

FORMATO DE DESCRIPCIÓN DE LA TESIS

- AUTOR

Apellidos: Benavides Romero

Nombres: Andrea Carolina

- TÍTULO Y SUBTÍTULO

De las ventajas de ser presidente o un estudio sobre la concentración del poder en Colombia. La reelección del presidente Álvaro Uribe Vélez y el quiebre del pacto constitucional de 1991.

- CIUDAD: Bogotá D. C. AÑO DE ELABORACIÓN: 2005

- NÚMERO DE PÁGINAS: 78 ILUSTRACIONES: Ninguna

- MATERIAL ANEXO (fotografías, dibujos, cuadros, planos, otros): Ninguno

- FACULTAD: Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales

- PROGRAMA: Maestría en Estudios Políticos

- MENCIÓN: Ninguna

- DESCRIPTORES:

- Presidencialismo
- Reelección
- Álvaro Uribe Vélez
- Decisionismo político
- Desequilibrio de poderes

- RESUMEN DEL CONTENIDO:

La tesis tiene por objetivo describir las características generales del régimen presidencialista en Colombia, y analizar los posibles cambios en el diseño institucional a partir de la propuesta de reelección presidencial inmediata en la persona de Álvaro Uribe Vélez. Para esto se estudian las reformas políticas de 1991 y posteriores, y se demuestra que a pesar de la voluntad del constituyente primario por regular la autoridad y reequilibrar los poderes entre las diferentes ramas, el cambio en las reglas de juego ha servido directamente para fortalecer el poder presidencial y el centralismo del Estado. Se hace especial énfasis en el actual gobierno del presidente Álvaro Uribe Vélez, que puede ser calificado como de decisionismo político y estado de seguridad, por las características de su gestión dirigidas al manejo personalista y al detalle de la política nacional, el control de los medios masivos de comunicación, y el desarrollo de una democracia delegativa o plebiscitaria que reduce y casi elimina el rol del ciudadano en la política. Con esto se llega a la conclusión de que a pesar de los ajustes institucionales y jurídicos, el presidencialismo colombiano sigue siendo altamente concentrado, ajeno a mecanismos de control interno, tendiente a la primacía del poder presidencial, y sujeto a una suerte de tensión entre la gobernabilidad política y la legitimidad ciudadana, situación que se ve reforzada por la aprobación de la reelección presidencial inmediata del actual presidente de la República. La metodología utilizada para la presente tesis combina herramientas cuantitativas, observación documental y tratamiento de fuentes secundarias.

**TESIS DE GRADO PARA OPTAR POR EL TÍTULO DE MAGISTRA
EN ESTUDIOS POLÍTICOS**

**DE LAS VENTAJAS DE SER PRESIDENTE, O UN ESTUDIO SOBRE LA
CONCENTRACIÓN DEL PODER EN COLOMBIA**

**La reelección del Presidente Álvaro Uribe Vélez y el quiebre
del pacto constitucional de 1991**

ANDREA CAROLINA BENAVIDES ROMERO

Cód. 52'389.377

DIRECTOR:

DR. LUIS CARLOS VALENCIA SARRIA

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y RELACIONES INTERNACIONALES
MAESTRÍA EN ESTUDIOS POLÍTICOS**

BOGOTÁ, AGOSTO DE 2005

TABLA DE CONTENIDO

INTRODUCCIÓN.....	p. 7
OBJETIVO GENERAL.....	p. 10
OBJETIVOS ESPECÍFICOS.....	p. 11
METODOLOGÍA.....	p. 11
ANTECEDENTES.....	p. 13
CAPÍTULO I	
CARACTERÍSTICAS DEL PRESIDENCIALISMO COLOMBIANO, CRISIS POLÍTICA Y CAMBIO CONSTITUCIONAL	
i) Características del presidencialismo colombiano.....	p. 19
ii) Elementos explicativos de la crisis política.....	p. 22
iii) La Constitución de 1991 y la apuesta por el reestablecimiento del equilibrio de poderes.....	p. 26
iv) Persistencia de la crisis y cambios posteriores a 1991.....	p. 30

