo poder de dichos grupos, y asimismo a la repulsa a que estos grupos relevantes se comprometan con algún arreglo institucional. Así que las manifestaciones de ingobernabilidad en ésta parte del continente, no son otra cosa que el desequilibrio en las relaciones de poder entre grupos e instituciones, y por ello se hace urgente el fortalecimiento de la legitimidad del sistema político y de las instituciones estatales, el desarrollo de la eficacia de las políticas públicas diseñadas e instrumentadas por el Estado, con la pura operación de las reglas del juego democrático, en un orden que plenamente indique equilibrio social generalizado y estable.

Por tanto, por gobernabilidad puede entenderse la situación en que concurre un conjunto de condiciones favorables para la acción de gobierno, una facilidad a la actividad y capacidad gubernamental; a la capacidad de interacción entre gobernantes y gobernados, entre capacidades de gobierno y demandas políticas de gobierno, y donde se deben considerar las dimensiones de capacidad de adoptar oportunamente decisiones entre eventos que son desafíos que exigen una respuesta gubernamental, la aceptación de esas decisiones, y la coherencia de las decisiones a través del tiempo de manera que no produzcan efectos contradictorios. “El tema de gobernabilidad deja de estar en el centro de las preocupaciones por los atributos que confieren el carácter democrático a los regímenes políticos, para desplazarse hacia un nuevo centro en el que la (gobernabilidad) se replantea como un problema propio del funcionamiento de las instituciones democráticas.”<sup>210</sup>

## **5.1. Gobernabilidad y democracia**

Autores como Samuel Huntington y Joi Watanuki<sup>211</sup> sostenían que las crisis de la gobernabilidad podía llegar a ser una crisis de la democracia. Su tesis determinaba que las instituciones existentes en las democracias occidentales no podían afrontar la explosión de exigencias de participación y la multiplicación de grupos y movimientos bien preparados. Así que resultaba indispensable crear un equilibrio entre el aumento de las exigencias socioeconómicas y la capacidad de las instituciones políticas existentes para afrontarlas. A la luz de la dificultad para construir en un lapso muy corto las nuevas instituciones con capacidad de abordar las nuevas circunstancias, la formula ofrecida por los autores antes relacionados, era la de limitar, circunscribir y desalentar la participación política.

---

<sup>210</sup> Medellín, *Ibíd.*, pág. 25.

<sup>211</sup> HUNTINGTON, S.P. y WATANUKI, J. *The Crisis of Democracy. Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission*, Nueva York, The Trilateral Commission, 1975.

Gianfranco Pasquino<sup>212</sup>, en contra, sostiene que la relación entre gobernabilidad<sup>213</sup> y formulación de políticas no se puede iluminar sin tener en cuenta la vinculación aportada por los partidos políticos, y que existen diferentes evaluaciones del papel de los partidos políticos en el proceso de formulación de políticas.

Lo cierto es que determinar si los partidos políticos son un agente no dotado de cualidad o poder especial, si siguen siendo un agente importante respecto de la mayoría de las cuestiones abordadas en la arena política, o si pueden seguir siendo el factor decisivo en el proceso de formulación de políticas, requiere de una investigación detallada, de un análisis de país por país, que no es el objeto de ésta parte del trabajo, aunque con anterioridad se ha argumentado acerca del valor de estos y su importancia en el sistema democrático.

Al tratar el problema de las relaciones entre gobernabilidad, partidos políticos y formulación de políticas públicas, debemos decir que la crisis de gobernabilidad se deriva no solo de la multiplicación de los agentes participantes en el proceso de formulación de políticas, sino también, de la falta de capacidad para la rendición de cuentas que los agentes de los partidos presentan y pueden permitirse.

La crisis de gobernabilidad puede ser consecuencia no tanto de la participación de muchos agentes en la asignación de recursos y valores escasos, sino de la mayor o menor posibilidad que la mayoría de dichos agentes tienen de no verse nunca obligados a responder de sus opciones, su influencia, sus repercusiones en el proceso de formulación de políticas y sus consecuencias. Así que se debe analizar como los partidos han estructurado su control de los sistemas políticos.

Debe examinarse la relación partidos políticos, políticas públicas y gobernabilidad. Se pueda o no interpretar el proceso de formulación de políticas desde el punto de vista del modelo de los partidos, el examen y la crítica de sus características, contribuirá a aclarar el rechazo del modelo, su reformulación, o su aceptación con revisiones.

Dos funciones relevantes tienen los partidos políticos: gobernar y asumir responsabilidades de gobernar, es decir, optar por una política. Por lo regular, el análisis del gobierno de los partidos se centra en la rendición de cuentas de los encargados de la adopción de decisiones, y en las repercusiones de la formulación de políticas de los partidos en la gobernabilidad del sistema político, y

---

<sup>212</sup> OP. Cit. Pasquino. "Gobernabilidad...", pág. 39.

<sup>213</sup> Debe entenderse como la capacidad de los gobiernos para satisfacer las preferencias de los votantes mediante un proceso coherente de políticas públicas.

no, como en parte debe ser, en la convergencia entre el gobierno de los partidos y el estudio de políticas públicas.

La relación entre los partidos políticos y la gobernabilidad respecto de las políticas sociales, indica que aquellos siguen siendo agentes políticos muy importantes, y productores autónomos de políticas sociales, y que los sistemas estables de partidos contribuyen sustancialmente a la gobernabilidad. Pero se cae en el equivoco de entender que si los dirigentes de gobierno al formular políticas públicas son receptivos a rendir cuentas, el resultado automático es el de la gobernabilidad. La crisis de gobernabilidad va precedida y acompañada de un marco político inestable, y la resiste en los casos en los que los partidos forman coaliciones estables en el gobierno y en la oposición. Los cambios frecuentes en las coaliciones de gobierno, la rotación entre los partidos, la inestabilidad de diferentes orígenes predicen la ingobernabilidad y un proceso difícil de formulación de políticas.

Así que lo importante es establecer si los partidos políticos y los sistemas de partidos siguen teniendo capacidades para ejercer algún control sobre el proceso de formulación de políticas, y no si tienen más o menos cohesión y poder organizativo, si los sistemas de partidos están experimentando o no una rápida, completa e irreversible descomposición, o si el gobierno de los partidos está en buena forma o no.<sup>214</sup>

Concluimos entonces que, la definición y reducción de la esfera política constituye una amenaza a los principios democráticos de adopción de decisiones, es decir, los límites de la política pasan a ser los límites de la democracia. La crisis de la política se transformara en una crisis de la democracia.

## **5.2. Consolidación de la democracia y de las reformas económicas**

Las democracias de América Latina siguen confrontando una serie de desafíos para consolidar la democracia y profundizar las reformas económicas de manera simultánea. El siguiente análisis pretende subrayar los requisitos para consolidar la democracia, como lo ampliación y efectividad de la participación ciudadana, y la autonomía de la política económica requerida implícitamente por los preceptos neoliberales y la gestión de las crisis económicas.

---

<sup>214</sup> Op. Cit. Pasquino. "Gobernabilidad...", pág. 45.

El contexto de gobernabilidad requiere el establecimiento de coaliciones gubernamentales coherentes y eficaces para llevar a cabo las reformas estructurales que deben sustentarse en un consenso socio-político amplio, en la reactivación de la ciudadanía. Esta realización implica ampliar la agenda del ajuste estructural e integrar consideraciones acerca de la reforma del Estado, del desarrollo institucional y, del sistema político.

La reforma del Estado constituye uno de los elementos más definitorios de las reformas estructurales. Se requiere la rehabilitación de su rol para aliviar las deficiencias de los mecanismos del mercado, porque los mercados necesitan marcos reguladores institucionales, contrarios a la privatización del Estado, sobre la base exclusiva de los requisitos de la economía de mercado y conceptos de eficiencia. Se trata de un modelo diferente, una teoría según Prats: de la intervención estatal legítima:

“Ese Estado eficaz ya no es ni el Estado megalómano de la sustitución de importaciones ni el Estado minimalista del radicalismo neoliberal. No es, pues, el Estado latinoamericano todavía existente, el cual más que reformado necesita ser reconstruido o refundado, sino un Estado a crear, con roles y capacidades nuevos, coherentes con las exigencias del nuevo modelo de desarrollo.”<sup>215</sup>

La reforma de la administración pública que durante décadas ha sido definida en términos de efectividad y capacidad, se piensa ahora en el esquema de las consideraciones sobre la despolitización de la administración pública de la responsabilidad de las políticas públicas a las exigencias de los ciudadanos, en particular de los más vulnerables, por tanto conlleva una visión más amplia de la vida política y de la colectividad social.

Un complemento se enfoca en un proceso de desarrollo y cambio institucional. Si no se dispone de una buena teoría del cambio institucional no será posible definir la capacidad institucional del Estado ni el fundamento para construir ésta capacidad. Sin una teoría del cambio institucional, se está condenado a dar o a seguir fórmulas, a veces acertadas y aceptables.