CAPÍTULO II

EL GOBIERNO URIBE Y EL REFORZAMIENTO DEL PODER PRESIDENCIAL

- i) Contextualización del periodo de gobierno y temas de agenda.....p. 36**
- ii) Tensiones y conflictos alrededor de la propuesta de reelección presidencial inmediata..... p. 46**
- iii) El estado de seguridad y el neopresidencialismo decisionista.....p. 54**

CAPÍTULO III

REINGENIERÍA INSTITUCIONAL, CAMBIO CULTURAL Y EQUILIBRIO DE PODERES

Cambio cultural-institucional y control político.....p. 58

CONCLUSIONES.....p. 67

BIBLIOGRAFÍA.....p. 70

DE LAS VENTAJAS DE SER PRESIDENTE, O UN ESTUDIO SOBRE LA CONCENTRACIÓN DEL PODER EN COLOMBIA

La reelección del Presidente Álvaro Uribe Vélez y el quiebre
del pacto constitucional de 1991

I. INTRODUCCIÓN

A pesar de los cambios en el diseño institucional, el régimen político colombiano puede ser considerado como altamente desequilibrado, tendiente a la primacía del poder presidencial, y ajeno a controles sobre el desempeño de las autoridades nacionales elegidas popularmente. Estas condiciones, coincidentes con la cultura política y la tradición organizativa del poder público en el país, se han visto reforzadas con la reciente aprobación de la reelección presidencial inmediata por parte del Congreso de la República, continuando con la idea de un presidencialismo exacerbado o de tipo imperial, muy criticado a lo largo del siglo pasado.

La reelección inmediata, que favorece de manera particular y directa al actual Presidente de la República Álvaro Uribe Vélez, da al traste con los acuerdos políticos alcanzados con la reforma constitucional de 1991, manifestando una suerte de tensión entre la gobernabilidad política y la legitimidad ciudadana, en medio de un panorama de descrédito de la actividad pública y del papel del Estado en la resolución de las demandas sociales. Adicionalmente, la emergencia de líderes políticos carismáticos de corte autoritario, como el Presidente Uribe, y la puesta en

marcha de una democracia delegativa o plebiscitaria, que apoyada en los medios masivos de comunicación refuerza una idea de orden político por fuera del arbitraje ciudadano, complementan la situación.

En ese orden de ideas, la presente monografía de grado pretende dar cuenta de las principales características del régimen político en Colombia, las reformas políticas e institucionales llevadas a cabo con referencia a tal régimen, y los posibles cambios en el desarrollo de la vida política del país, a raíz de la reelección presidencial inmediata en la persona de Álvaro Uribe Vélez. Si bien no se conoce aún la decisión de la Corte Constitucional, con respecto a la constitucionalidad y validez del proyecto de reelección aprobado en diciembre de 2004 por el Congreso, su estudio adquiere relevancia propia, no sólo como evaluación ex post de los cambios instituidos en 1991, sino como análisis proyectivo del desempeño de las fuerzas políticas nacionales en los años venideros.

El presente documento recoge la situación del país de 1991 a la fecha, a través de la siguiente estructura organizativa: un primer capítulo titulado “Características del presidencialismo colombiano, crisis política y cambio constitucional”, que incluye los elementos constitutivos del régimen político, las razones de la alta concentración del poder presidencial, la tardía modernización política y la precaria inserción económica y social, la crisis de gobernabilidad, legalidad y legitimidad del régimen, el desarrollo de los gobiernos posteriores a 1991, y los repetidos esfuerzos por depurar el régimen político y lograr el equilibrio de poderes entre las ramas,

ejemplificados en la Constitución de 1991 y las reformas políticas del Congreso y del sistema electoral y de partidos.

Un segundo capítulo, referido exclusivamente al Presidente Álvaro Uribe Vélez y su forma de gobierno, denominado “El gobierno Uribe y el reforzamiento del poder presidencial”, que da cuenta de los temas de agenda y las características del tipo de gestión del actual mandatario, el esquema de partidos y el contingente legislativo del Presidente, las diferentes posturas alrededor de la reelección y el cambio en el orden político a raíz de la aprobación de tal proyecto, y la emergencia de un nuevo presidencialismo de tipo decisionista y de estado de seguridad, que refuerza la idea de concentración del poder presidencial en Colombia.

Por último, un capítulo dedicado a la “Reingeniería institucional, cambio cultural y equilibrio de poderes”, que evalúa la utilidad y efectividad de las reformas políticas del régimen presidencialista en la última década, haciendo énfasis en la necesidad de combinar constantemente el reajuste en el diseño institucional y la promulgación de leyes y normas jurídicas, con cambios en la cultura política y avances en la democratización del régimen y la formación ciudadana.

El documento termina con unas breves conclusiones sobre el cambio en el régimen presidencialista colombiano, que en vez de favorecer la distribución de poder y autoridad, y por ende de control y balance entre las ramas Ejecutiva, Legislativa y

Judicial, termina más bien en la perpetuación de una dictadura constitucional sin violar los límites legales del Estado.

Justifica el desarrollo del presente trabajo monográfico, el interés de la Ciencia Política por los procesos de democratización y consolidación democrática de los países en vía de desarrollo, la necesidad institucional de contar con estructuras gubernamentales capaces de cumplir con los fines del Estado y el reconocimiento de la soberanía popular, y la utilidad académica de una evaluación sosegada de las ventajas y desventajas de la reelección presidencial, en regímenes con alta concentración de poder en cabeza del primer mandatario.

Aunque este no es un tema acabado, por limitaciones de tiempo, espacio y desarrollo de la coyuntura política, se busca que su desarrollo contribuya al estudio de la línea de investigación en “Presidencialismo y Parlamentarismo”, del grupo de investigación en “Gobierno, Fortalecimiento Institucional y Políticas Públicas”, de la Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales de la Pontificia Universidad Javeriana.

II. OBJETIVO GENERAL

Analizar las características generales y los posibles cambios en el régimen presidencialista colombiano, a partir de la propuesta de reelección presidencial inmediata en la persona de Álvaro Uribe Vélez.

III. OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- Formular las principales características del régimen presidencialista colombiano a partir de la Constitución de 1991.
- Determinar la relación entre régimen presidencial, crisis política y reforma política en la década de los 90.
- Analizar la propuesta de reelección inmediata del presidente Álvaro Uribe Vélez y los cambios sobre el sistema democrático.
- Sugerir criterios de reforma institucional y cultura política favorables al control político y el equilibrio de poderes en Colombia.
- Aportar conceptualmente al trabajo de investigación sobre Presidencialismo y Parlamentarismo, del grupo Gobierno, Fortalecimiento Institucional y Políticas Públicas.

IV. METODOLOGÍA

El desarrollo metodológico de esta investigación parte de dos premisas básicas en las Ciencias Sociales: una referida a la utilización de diseños hipotético-deductivos para el tratamiento de problemas, y otra a la necesidad de interrelacionar la realidad práctica con cuerpos teóricos previamente desarrollados.

Dado que la investigación se fija un análisis del presidencialismo colombiano y del cambio político a raíz de la aprobación de la reelección presidencial, la metodología

a utilizar combina permanentemente herramientas cuantitativas, observación documental y tratamiento de fuentes secundarias. Siguiendo a Elsy Bonilla y Penélope Rodríguez, esta metodología se estructura de la siguiente manera: “[la investigación cuantitativa] parte de los conceptos teóricos aceptados por la comunidad científica, que permiten formular hipótesis sobre relaciones esperadas entre las variables. Continúa con un proceso de recolección de información con base en conceptos empíricos medibles, derivados de los conceptos teóricos con los que se construyen las hipótesis. Concluida esta etapa se procede a analizar los datos, presentar los resultados y determinar el grado de significación de las relaciones estipuladas en los datos. Este proceso hipotético-deductivo se inicia, como su nombre lo indica, con una fase de deducción de las hipótesis conceptuales y continúa con la operacionalización de las variables, la recolección y el procesamiento de datos, la interpretación y la inducción, que buscan contrastar los resultados empíricos con el marco conceptual que fundamenta el proceso deductivo” (Bonilla y Rodríguez, 1997, 45)

Este trabajo monográfico no pretende, sin embargo, ser ajeno al debate epistemológico contemporáneo sobre la crisis de paradigmas y la necesidad de cambio en las metodologías de investigación en las Ciencias Sociales, que viene ganando espacio en el mundo académico. Como lo bien lo expone Eduardo Bericat en su obra Integración de los métodos cuantitativo y cualitativo en la investigación social: significado y medida, “más allá de la alternancia histórica entre los métodos cualitativo y cuantitativo y más allá de su excelente compartimentación, la ciencia

social hoy busca nuevos espacios de integración desde los que observar la realidad. Esto exige, en primer término, la aplicación simultánea de ambas aplicaciones metodológicas a un mismo objeto de investigación. Pero también exige, como ineludible tarea previa, una difuminación de la frontera, una relativa deconstrucción metodológica de la divisoria” (Bericat, 1998, 14)