El reto para los países latinoamericanos es consolidar las reformas económicas y la democracia, que exigen cambios substanciales no sólo en la arquitectura institucional del Estado, sino también en los modos y estilos de gobierno. La reforma del Estado, el desarrollo institucional y el fortalecimiento de la

---

<sup>215</sup> Prats, J. “Administración Pública para el desarrollo de hoy: De la administración al management, del management a la gobernabilidad”. Caracas: Revista del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, No. 11, 1998.

gobernabilidad son procesos sumamente políticos que prevalecen en la rehabilitación de lo político, la reinención de la política y la consideración de su centralidad en todo proceso de reforma. Y ésta reforma del Estado no puede ser completa sin la reforma de los modos de gobierno y la revitalización de la ciudadanía activa, se debe originar una redemocratización, cambios constitucionales o modificaciones profundas en el sistema administrativo, afectando el status quo de diversos grupos, algunos atrincherados desde hace décadas en el aparato estatal.

Una de las características de las reformas económicas fue la adoptada por el poder ejecutivo de mantener en forma aislada el resto del sistema político, usando de las prerrogativas contenidas en las constituciones. Ejemplo de ello fue el gobierno presidencial en Colombia. Este aislamiento de la política económica resultó del uso de los decretos de emergencia y de la delegación del poder legislativo por el congreso. Estos procesos generaron políticas económicas insulares y políticas públicas desarraigadas del campo político, reforzando a veces las tendencias autocráticas del presidente.

La permanencia de este estilo de gobierno generan tensiones para consolidar la democracia, para ampliar y efectivizar la participación ciudadana y la autonomía de la política económica. Esto conduce a la alteración de los principios constitucionales y del sistema de control mutuo de los poderes -checks and balances-, y a una concentración del poder en la presidencia, el aislamiento del poder ejecutivo y el recurso a modos de gobierno autocráticos crean una democracia delegativa, caracterizada por el decretismo y por la debilitación de los mecanismos e instituciones de control horizontal.

El proceso de reforma en Colombia ilustra la dificultad de combinar procesos de toma de decisión efectivos y la representación de intereses diversos. El ejercicio del segundo mandato de Álvaro Uribe Vélez (2006-2010), para finales de 2006, cierre de la terminación de este escrito, se ha caracterizado por un cierto debilitamiento del poder presidencial y por un mayor grado de conflicto en las relaciones ejecutivo-legislativo. El Congreso se ha hecho más asertivo e incisivo, modificando un número creciente de las iniciativas legislativas del Presidente. Durante este segundo período, el presidente recurre a los mecanismos clásicos de la política Colombiana, como el clientelismo, el personalismo y el favoritismo, en particular en el contexto de las relaciones con las departamentos y municipios. Uribe Vélez pretende utilizar su posición de autoridad para construir una fuerte alianza tanto dentro como fuera del Congreso para apoyar la reforma económica – tributaria. La interacción entre la política tradicional y la nueva economía ha influido sobre la agenda, el contenido y el tiempo de las reformas en Colombia.



Pensar en la reforma del sistema político implica transitar del decisionismo heredado de las tendencias delegativas, a políticas más consensuales susceptibles de crear coaliciones de apoyo estable y coherente. Gobernar en circunstancias de fragmentación del poder implica entonces estrategias políticas consensuales. La cohabitación política representa un contexto político con implicaciones importantes en cuanto a la manera de hacer política. La incongruencia entre mayoría ejecutiva y legislativa pone de relieve muchas de las insuficiencias de los sistemas presidenciales. Este contexto político de gobernabilidad compartida impone nuevas condiciones para la gobernabilidad democrática, y en particular formación, gestión y mantenimiento de coaliciones gubernamentales coherentes y sustentadas por un programa político común, y no solamente conveniencias electorales. Considero entonces que la consolidación de instituciones representativas y eficientes se vuelve imperativa tanto para consolidar la democracia como profundizar las reformas económicas. La política recobra todo su poder, en particular en su capacidad de generar suficiente consenso y sustentarlo con coaliciones reformistas.

Además, la gobernabilidad democrática compartida tiene que contribuir a reforzar los mecanismos institucionales de responsabilidad política y de accountability, como por ejemplo las comisiones constitucionales permanentes del Congreso de la República, restringiendo así el poder ejecutivo y previniendo el abuso del poder. En particular, la introducción de rasgo congressional podría aportar una serie de mejoramientos en el sistema político Colombiano y apaciguar las tensiones entre presidencialismo y multipartidismo.

Así que la reforma política tiene que asumirse como una plaza crucial en la agenda de reforma y desarrollo institucional. En especial el desarrollo de las instituciones de gobernabilidad, esenciales para sustentar las reformas económicas, exige importantes reformas políticas como, por ejemplo, la separación efectiva de los poderes para garantizar la autonomía y la independencia mutua de los diferentes poderes (ejecutivo, legislativo, judicial e incluso los órganos electorales) o la reforma del sistema de partidos políticos y del sistema electoral para generar y sustentar compromisos sobre las políticas públicas y coaliciones para apoyar el proceso reformador. La efectividad y eficiencia de las reformas institucionales (incluso apolíticas y técnicas) requiere en gran medida importantes reformas del sistema político.

Concluir parcialmente, conlleva a afirmar que la incapacidad del gobierno a dirigir la economía repercute en la credibilidad y legitimidad de las instituciones democráticas. La gobernabilidad constituye la principal amenaza que enfrentan los países latinoamericanos en sus procesos de desarrollo político y económico, y no significa la ausencia de conflicto, el estatus quo o la emergencia de un consenso sin forma.

La política democrática es, por excelencia, un proceso en flujo constante hecho de conflictos continuos enmarcados en un consenso sobre las reglas del juego democrático. La democracia significa la regulación institucional del conflicto político sustentada por una cultura de negociación y compromiso. La democratización significa a la vez consenso y disensión: la gobernabilidad democrática se sustenta en el conflicto político a la vez que lo regula proveyendo un marco regulatorio e institucional para su resolución. La democratización constituye un largo proceso de aprendizaje de la política democrática, hecha de juegos repetidos de negociación, de compromisos e incluso de consensos precarios.

La discusión y negociación contribuyen a la creación de las bases políticas de una estrategia de reforma. Las condiciones políticas generadas en la negociación son las que determinan el grado de credibilidad de los programas de reforma. El fortalecimiento de la cultura y de los comportamientos democráticos tiene que sustentarse en principios directivos articulados en un código de conducta para la gobernabilidad democrática, que defina los principios democráticos que deben guiar la acción gubernamental y la conducta de la política, como la inclusión y la participación, y por la articulación de preferencias por medio de un sistema de partidos políticos eficaz y representación efectiva de los ciudadanos y sus preferencias, la responsabilidad política, la transparencia en la acción pública y la obligación de rendir cuentas, en particular en casos de corrupción, y el Estado de derecho y la independencia efectiva de los poderes, en particular el poder judicial, para garantizar la aplicación consistente e imparcial del derecho.

### **5.3. Gobernabilidad en Colombia**

#### **5.3.1. Enfoque de la crisis de gobernabilidad**

El estudio de la gobernabilidad en Colombia parte del análisis por el funcionamiento de las instituciones democráticas, desde la gestión pública que se asocia con la búsqueda de la eficiencia, la eficacia y transparencia pública, y desde la calidad democrática.

El ejercicio del Gobierno, campo de estudio específico para nosotros, está delimitado por las formas y los medios para lograrlo. Se trata de arreglos que predefinen las estructuras, funciones y procedimientos que deben regir la acción de la administración; condicionan la agenda de asuntos a tratar; fijan sanciones

contra las desviaciones y establecen las pautas guías sobre como se pueden modificar los propios arreglos formales y organizacionales<sup>216</sup>; y señalan los dispositivos organizacionales y comunicacionales a través de los cuales el gobernante debe unificar la acción institucional del Estado.

De otro lado, el modo de gobernar determina los contenidos políticos e ideológicos que fundamentan un proyecto de gobierno. Si se acepta que el ejercicio de gobierno se define como un proceso de conducción política de la sociedad y el Estado hacia una situación deseada, se debe aceptar que la gobernabilidad da cuenta del margen de maniobra que tienen los gobernantes para conducir efectivamente a los gobernados hacia esa situación u horizonte deseado o al que no llegarían de manera espontánea. Esta estabilidad se construye y consolida con actos de gobierno. “Los actos de gobierno especifican qué le compete al Estado y que no; que le compete a la sociedad y que no; separa lo que es relevante de lo que no lo es; selecciona los dispositivos que utilizará en el logro de sus objetivos; define las intensidades, los ritmos y tiempos en que son conducidas las instituciones y las personas; y define que asuntos deben copar la agenda de preocupaciones públicas”<sup>217</sup>

Esto supone el esfuerzo de producir y mantener los equilibrios de poder entre una multiplicidad de fuerzas e intereses que, desde los distintos niveles del gobierno, la organización estatal y desde la sociedad, confluyen de manera favorable o desfavorable al desarrollo de un determinado proyecto político de gobierno. De tal manera que el gobernante debe generar autoridad y direccionar la sociedad y las instituciones que gobierna, debe delimitar las reglas de juego de la acción gubernativa, y debe generar sentido de pertenencia, existencia y compromiso en los ciudadanos y las instituciones que gobierna. Así que si se debilita la convicción de los actores políticos sobre el carácter público que rige la acción de las instituciones gubernamentales, el gobernante pierde margen de maniobra para mantener la conducción política sobre el Estado y la sociedad que gobierna. Poco a poco el gobierno se va desviando, va dejando de ser el centro de referencia del poder organizado.