V. ANTECEDENTES¹

- Regímenes políticos y poder presidencial

El estudio de los regímenes presidencialistas y parlamentaristas, y en especial el análisis comparado de países de reciente democratización como América Latina, África, Asia y Europa central, ha ganado gran importancia en las últimas décadas, a raíz de la preocupación sobre la influencia del diseño institucional en la consolidación o quiebre de las democracias (Linz, 1997). En el caso específico del presidencialismo, la pregunta ha girado alrededor de la hipótesis sobre si este tipo de régimen, en contraposición al modelo parlamentarista, propende más fácilmente a la inestabilidad política y las acciones lesivas contra la democracia, a causa de la gran concentración del poder en cabeza de una sola figura política (Linz y Valenzuela, 1997; Nohlen y Fernández, 1998).

¹ Los antecedentes tienen como fin, exponer grosso modo los principales avances teóricos alrededor de los temas eje de la investigación; sin embargo, para no entorpecer el desarrollo del trabajo, en este acápite se reseñan apenas algunas ideas generales.

Como lo mencionan Scott Mainwaring y Matthew Soberg Shugart en su obra *Presidencialismo y democracia en América Latina* (2002), los intentos de organización política bajo este modelo, buscan diseñar instituciones que mejoren la capacidad de adaptación a la democracia, especialmente en aquellas naciones con tradición de gobiernos militares o dictatoriales, o en aquellos países en que a pesar de la existencia de una democracia formal, no se cuenta con instituciones políticas sólidas capaces de adaptarse a las necesidades del cambio político. Autores como Carlota Jackisch (1995) y Jorge Lanzaro (2001), subrayan además la importancia de evaluar el tipo de interacción entre el modelo presidencial, los poderes presidenciales ordinarios, y la fuerza y control de los partidos políticos y demás actores de la arena pública, con el fin de entender la formación de un diseño institucional propio para cada país.

Frente a las ventajas o desventajas de estos dos regímenes, la literatura es también amplia en argumentos. Específicamente en lo atinente al presidencialismo, las virtudes radican en la posibilidad de elección directa del Presidente y del Congreso por parte de los ciudadanos, la distribución y separación de poderes, el control político regulado entre las fuerzas, el periodo de gobierno prefijado y estable para el diseño y cumplimiento de los planes de trabajo, y el mayor accountability electoral e identificabilidad política, entre otros elementos. Entre las desventajas del modelo, por el contrario, se mencionan el débil liderazgo del Presidente frente a un primer ministro, la falta de apoyo mayoritario de la Cámara y el Senado, la imposibilidad de destituir los mandatarios de Estado ante gestiones ineficientes, la escasa capacidad

del sistema para atender a crisis de carácter político o económico, y la tendencia del presidencialismo a promover gobiernos de minoría, por citar algunos.

Desde la óptica del parlamentarismo, las ventajas se expresan en la flexibilidad del régimen político para responder a las crisis, la motivación a los múltiples liderazgos y la colaboración entre bancadas y frentes políticos, la responsabilidad del Presidente ante las Cámaras y la posibilidad de extender su mandato, la superación de la lógica de “el ganador se lleva todo” y la participación de las diferentes bancadas en el gobierno, así como una mayor opción para lograr pactos eficientes. Entre las desventajas se cuentan el límite al poder de decisión directa de los ciudadanos, la incertidumbre permanente frente a la estabilidad del régimen por el cambio constante de dirigentes, y el quiebre y rediseño de pactos o acuerdos en la distribución del poder, entre las más visibles. De todos estos aspectos dan cuentas obras como las de Dieter Nohlen y Mario Fernández (1991), Juan Linz (1997), Giovanni Sartori (1996) y Simón Pachano (1998), entre otros.