Los problemas de gobernabilidad, nacen de la capacidad o incapacidad de los gobernantes para lograr transformar los intereses particulares de los gobernados en un interés general de toda la sociedad y el Estado en su conjunto, y para imponer desde el gobierno una dirección determinada al proceso político, económico y social. Específicamente, el régimen presidencial permite la posibilidad de examinar la gobernabilidad, cuando revela la viabilidad política, la intensidad de las tensiones y

---

<sup>216</sup> Sulbrandt, José. Presidencia y Gobernabilidad en América Latina: de la Presidencia Autocrática a la Democrática. En: Revista Reforma y Democracia, CLAD, No, 2, julio de 1994, Caracas, 1994.

<sup>217</sup> Medellín, Ibíd., pág.32

los conflictos que atraviesa el ejercicio de gobierno en un momento determinado. Así que el análisis de la productividad política, la configuración de las agendas gubernamentales, los patrones de cooperación y competencia partidista, o la dinámica de las alianzas y coaliciones<sup>218</sup>, constituyen la referencia para evaluar la pertinencia del presidencialismo, y aportan pistas sobre la gobernabilidad del régimen, o su crisis<sup>219</sup>, cuando evolucionan como imperceptibles problemas de credibilidad institucional, que pueden terminar en una profunda fractura del orden estatal.

Desde la perspectiva del gobierno, las crisis incluyen la descomposición de los mecanismos de dirección política de la sociedad y el Estado, que revela la pérdida de capacidades e instrumentos para mantener bajo control a los gobernados, así como para mantener al Estado bajo un rumbo definido. Los síntomas de crisis de gobernabilidad se presentan cuando las acciones del gobierno, revela un equipo muy fragmentado en sus concepciones, incomunicado entre sí y sin ninguna orientación sobre la tarea de gobierno a cumplir<sup>220</sup>, y cuando en los primeros meses de gobierno presidencial no se aprovecha la oportunidad de realizar cambios importantes y las distintas fuerzas políticas se reagrupan e imposibilitan las reformas. La imagen de crisis que se produce siempre supera la imagen de capacidad del gobierno para enfrentarla. Así que los factores que han llevado a la pérdida de reconocimiento político y social del gobierno, han sembrado las semillas de la crisis de la gobernabilidad, y el Presidente de la República empieza a perder capacidad para operar las variables de conducción política de la sociedad y el Estado.

De ésta manera, el gobierno pierde sentido representativo, debilita su capacidad de conducción política, la improvisación resuelve o ayuda a resolver la ausencia de una agenda interna, no hay unidad de criterios, ni unidad de gestión. Las convocatorias para los acuerdos políticos, aparecen vacías de sentido estratégico y contenido político. Con ésta pauta, la crisis de gobernabilidad se expresa a través de la descomposición de los mecanismos de dirección y coordinación gubernamental. Se trata de una crisis agudizada por la progresiva pérdida de la capacidad de conducción política del Estado y la sociedad que gobierna.

Al régimen político en Colombia lo determinan actualmente la fragilidad institucional para hacer cumplir las leyes, para limitar las decisiones

---

<sup>218</sup> LANZARO, Jorge (compilador). "Tipos de presidencialismo y coaliciones política en América Latina". En: CLACSO-ASDI, Colección de grupos de trabajo CLACSO, grupo de trabajo: Partidos políticos y sistema electorales, Buenos Aires, 2001.

<sup>219</sup> Entendida como la manifestación de discontinuidades en los flujos normales de rutinas y cambios políticos que se producen en los procesos de conducción política, propios del ejercicio de gobierno.

<sup>220</sup> Medellín, *Ibíd.*, pág. 43

administrativas arbitrarias de quien gobierna, y la inestabilidad en las reglas de juego político que impide mantener las relaciones de poder<sup>221</sup>. Por un lado, los intereses privados copan el estadio de lo estatal y no estatal, penetrando las instituciones en busca de un beneficio específico, así que las instituciones se ven forzadas a desplazarse entre la formalidad jurídica y la informalidad de los particularismos que las activa. Por el otro, no hay la suficiente voluntad colectiva para respetar las reglas mínimas y las instituciones legítimas.

Las reglas y normas de poder son continuamente violadas, no hay creencias compartidas que justifiquen el ejercicio político, y grupos relevantes de la sociedad se niegan a consentir y desafían la autoridad del Estado. Por tanto, la confianza, reciprocidad y responsabilidad que construye la legitimidad de la estructura vertical del Estado, se deteriora por la corrupción, el clientelismo y un sistema político que funciona sólo para pocos.

Bejarano y Pizarro sostienen que “...desde la década de los años ochenta el Estado colombiano ha sufrido un proceso progresivo de deterioro y erosión (...)”<sup>222</sup>. Colombia sería fuerte si las instituciones gubernamentales relacionadas con la provisión de seguridad, el derecho y la justicia, fueran funcionales y efectivas; si el control sobre el territorio y los grupos de población estuvieran consolidados; si existiera un consenso amplio respecto de la identidad, el significado y el propósito de la Nación; existiría verdadera gobernabilidad, además, si el poder del gobierno resistiera los embates a su autoridad y el ejercicio de la fuerza fuera considerada legítima.

Las instituciones gubernamentales en Colombia son ineficientes, ineficaces y corruptas. La crisis de gobernabilidad se ha vuelto tradicional<sup>223</sup>. Al Estado le falta la capacidad de garantizar las provisiones constitucionales y el imperio de la ley. Colombia presenta una paradoja entre una tendencia por la democratización y la ampliación de los espacios de participación y competencia, y la incapacidad del Estado para garantizar los derechos y las libertades básicas.

El Estado Colombiano también presenta deficiencias al proveer justicia sistemática y equitativa. La justicia colombiana en las últimas décadas ha atravesado cambios en un contexto social marcado por la violencia y la polarización de fuerzas en conflicto. Existe una doble tensión en el sistema institucional y el sistema político. ‘

---

<sup>221</sup> Medellín, *Ibíd.*, pág. 48

<sup>222</sup> BEJARANO, Ana Maria y PIZARRO, Eduardo. “From ‘Restricted’ to ‘Besieged’: The Changing Nature of the Limits to Democracy in Colombia”. Documento presentado en “The Conference on Democracy and Human Rights in Colombia”. University of Notre Dame, 2001, pag. 14.

<sup>223</sup> HOSKIN, Gary y MURILLO, Gabriel. Colombia’s Perpetual Quest for Peace”. En: *Journal of democracy*, numero 21, vol. 2, 2001, pag. 68.

“Por un lado una tensión entre la estabilidad y la precariedad institucional del Estado Colombiano. Por otro, una tensión entre un proyecto de ampliación de los derechos y la ciudadanía social y un proyecto de limitación de dichos derechos y de fortalecimiento del poder represivo estatal.”<sup>224</sup>

En Colombia existe un proceso de fragmentación y deterioro institucional que paulatinamente se desplaza desde la anormalidad constitucional, resultado de la cuasi permanencia del estado de excepción hasta mediados de los años ochenta, hacia la proliferación de grupos armados que proclaman su intención de sustituir al Estado en su función de administrar justicia. La guerrilla, los paramilitares y otros delincuentes comunes, operan en la frontera entre la ausencia de un poder legítimo y la necesidad de un orden que imponga una paz social.

Los conflictos sociales en Colombia no han tenido una adecuada solución en la administración de justicia. La congestión, por ejemplo, impide que las personas vean en la justicia un instrumento atractivo al momento de resolver problemas. Cambiar de paradigma, implica pensar en un aparato judicial que sustituya la violencia y la guerra en Colombia, porque su fortalecimiento democrático podría contribuir positivamente a la paz del país.

El mayor fracaso del Estado colombiano se refleja en la inhabilidad para cumplir con la función elemental que es la de generar orden interno y seguridad para la población civil. La violencia, la criminalidad y la corrupción<sup>225</sup> relacionada con el narcotráfico, son parte fundamental de la historia de inseguridad de Colombia durante las últimas décadas. El narcotráfico financia “...en parte a las organizaciones guerrilleras y paramilitares, y ha amenazado con inhabilitar las instituciones estatales y la economía legal”<sup>226</sup>.

El vacío de orden y presencia física del Estado ha generado que los grupos para-institucionales compitan directa y violentamente con el Estado por la autoridad política. La guerrilla, los paramilitares y los narcotraficantes, buscan reemplazar efectivamente el Estado de derecho, controlando el territorio, el mercado y las estructuras políticas. Por tanto, la omisión de proteger a sus ciudadanos de la

---

<sup>224</sup> UPRIMNY, Rodrigo, RODEIGUEZ, César y García, Mauricio. Justicia, democracia y violencia en Colombia: La evolución del sistema judicial en las últimas dos décadas”. En: GARCIA, Mauricio ¿Justicia para todos? Sistema judicial, derechos sociales y democracia en Colombia. Bogotá: Norma, 2006, pág. 313-314.

<sup>225</sup> De acuerdo con el índice de percepciones de corrupción presentadas por Transparencia Internacional, Colombia en 2006 fue calificada con 3.9 en una escala que va de cero (altamente corrupta) a 10 (muy limpia), ubicándola en el puesto 59 entre 163 países. Véase: <http://www.transparency.org>

<sup>226</sup> MASSON, Ann. “Exclusividad, Autoridad y Estado”. En: Análisis Político, número 47, 2002, pág. 70.

degradación de todos los actores armados y la activa violación de los derechos humanos protagonizada por las fuerzas armadas, conllevan la pérdida efectiva del monopolio sobre el uso legítimo de la fuerza. “De hecho, amplias zonas rurales se asemejan al estado de naturaleza hobbesiano.”<sup>227</sup>

La debilidad del Estado colombiano se identifica en parte porque no existe un común denominador social compartido y es menor el consenso que requiere una política nacional unificadora. Las fracturas sociales evidencian un desafío continuo a la gobernabilidad y a la autoridad estatal. Se requiere de una sociedad civil fuerte, con sentido de identidad nacional, que infunda responsabilidad pública hacia el Estado y que origine prácticas que legitimen las instituciones estatales, con miras a consolidar un proyecto democrático unificador del vínculo que debe mantenerse entre Estado y sociedad.

Lo público no se construye como la esencia de un pacto social que fundamenta el orden político, sino que se deduce de los acuerdos parciales, comportamientos individuales y grupales. Las mayorías no se construyen por identidad ideológica, sino por la búsqueda de beneficios individuales inmediatos. Y eso le confiere una tremenda inestabilidad a los acuerdos políticos que sostienen el poder presidencial. Las reglas del juego institucional y social están regidas por principios y valores que no todos conocen, no todos aceptan y no todos practican. Por tanto, el gobierno no es el único que define el rumbo del Estado y de la sociedad, porque no logra imponer la legalidad del poder, sino que la comparte con distintos actores que emergen como tenedores reales de poder: es una clara degradación del poder presidencial, parecen sobrar los partidos políticos, la justicia constitucional, y el Congreso, a veces ni es escenario de negociación<sup>228</sup>. El gobierno se haya sin referencia a un proyecto político e ideológico, y su tarea de gobernar reducida a administrar una multiplicidad de pequeños intereses.

---

<sup>227</sup> *Ibíd.*, pág. 70.

<sup>228</sup> Respecto de la ausencia de deliberación en el Congreso, los medios escritos hacen referencia: “...la deserción de 21 miembros de la coalición de gobierno -sumada al retiro de los congresistas de oposición- impidió este jueves que se procediera a la votación y, de este modo, prolongó el suspenso sobre la suerte del crucial proyecto. Esta vez la situación tuvo ingredientes dramáticos, pues mientras los senadores uribistas más fieles intentaban impedir la disolución del quórum, el Presidente intervenía a distancia, con llamadas telefónicas, para lograr que los ausentes volvieran al recinto y facilitaran la votación. Pero todo fue en vano, pues, al final, hizo falta un voto para que la iniciativa fuera aprobada e hiciera tránsito a la Cámara, donde seguramente le espera otra carrera de obstáculos. La ausencia de compromiso de los congresistas elegidos bajo el paraguas político de Uribe se ha atribuido a distintos factores, incluyendo el chantaje burocrático y la falta de autoridad en los partidos de la coalición. No obstante, ninguna de esas razones puede resultar más poderosa que el interés -que se supone compartido por todos esos partidos- de asegurar la gobernabilidad de la administración Uribe y el éxito del programa que el Presidente ofreció al país y que recibió en las urnas el abrumador apoyo popular registrado en las elecciones de mayo pasado.” Editorial Periódico El Tiempo, 28 de octubre de 2006.

Para comprender la crisis colombiana de gobernabilidad, es necesario entender la sucesión de las acciones y decisiones de los agentes que concurren en la crisis. En primer lugar, la descomposición de los partidos políticos se ha producido como consecuencia de la desinstitucionalización política, han dejado de ser el referente de la acción ideológica de los individuos, y han perdido su carácter de mecanismo privilegiado a través del cual se moviliza el apoyo político de los ciudadanos a las políticas de un gobierno o su rechazo para hacer oposición a ellas. Gobernantes y gobernados han perdido el horizonte de la movilización colectiva con fines específicos, para sumirse progresivamente en un conjunto desordenado de reclamaciones o reivindicaciones que no pueden trascender la agitación del momento. La particularidad del régimen político colombiano radica en el hecho de estar atrapado en la fragmentación y la disidencia, la desagregación y el conflicto, con muestras de improductividad política y bloqueos institucionales. En segundo término, la corrupción en los organismos más sensibles del Estado, los organismos de seguridad, revela la fractura de la institucionalidad estatal. Finalmente, se ha perdido la perspectiva del ejercicio de gobierno como una tarea de conducción política.

El gobierno del Presidente Uribe Vélez, se ha ido concentrando en aquellas actividades que exclusivamente pueden producir resultados de alta visibilidad e inmediatez, porque busca asegurarse y mantener la permanencia de aquellos dirigentes que lo defienden, o porque busca justificar su existencia como gobernante frente a los ciudadanos, mantener su popularidad, e incentivar el apoyo reeleccionista. La fragilidad de su poder, en parte, la constituye la precariedad en la estructuración y gestión de las políticas públicas, cuando los procesos de formación, trazado y despliegue de las políticas están sometidos a principios y prácticas que terminan por distorsionar su naturaleza pública y su operación.

En Colombia, la crisis de gobernabilidad ha adquirido un carácter estructural. Es el producto de un proceso de debilitamiento político e institucional, de descomposición de la política que va más allá de un problema de corrupción<sup>229</sup>. Pedro Medellín lo especifica con propiedad:

“El ejercicio de la política ha perdido el horizonte. Los proyectos políticos de Estado y sociedad, se han desvanecido entre las invocaciones por la paz,

---

<sup>229</sup> La corrupción puede ser entendida como una conducta irregular de individuos que filtran las instituciones y/o alteran las reglas del juego económico, político o social, en busca de rentas o beneficios particulares. A la vez la corrupción es un fenómeno en el que los procesos de deliberación pública sobre los fines de la intervención estatal se degradan e institucionalizan, hasta quedar desplazados por la negociación de pequeños intereses y proyectos particulares.



las exaltaciones por la igualdad social y la búsqueda de la eficiencia pública. Los partidos políticos, como ya hemos advertido, han perdido su capacidad para estructurar proyectos que movilicen ciudadanos o que por lo menos les permitan un mínimo reconocimiento como iguales frente a una opción de Estado o de sociedad. La interferencia de los actores armados en las elecciones locales y regionales, la consolidación de prácticas de compraventa de votos como principio de relación entre elegidos y electores, las denuncias sobre fraude electoral en distintas partes del territorio nacional elecciones han profundizado el carácter no-competitivo que limita el ejercicio democrático. La presencia de pequeñas empresas familiares o el legado de estructuras caciquistas de poder territorial, han configurado una oferta electoral que ha impedido a los ciudadanos votar por aquellos candidatos que los hagan sentir mejor representados; la incapacidad para estructurar programas de acción no ha permitido persuadir a los votantes que, con su voto, vayan a influir en el curso de la acción gubernamental; y la falta de consistencia y regularidad de los escrutinios no aseguran la confiabilidad y transparencia de las elecciones. Todo confluye en un quiebre de la ética pública en la que nadie asume responsabilidades por lo que dice o hace. Detrás de las prácticas políticas no logra proyectarse nada sólido. Sólo discursos e invocaciones poéticas que, como actos litúrgicos, tratan de dar una apariencia de reconocimientos y apertura política a sectores que, en realidad, siguen excluidos de la política.”<sup>230</sup>

En Colombia cada vez se ha hecho más visible la falta de resultados en los debates parlamentarios sobre un caso de corrupción que entraña responsabilidad política o cuando se evalúan las consecuencias de una medida gubernamental que afecta la prestación de algún servicio público. Ni la pérdida de dineros públicos en los bancos públicos o privados en los que el gobierno de turno maneja sus fondos, ni los costos económicos y sociales asociados al caos o la incertidumbre producida por malas decisiones gubernamentales, motivan una renuncia, ni siquiera un llamado de atención.

No se asume la responsabilidad política por las decisiones que se toman, ni la responsabilidad penal por las consecuencias que las conductas producen, las circunstancias se reducen a debates políticos, sin trascendencia, determinados por la importancia política de los implicados o por la intención política de los organismos de control o por los administradores de justicia. A los corruptos nadie les ayudó. Nadie los nombró. Nadie los sostuvo. Ello es expresión de la quiebra institucional.

---

<sup>230</sup> Medellín, *Ibíd.*, pág. 144.

Lastimosamente, empresarios, académicos o artistas, sucumben ante el ofrecimiento de un alto cargo público, no importa lo que piensen del gobierno de turno. La vinculación al Estado está cada vez más regida por el sentimiento de obligación personal para con quien detenta el poder o por el miedo que se le tiene. Como el vínculo del funcionario es personal, sus compromisos y ejecutorias también lo son. La corrupción ha hecho perder el sentido a la función pública y el contenido a la participación democrática de los ciudadanos, "...porque ha producido una profunda distorsión en la estructura y funcionamiento de las ramas del poder público, ha convertido a los partidos políticos en pequeñas empresas electorales, ha alterado los mecanismos de relación entre los agentes públicos y los privados, ha convertido los organismos de control en instancias de cogobierno, ha desfigurado el papel de los medios de comunicación y ha convertido a la justicia en un instrumento para cobrar cuentas políticas o personales"<sup>231</sup>.

La crisis de gobernabilidad es el producto de un proceso del cual también hace parte el régimen presidencial, y es la naturaleza de este, en parte, la que explica su inestabilidad<sup>232</sup>. El poder ejecutivo tiene considerables poderes determinados por la propia Constitución Política de 1991, y control absoluto en la composición del gobierno y la administración como jefe supremo, es elegido popularmente por un periodo de 4 años y su permanencia no depende del voto de confianza del Congreso, ni puede ser destituido, salvo la excepcionalidad de un juicio político.

El contexto colombiano, se encuentra caracterizado por la descomposición de la política, el resquebrajamiento del orden institucional, la fractura del orden social, la fragmentación del régimen democrático, y por el fenómeno electoral y político denominado Álvaro Uribe Vélez, que goza de altos índices de popularidad, y que parece un reconstituyente para un debilitado poder presidencial. Pero la fisura del régimen presidencial no termina con la elección de un Presidente con capacidad de trabajo y de liderazgo, porque la crisis política e institucional no es de legitimidad, ni de conducción política.

El protagonismo del presidente evidencia la importancia del poder presidencial en Colombia y revela las debilidades de tener un régimen presidencial de mayorías. El régimen permite que quien gane se lo lleve todo, por ende tener la mayoría le permite asumir el control absoluto en la composición del gobierno y la administración pública. Pero en el país, la construcción de las mayorías no se hace por afinidad ideológica o política, sino en busca de un beneficio individual inmediato. Para mantener las mayorías que le permita gobernar, el Presidente Uribe ha tenido

---

<sup>231</sup> Medellín, *Ibíd.*, pág. 161.

<sup>232</sup> Se sigue la caracterización del régimen presidencialista detallado con anterioridad en el capítulo 4 del presente trabajo.

que moverse entre las ofertas populistas y las negociaciones politiqueras, como si sobran los partidos políticos, estorbara la justicia y el Congreso solo fuese estadio de negociación.

Si Uribe quisiese adecuar sus actos de gobierno democrático, tendría que buscar el retorno a los cauces institucionales de las decisiones gubernamentales, los procesos legislativos y las determinaciones judiciales. Debe asegurar el equilibrio entre las ramas del poder público, aumentar la capacidad gubernamental y el mejoramiento del control político y lo principal, fortalecer los mecanismos de organización y participación política de los ciudadanos. Por tanto, la reforma a los partidos políticos se hace evidente:

“... rescatar su capacidad para agregar las preferencias de los ciudadanos, representarlas e impulsar políticas que den curso a su proyecto de sociedad; restablecer los procedimientos para democratizar la selección de los candidatos a los cargos de elección popular; requerir un número mínimo de escaños en las corporaciones públicas, como condición de existencia; instituir un estatuto que garantice la disciplina interna en sus actuaciones en los órganos legislativos y sancione el *transfuguismo*; e instaurar mecanismos que aseguran el financiamiento público y limitaran el financiamiento privado de las actividades políticas y electorales de los partidos y movimientos políticos legalmente reconocidos.”<sup>233</sup>

Las reformas deben complementarse con cambios al poder ejecutivo, delimitando los niveles de responsabilidad política, jurídica y disciplinaria que tienen los servidores públicos en el cumplimiento de sus labores. Al poder legislativo, con mayor capacidad técnica y control político; y al poder judicial, redimensionando su estructura institucional y sus instrumentos de actuación, para que resuelva las controversias litigiosas con eficiencia, calidad y prontitud.

A manera de conclusión debe decirse que, el examen histórico del ejercicio de gobierno en Colombia, revela la maligna relación de determinación entre gobernabilidad y presidencialismo. Ha sido recurrente que los problemas de gobernabilidad, surgidos del natural desgaste de la institución presidencial, al no ser debidamente tratados han terminado por desgastar el poder presidencial. En Colombia se han reducido los márgenes de gobernabilidad, al punto que el gobierno ha dejado de ser un centro organizado del poder político e institucional, y

---

<sup>233</sup> Medellín, *Ibíd.*, pág. 212

debe compartir las pujas de poder y los recursos disponibles, con nuevos actores que han emergido como verdaderos depositarios de poder.

El gobierno de Uribe al igual que el de sus antecesores, fuerza la elasticidad de las instituciones, y ha propiciado el alejamiento de gobernantes y gobernados, recortado el carácter deliberante de los cuerpos colectivos, limitado los espacios de representación política, y reducido las garantías constitucionales.

El poder presidencial que se consideraba iba a resurgir con la elección de un disidente de los partidos tradicionales, con unas votaciones que no hizo necesaria las segundas vueltas, que cuenta con el apoyo de los medios de comunicación, no ha sido capaz de generar soluciones a la crisis de gobernabilidad. Las limitaciones del poder presidencial se revelan terminantes. El presidente ha visto que se han levantado silenciosas barreras políticas e institucionales a sus propuestas de cambio, y ha cedido ante las presiones y la capacidad de negociación de los Congresistas. La precipitud e inexperiencia en la presentación de las reformas y las respuestas institucionales frente a ellas, han puesto al país en una situación límite. El gobierno no logra tramitar adecuadamente sus iniciativas en el Congreso. Y las altas cortes no se han sustraído de las luchas burocráticas.

Los mecanismos de control institucional y social son incompetentes. Los partidos políticos son incapaces de lograr una oposición política seria y contundente. Los sindicatos y movimientos sociales, no consiguen movilizar la sociedad en defensa de los intereses sectoriales y corporativos de los trabajadores y de algunos ciudadanos. Nadie articula un interés común. Desbloquear el sistema político, implica asumir la política como principio rector de la conducción estatal, lo cual significa forzar el valor político de los partidos y obligar a sus dirigentes a asumir la responsabilidad que cabe en la crisis. Mientras que en la campaña electoral, Uribe atacó el clientelismo y la politiquería, como Presidente ha nombrado una larga lista de clientelistas y politiqueros en todos los cargos y niveles, mientras que invocaba la meritocracia, en los altos cargos públicos se ven servidores públicos que no tienen la formación requerida para producir los resultados que se necesitan.

Así que Colombia es un país políticamente desinstitucionalizado, éticamente descompuesto, y con la obligación de recurrir a los manejos burocráticos y presupuestales para neutralizar la oposición a los proyectos del gobierno. Ello limita la capacidad de maniobra del Presidente. Diferente a los procesos democráticos en los que quienes pierden las elecciones se mantienen más activos y vigilantes, como grupo político de oposición, en Colombia los perdedores, no dudan en aceptar un cargo en el gobierno, siendo ejemplo claro el caso de Horacio Serpa y su aceptación de ser embajador de Colombia ante la O.E.A.

El afán del gobierno del Presidente Uribe por responder a las expectativas de cambio, cumplir con los compromisos electorales, y diferenciarse del gobierno anterior, produjo una fractura en la conducción gubernamental del país. “La multiplicidad de objetivos y las presiones por una acción rápida y contundente están forzando a los más distintos sectores de opinión a invocar la figura del presidente exigiéndole que se ponga al frente de la situación.”<sup>234</sup>

## II. CONCLUSIONES

El ejercicio de gobierno en Colombia desnuda la relación de determinación entre gobernabilidad y presidencialismo. Se han reducido los márgenes de gobernabilidad porque el Presidente y su equipo de gobierno, no son el centro del poder político e institucional, y debe compartir con multiplicidad de poderes y micro poderes que han surgido y dispersado una red de instituciones sin un centro que las articule y controle completamente, sometiéndose a dinámicas que impone la descomposición política, la división institucional y el conflicto armado.

Debe quedar claro que todos los regímenes dependen del talante de la sociedad y de su capacidad para contribuir a la estabilidad. Dependen del consenso que se alcance para darle legitimidad a la autoridad reconocida mediante procesos democráticos, y de la capacidad de los líderes políticos para gobernar, inspirar confianza, aceptar los límites de su poder, y conseguir un mínimo de consenso.

En Colombia, las reformas del gobierno de Uribe Vélez antes que resolver los problemas de gobernabilidad, los ha acrecentado. Cuando no se transgredía la racionalidad legal y se inducían cambios que alteraban el equilibrio de poderes, distorsionaban la función gubernativa o simplemente limitaban los campos de acción de unas determinadas instituciones por sobre otras. Con el discurso reformista se ha ido gestando el juego de suma cero en la que unos ganan todo y otros lo pierden todo, lo que ha generado el alejamiento de gobernantes y gobernados. El gobierno recurre a “audaces” medidas, sin importar si se elude a procedimientos institucionales, recorta el carácter deliberante de los cuerpos colectivos, limita los espacios de representación política, y se reducen las garantías constitucionales.

En el régimen presidencial colombiano se llega a una situación de bloqueo político e institucional. Por tanto, se fragmenta la representación de la voluntad popular, se

---

<sup>234</sup> Medellín, *Ibíd.*, pág. 246.

crean las condiciones para el mutuo bloqueo entre gobierno y Congreso, o desestimulan la cooperación entre poderes. Lo que detalla una dicotomía entre los amplios poderes del presidente y la debilidad real de la autoridad presidencial a la hora de implementar reformas políticas; esos poderes han sido modelados para servir a intereses clientelistas de los partidos políticos, por ello el Congreso preserva el statu quo, y los poderes del presidente son una herramienta limitada para llevar al Congreso más allá de los límites estrechos que impone la formulación de políticas.

El poder presidencial colombiano parece haber resurgido con la elección de Álvaro Uribe Vélez como Presidente de la República en mayo de 2002. Las victorias, con unas votaciones que lo hicieron ganador desde la primera vuelta, le confirió un renovado aire al poder presidencial. Tanto, que las reformas aprobadas y sus resultados en el Congreso y la justicia, se atribuyen a la presencia y buen manejo del presidente Uribe en los momentos claves de la legislatura. Algunos en señalado que el presidente Uribe Vélez es el gran piloto de la lucha contra el despilfarro y la corrupción.

Con Uribe, el poder presidencial parece mostrar una cara fresca y confiable a los colombianos. Pero a pesar de la buena imagen del presidente, la realidad de las limitaciones del poder presidencial es consistente. Se han levantado barreras políticas e institucionales a sus propuestas de cambio, ha cedido ante las presiones políticas y la capacidad de negociación de los Congresistas. El Presidente no logra tramitar adecuadamente sus iniciativas en el Congreso, ni tiene completamente despejado el camino de sus decretos ante la revisión de constitucionalidad que hace la Corte Constitucional. Sus desaciertos en el manejo de algunos problemas, hacen que el sistema político presentara indicios de bloqueo, y ello lo revela la misma descomposición de los mecanismos de dirección gubernamental y control político. No hay solución distinta de la que propone y que privilegia los propios intereses de quien la sugiere. Todo se negocia, cuesta una cuota política, o una significativa suma de dinero. Definitivamente, no se articula un interés común, sino que es el aprovechamiento egoísta de quien utiliza el poder político para lucrarse u obtener dividendos politiqueros en el andamiaje de la burocracia, el que logra mantenerse en el poder.

Uribe Vélez representa un patrón político personalista en detrimento del pluralismo político. Lo anterior, lo indican las decisiones que toma el gobierno, la lealtad, respeto, obediencia y subordinación por parte de sus ministros y colaboradores, su estrecha relación con las fuerzas armadas y su posición protagónica en las operaciones militares. El Presidente se muestra como un líder antipolítico, honesto, trabajador incansable e imprescindible para la nación. Gracias a su imagen aglutina seguidores y/o fieles y forma movimientos políticos claramente con el objetivo de ganar contiendas electorales. Se impone como ejecutivo sobre

las otras ramas del poder público. Toma la iniciativa de reformar la Constitución Política, para beneficiar sus intereses particulares, como lo constata la reelección presidencial. Su estilo personal y la relación directa y paternalista con la comunidad desinstitucionaliza, porque no genera la intermediación de los partidos políticos, sino que se muestra como la fuente de salvación a los problemas vitales de los colombianos, obviando procesos políticos y constitucionales, e impidiendo que las instituciones sociales tomen partido en la solución de los múltiples problemas políticos, sociales y económicos que tiene el país.

Así que desbloquear el sistema político, implica asumir la política como principio rector de la conducción estatal, lo que significa reforzar el valor político de los partidos, obligar a sus dirigentes a asumir la responsabilidad que cabe en la crisis, y crear los espacios adecuados para la libre y legitimadora intervención social en los poderes de control y en los múltiples mecanismos de participación democrática.

Las invocaciones presidenciales por rescatar la política de las prácticas que la habían degradado, son sólo eso, invocaciones, no trascienden. Aunque en la campaña electoral prometió atacar el clientelismo y la politiquería, el Presidente Uribe Vélez nombra la vieja clase tradicionalista bipartidista, o sus descendientes, en todos los cargos y niveles; mientras invoca la meritocracia, como criterio fundamental para la incorporación en altos cargos públicos, se conoce la designación de personas que no tienen el conocimiento ni la formación requerida para producir los resultados que se necesitan, y además, releva de los cargos a quienes fueron en primera instancia escogidos por sus virtudes, tratando de devolver los favores clientelistas a quienes facilitaron su reelección. Colombia se encuentra políticamente desinstitucionalizado, y éticamente descompuesto.

Los colombianos no sólo hemos tenido que ver cómo se descomponen los mecanismos de dirección gubernamental, sino también observar cómo los mecanismos de control institucional y social llegan al máximo nivel de incompetencia: los partidos políticos, son incapaces de hacer una adecuada y estructurada oposición política; los sindicatos y movimientos sociales, no han promovido una movilización de trascendencia en la defensa de intereses sectoriales y corporativos de los ciudadanos; los medios de comunicación, viven del sensacionalismo de la chiva y poco investigan acerca de los asuntos gubernamentales, como si el difundir la verdad les trajera la disminución de sus grandes ingresos.

Por tanto, el Estado Colombiano y su gobierno, en búsqueda de la democracia, debe igualar la aplicación de derechos y deberes porque ello modifica las relaciones de poder, pues la concentración de ingresos conduce a la concentración del poder. En Colombia, donde existe una crisis de estatalidad, el

Estado no tiene la capacidad para cumplir sus funciones y objetivos, y se hace fundamental la recuperación de su capacidad para promover la democracia. No llega a existir la democracia, porque el Estado no garantiza y promueve la ciudadanía, y ello es prioritario porque sin ésta la democracia deja de ser una forma de organización del poder, capaz de resolver las relaciones de cooperación y conflicto.

Hoy, cuando se habla de posindustrialismo, la tecnología revoluciona cada uno de los aspectos de la vida social, económica, productiva, política y comunicacional; el Estado cede frente al avance lento y complejo de nuevas comunidades políticas como resultado de los procesos de integración, la lucha por la extensión de los derechos, en consecuencia su abanico se amplía a nuevas categorías de derechos tales como económicos, ecológicos, de minorías, entre otros; pero, el ciudadano se siente desprotegido frente al retiro del Estado y se refugia en su vida privada y en la apatía pública. A su vez, las clases sociales conviven con marginados estructurales también en expansión.

La Estatalidad en Colombia, como condición para que una democracia se desarrolle y enfrente de modo efectivo los desafíos democráticos, debe asumir como agenda el alivio del piso mínimo de desarrollo humano: acceso a servicios públicos, materialización de derechos básicos, adecuadas políticas institucionales de tipo económico y social, y todo ello con la intervención de la sociedad civil para que complementen la implementación de políticas públicas.

Recuperar el Estado para la ciudadanía es un reto para el desarrollo de la democracia en Colombia. Un Estado que sea capaz de conducir el rumbo de la sociedad, que asegure la universalidad de los derechos, que tramite los conflictos de acuerdo a principios democráticos, que garantice eficazmente el funcionamiento del sistema legal, y regule los mercados para establecer equilibrios macroeconómicos, y sistemas de protección social que se basen en asumir la democracia como principio de organización social. Para esto es necesario concretar espacios de diálogo que luego se transformen en acciones concretas desde la sociedad civil y el Gobierno, y profundizar las prácticas legalizadas por la participación popular para reforzar la gobernabilidad democrática.

En todo caso, de los ciudadanos colombianos se requiere la amplísima actividad de intervenir políticamente en el control del ejercicio gubernamental en todos sus órdenes, no sólo del ejecutivo. Debemos disentir apasionadamente sobre los términos de la vida colectiva, con visiones antagónicas que signifiquen el producto de los principios fundamentales de la Nación, pues la práctica de negociar los conflictos sobre las condiciones de la vida colectiva en referencia a una tradición compartida, forja una comunidad bajo las condiciones de un disenso político y constitucional.



Este análisis del ejercicio del gobierno de Álvaro Uribe Vélez, teniendo como base parámetros teóricos contruidos para el estudio del presidencialismo en América Latina, sirve como base para entender que los patrones de comportamiento del mandatario colombiano son una clara muestra del papel populista, personalista y desinstitucionalizador de gran parte de los mandatarios, y que no surge como algo innovador y revolucionario, sino que al contrario es la imagen negativa y repetida de equivocadas tendencias en el poder.

Espero haber aportado una fundamentación política sustentada en líneas teóricas, un estudio de la realidad del ejercicio del poder en Colombia, una indicación seria de cuales son los objetivos reales que se esconden tras la ejecución de políticas gubernamentales, un análisis comparativo de los gobiernos latinoamericanos, y los distintos sentidos que puede asumir cierta tendencia democrática.

La democracia delegativa, el hiperpresidencialismo, el populismo, y la gobernabilidad, fueron criterios formales que sirvieron para darle esquema teórico al análisis sobre el presidencialismo de Álvaro Uribe en Colombia, y para dibujar la realidad de nuestro país durante el ejercicio del poder de quien dijo cambiaría el sentido de la política, conduciría al país a la merecida paz con el ejercicio activo de la fuerza, sentaría las bases de un país sin corrupción, y construiría la institucionalización perdida.

Lo pretendido fue mostrar el tipo y calidad del régimen democrático en Colombia, tomando como base sólo la ejecución de políticas por parte del actual Presidente de la Republica. En nuestro país, las contradicciones entre un sistema institucional basado en la igualdad política de los ciudadanos y la creciente desigualdad social, sumadas a distorsiones institucionales, inestabilidad y violencia, no necesariamente conducen al quiebre de la democracia, pero sí impiden que se consolide, cuando se mantiene la baja institucionalización de los partidos, los impases intermitentes entre el Presidente y el Congreso, y los efectos de la crisis en las conductas políticas, los valores y formas de identificación.

Será un nuevo reto plantear un estudio comparado del gobierno actual con anteriores y posteriores mandatos, analizar las consecuencias surgidas del ejercicio político del gobierno de Uribe Vélez, establecer la efectividad de los controles políticos, sociales y económicos al Presidente, y determinar los logros o perjuicios de una tendencia populista y personalista del poder.

### III. BIBLIOGRAFIA

ALCÁNTARA SÁEZ, Manuel. Gobernabilidad y cambio: elementos para el estudio de la gobernabilidad de los sistemas políticos en épocas de crisis y cambio. México: F.C.E., 1995.

ARBÓS, Xavier y GINER, Salvador. La Gobernabilidad. Ciudadanía y democracia en la encrucijada mundial. Madrid: Siglo XX, 1993.

ARCHER, Ronald y SOBERG SHUGART, Matthew. El potencial desaprovechado del predominio presidencial en Colombia. En: Scott Mainwaring y Matthew Soberg Shugart. Presidencialismo y democracia en América Latina. Buenos Aires: Paidós, 2002.

ARMONY, V. *Is There an Ideological Link Between Neopopulism and Neoliberalism?*. Brazilian Journal of Political Economy 21 (2), 2001, págs. 62-77.

BACHRACH, Peter. Crítica de la teoría elitista de la democracia. Buenos Aires: Amorrortu, 1973.

BOBBIO, Norberto. El futuro de la democracia. México D.F.: F.E.C., 1994.

Borón, Atilio: Peronismo y menemismo: avatares del populismo en la Argentina. Ed. El cielo por asalto, Buenos Aires, 1995.

BOTELLA, Joan. "La opinión pública ante el "Welfare State": ¿Oferta o demanda?". En: Buen Gobierno y Política Social. Barcelona: Ariel, 1997.

BRUGUÉ, J. y R. GOMÁ. "Gobierno local: de la nacionalización al localismo y de la gerencialización a la repolitización". En: Gobiernos locales y políticas públicas. Bienestar social, promoción económica y territorio, compilado por Q. Brugué y R. Gomá. Barcelona: Ariel, 2001.

DAHL, Robert. La poliarquía. Participación y oposición, Buenos Aires: Ediciones Tecno-Rei, 1989.

\_\_\_\_\_. La democracia una guía para los ciudadanos. Madrid: Taurus, 1999.

\_\_\_\_\_. La democracia y sus críticos, Barcelona: Paidós, 2002.

DE LA TORRE, Cristina. Álvaro Uribe o el neopopulismo en Colombia. Medellín: La Carreta Editores, 2005.

HUNTINGTON, S.P. y WATANUKI, J. The Crisis of Democracy. Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission, Nueva York, The Trilateral Commission, 1975.

ELSTER, Jon; SLAGSTAD, Rune. Constitucionalismo y Democracia. México D.F.: F.C.E., 1999.

FELDMAN, Eduardo. "La evolución de la reflexión politológica sobre la democratización y el cambio de régimen a la arquitectura institucional de governance y la gobernabilidad". En: Revista Instituciones y Desarrollo N° 8 y 9 págs. 367-384. Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya, Còrsega 255, 5º 1ª 08036 Barcelona, España, 2001.

GARGARELLA, Roberto. Nos los representantes. Critica de los fundamentos del sistema representativo. Buenos Aires: Miño y Dávila, 1995.

GARRORENA, A. Representación política y constitución democrática. Madrid: Cívitas, 1991.

GONZALEZ Zapata, Julio. "El terrorismo: La utilidad del miedo". En: Estudios Políticos, Numero 21, Medellín, Colombia, julio-diciembre de 2002, pp. 1-182.

GUTIERREZ, Francisco. "Ilegalidad y sistema político en Colombia: la agenda de Uribe Vélez". En Nueva Sociedad, número 192, 2004.

\_\_\_\_\_. "Agregando votos en un sistema altamente desinstitucionalizado". En: Archivos de economía, documento 157, 2001.

HAMILTON, A.; Madison, J.; Jay J. El Federalista. México D.F.: F.C.E., 2 ed., 2001, 430 p.

HOSKIN, Gary y Murillo, Gabriel. Colombia's Perpetual Quest for Peace". En: Journal of democracy, numero 21, vol. 2, 2001.

KRSTICEVIC, Viviana. "Presidencialismo en América Latina". En: El Presidencialismo puesto a prueba. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1992.

LACLAU, Ernesto. Politics and Ideology in Marxist Theory, London, NLB, 1979.

\_\_\_\_\_. “La deriva populista y la centro izquierda latinoamericana”. En: Nueva Sociedad, CEPAL, agosto de 2006, No. 89.

LANZARO, Jorge (compilador). “Tipos de presidencialismo y coaliciones política en América Latina”. En: CLACSO-ASDI, Colección de grupos de trabajo CLACSO, grupo de trabajo: Partidos políticos y sistema electorales, Buenos Aires, 2001.

LEAL, Francisco. “La seguridad: difícil de abordar con democracia”. En: Análisis Política, No. 46, 2002.

\_\_\_\_\_. “La seguridad durante el primer año del gobierno de Álvaro Uribe Vélez”. En: Análisis Político, número 50, 2004.

LINZ, Juan. “Democracia presidencial o parlamentaria: ¿Qué diferencia implica?”. En: La Crisis del presidencialismo. Madrid: Alianza, 1997.

LIJHPART, Arend. Las democracias contemporáneas. Barcelona: Ariel, 1987.

\_\_\_\_\_. Presidencialismo y democracia mayoritaria: observaciones teóricas. En: Presidencialismo y democracia en América Latina. 1 ed., Buenos Aires: Paidós, 2002.

LIPSET, Seymour. Estructuras de división, sistemas de partidos y alineamientos electorales. En: Diez textos de Ciencia Política. Barcelona: Ariel, 1992.

\_\_\_\_\_. “Repensando los requisitos sociales de la democracia”. En: Ágora, cuaderno de estudios políticos. No. 5, 1996, pág. 29-65.

LODOLA, Germán. Neopopulismo y compensaciones a los perdedores del cambio económico en América Latina. En: Dialogo Político. N° 2. Konrad-Adenauer-Stiftung A. C. Año XXI – Junio de 2004.

MACRAE, Donald. El populismo como ideología. En: IUNESCU, G. y E. GELLNER, E. Populismo, significados y características nacionales. Buenos Aires: Amorrortu, 1969.

MAINWARING, Scott. Presidencialismo y democracia en América Latina: revisión de los términos del debate. En: Presidencialismo y democracia en América Latina. 1 ed. Buenos Aires: Paidós, 2002.

SOBERG SHUGART, Matthew. Conclusión: Presidencialismo y sistema de partidos en América Latina. En: Presidencialismo y democracia en América Latina, 1 ed. Buenos Aires: Paidós, 2002.

MANIN, Bernard, PRZEWORSKI, Adam y STOKES, Adam. Democracy, Accountability and Representation. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

MASSON, Ann. "Exclusividad, Autoridad y Estado". En: Análisis Político, numero 47, 2002.

MEDELLÍN, Pedro. El Presidente sitiado. Ingovernabilidad y erosión del poder presidencial en Colombia. Bogotá: Ed. Planeta, 2006, 396 p.

MURILLO, Gabriel y RESTREPO, Rodrigo. La sociedad civil frente a la crisis del régimen político colombiano: ¿atenuante o agravante? En: Instituto Internacional de Gobernabilidad. Ponencia presentada para el foro La Crisis Política Colombiana: Más que un Conflicto Armado y un Proceso de Paz. Bogotá D.C., abril 10-12 de 2002.

NINO, Carlos Santiago. El Hiperpresidencialismo argentino y las concepciones de la democracia. En: El Presidencialismo puesto a prueba. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1992.

\_\_\_\_\_. La Constitución de la democracia deliberativa. Barcelona: Gedisa, 1997.

NOVARO, Marcos. Pilotos de tormenta. Buenos Aires: Ediciones Buena Letra, 1994.

NOVARO, Marcos. Crisis de representación, neopopulismo y consolidación democrática. En: Revista Sociedad, Facultad de Ciencias Sociales U.B.A. Buenos Aires, 1994.

O' DONNELL GUILLERMO. *Delegative democracy?* Notredame: The Helen Kellogg Institute for International Studies University of Notre Dame, 1992.

\_\_\_\_\_. Notas sobre varias "accountabilities" y sus interrelaciones. En: E. PERUZZOTTI y C. SMULOVITZ. Controlando la política. Ciudadanos y medios en las nuevas democracias. Buenos Aires: Temas, 2002.

\_\_\_\_\_. Rendición de cuentas horizontal y nuevas poliarquías. En: Nueva Sociedad. No. 152. Caracas, 1997.

\_\_\_\_\_. Estado, democratización y Ciudadanía. En: Las Incertidumbres de la Democracia. Bogota: Foro Nacional por Colombia, 1995.

\_\_\_\_\_. "Otra institucionalización". En: Ágora, cuaderno de estudios políticos, No. 5, 1996, pág. 5-28.

OÑATE, Pablo. Los Partidos Políticos. En: DEL ÁGUILA, Rafael. Manual de Ciencia Política. Madrid: Trotta, 1997.

PALACIOS, Marco. Presencia y ausencia de populismo: un contrapunto colombo-venezolano. En: Análisis Político. No. 39. Bogota: Universidad Nacional de Colombia, 1996.

PASQUINO, Gianfranco. "Gobernabilidad y calidad de la democracia". En: Buen Gobierno y Política social. Barcelona: Ariel, 1997.

\_\_\_\_\_. "Gobernabilidad", Diccionario de Política. Suplemento, BOBBIO, Norberto, MATEUCCI, Nicola y PASQUINO, Gianfranco. Madrid: Siglo XXI, 1988.

PECAUT, Daniel. Orden y violencia. Evolución socio-política de Colombia entre 1930 y 1953. Bogota: Editorial Norma, 2004.

PNUD. La democracia en América Latina. Buenos Aires, Alfaguara, 2004.

PRATS, J. Administración Pública para el desarrollo de hoy: De la administración al management, del management a la gobernabilidad. Caracas: Revista del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, No. 11, 1998.

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO. La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos. Buenos Aires: Alfaguara, 2004.

RAMÍREZ MANUEL. La Participación Política. Madrid: Tecnos, 1985.

RIVERO, Angel. Representación Política y Participación. En: Manual de Ciencia Política, Madrid: Trotta, 1997, págs. 205-229.

ROMÁN, Santiago. Metodología de la investigación en ciencia política. En: Política, cuestiones y problemas. Buenos Aires: Ariel, 2006.

SADER, Emir. El Populismo una traducción mas completa. En: Revista Sin Permiso, 16 de noviembre de 2005.

SARTORI, Giovanni. Teoría de la democracia 1. El debate contemporáneo. Buenos Aires: Rei, 1990.

\_\_\_\_\_. Ingeniería Constitucional comparada, una investigación de estructuras, incentivos y resultados. 2 ed. México D.F: F.C.E., 2001.

\_\_\_\_\_. Democracia. En: Revista de Ciencia Política. Vol. XIII, No. 1 y 2. Santiago: Instituto de Ciencia Política-Pontificia Universidad Católica de Chile, 1991, págs. 117-151.

\_\_\_\_\_. Elementos de teoría política. Madrid: Alianza, 1992.

SCHUMPETER, Joseph. Capitalismo, Socialismo y Democracia. Barcelona: Folio, 1964.

SOBERG, Shugart Matthew y MAINWAIRING, Scott. Presidencialismo y democracia en América Latina: revisión de los términos del debate. En: Presidencialismo y democracia en América Latina. Buenos Aires: Paidós, 2002.

SULBRANDT, José. Presidencia y Gobernabilidad en América Latina: de la Presidencia Autocrática a la Democrática. En: Revista Reforma y Democracia, CLAD. No, 2. Caracas: Julio de 1994.

TABARES, Juan Fernando. Estoy cargado de tigre. Bogotá: Intermedio, 2006.

TORCAL, Mariano. Cultura Política. En: Manual de Ciencia Política. Madrid: Trotta, 1997.

TORRES, Maria Clara. "Evolución y cambio en las relaciones entre el Gobierno Uribe y la clase política colombiana". Revista Cien días, número 59, 2006.

TOURAINÉ, Alain. El Sistema y los Actores. En: Reforma y Democracia. No. 18. Caracas: Revista del Clad, 2000, págs. 7-24.

\_\_\_\_\_. Actores sociales y sistemas políticos en América Latina. Santiago: Siglo XXI, 1987.

UPRIMNY, Rodrigo, RODRÍGUEZ, César y GARCÍA, Mauricio. Justicia, democracia y violencia en Colombia: La evolución del sistema judicial en las últimas dos décadas". En: GARCIA, Mauricio. ¿Justicia para todos? Sistema judicial, derechos sociales y democracia en Colombia. Bogotá: Norma, 2006.

VALENZUELA, Arturo. La Política de Partidos y la Crisis del Presidencialismo en Chile: una propuesta para una reforma parlamentaria de gobierno. En: LINZ, Juan y VALENZUELA, Arturo. La Crisis del presidencialismo. Vol. 2. Madrid: Alianza,

VALLESPIN, Fernando. El futuro de la política. Madrid: Taurus, 2000.

VÁSQUEZ CARRIZOSA, Alfredo. El poder presidencial en Colombia. Bogotá: Grupo editorial Dobry, 1979.

VILLARRAGA, Álvaro. "La política del gobierno de Uribe frente al tema de la paz". En: Revista Foro, número 52, 2005.

VARGAS, Alejo. "El gobierno de Álvaro Uribe: proyecto y resultados". En: Nueva Sociedad, número 192, 2004.

WALDMAN, Peter. Ensayos sobre política y sociedad en América Latina. Barcelona: Alfa, 1983.

WEBER, Max. Economía y Sociedad. 7 ed. México: Fondo de Cultura Económica. 1984.

WEYLAND, K. Neo-populism and Neoliberalism in Latin America: Unexpected Affinities. Studies in Comparative International Deve - lopment 31 (3), 1996, págs. 3-31.

WILES, Peter. Un síndrome, no una doctrina: algunas tesis elementales sobre el populismo. En: G. IUNESCU y E. GELLNER. Populismo, significados y características nacionales. Buenos Aires: Amorrortu, 1959.

WILLS, María Emma y Sánchez, Gonzalo (coord.). Nuestra Guerra sin nombre. Transformaciones del conflicto en Colombia. Bogotá: Norma, 2006.

WORSLEY. Peter. El concepto del populismo. En: G. IONESCU. Populismo, sus significados y características nacionales. Buenos Aires: Amorrortu, 1959.

ZERMEÑO, Sergio. El regreso del líder. Crisis, neoliberalismo desorden. En: Revista Mexicana de Sociología, No. 54/4. Ciudad. Editorial, 1989.

Fuentes de Internet consultadas:



[www.presidencia.gov.co](http://www.presidencia.gov.co)  
[www.elcolombiano.com.co](http://www.elcolombiano.com.co)  
[www.cidh.org](http://www.cidh.org)  
[www.pais-global.com.ar](http://www.pais-global.com.ar)  
[www.bbcmundo.com](http://www.bbcmundo.com)  
[www.clarin.com](http://www.clarin.com)  
[www.pagina12.com.ar](http://www.pagina12.com.ar)  
[www.sinpermiso.info](http://www.sinpermiso.info)

Revistas consultadas:

Análisis Político

Pagina/12

Sin Permiso

UN Periódico

País Global

Estudios Políticos

Periódicos consultados:

El Tiempo

Clarín

Autores consultados en prensa:

Pedro Medellín

Carlos Lemos Simonds

Mauricio García Villegas

Ivana Rossi

Martín Böhmer

José Natanson

Esteban Crevari

José Obdulio Gaviria

Ralf Dahrendorf