- Reelección presidencial

En el debate sobre la reelección presidencial, de otra parte, pueden diferenciarse dos cuestiones de fondo: de un lado, la discusión conceptual sobre la figura de la reelección como componente del sistema democrático, y de otro, las acciones políticas de facto ejercidas por algunos dirigentes, para incorporar en el ordenamiento jurídico nacional el componente de reelección inmediata.

En el primero de los casos, el debate alrededor de la reelección ha puesto de manifiesto asuntos como la eficacia del principio de distribución de poderes, el sistema de frenos y contrapesos, y la necesidad o conveniencia de un Congreso o Parlamento con mayor poder de veto y control sobre la persona del Presidente. Lo mismo ha ocurrido con temas como la necesidad de contar con un ordenamiento jurídico formal que determine la duración de los periodos de gobierno, la posibilidad o la prohibición de la reelección, y las condiciones en que el Presidente - candidato (en el caso de la reelección inmediata) puede hacer uso de los recursos de ley, sin caer en el abuso de su autoridad en la búsqueda de fines electorales.

La urgencia de reglamentación e institucionalidad del régimen, aplica también para los partidos políticos en cuanto a su organización, disciplina interna y al liderazgo de las bancadas en el Congreso, así como a las Altas Cortes en cumplimiento de su papel de control de constitucionalidad de la propuesta reelectoral. El objetivo es evitar que el poder se utilice con fines electorales, porque ante la ausencia de un verdadero pluralismo político (y, podría agregarse, de instrumentos efectivos de control), los gobiernos terminarán produciendo y representando al mismo tiempo la opinión pública, haciendo favorable el debate sobre la reelección (Gaona, 1988, 315).

Una revisión preliminar de la literatura, deja como saldo para el caso colombiano, sendos documentos de registro histórico que dan cuenta de la evolución de la propuesta de reelección, aún en medio de discusiones de peso sobre el régimen

político, como las derivadas de la disputa entre los liberales federalistas o los conservadores centralistas en el siglo pasado (Castro, 2004; Vázquez, 1979; Valencia, 1987). Con estos antecedentes, es evidente que la actuación de facto por parte de los líderes políticos, implica serios traumatismos en la estructura original del régimen político. En palabras de Jaime Castro, “siempre que un presidente ha buscado ejercer el poder más de un periodo (...) se han generado en el país graves problemas institucionales y serios desajustes políticos” (Castro, 2004, 21)

- Cambio institucional

De otra parte, la interrelación entre las reglas del juego político, el desempeño del régimen presidencialista y el ajuste del diseño institucional, muestra también elementos importantes. Por un lado, al estar inmerso en un sistema de tipo democrático que respalda la vigencia de los derechos, las libertades y la soberanía del constituyente primario sobre sus autoridades, podría suponerse casi improbable el desvío del régimen hacia acciones autoritarias contrarias al sistema democrático. No obstante, esto se pone en duda en el régimen político colombiano, en que el Presidente de la República es a la vez jefe de Estado, jefe de gobierno y máxima autoridad en materia administrativa, militar y de relaciones exteriores, lo que le confiere un poder superior a cualquier otro actor o fuerza política dentro del establecimiento.

El papel del Ejecutivo y en particular la autoridad del Presidente de la República, ha aumentado su poder e importancia con el paso de los años, debido principalmente a tres factores: i) el crecimiento del poder de la administración pública y la delimitación del rol del Estado en la economía, ii) la tendencia a la personalización del poder y el carisma de los dirigentes y iii) el subdesarrollo estructural y la debilidad de las instituciones políticas en el país (Gaona, 1988, 277). Los estudios encontrados para el caso colombiano, recalcan el gran poder que le confiere el diseño institucional a la figura del Presidente de la República, y cómo las reformas políticas y constitucionales que ha vivido el país, han sido en su mayoría animadas por la necesidad de reequilibrar el reparto de poder entre las ramas. No es gratuito que la historia de Colombia de cuenta de 12 dictaduras entre civiles y militares vividas en el país en casi 200 años de República, y de las constantes tensiones entre el Presidente y el Congreso alrededor de los principios de organización del Estado.

CAPÍTULO I

CARACTERÍSTICAS DEL PRESIDENCIALISMO COLOMBIANO, CRISIS POLÍTICA Y CAMBIO CONSTITUCIONAL

Una breve mirada a la historia política colombiana, basta para poner de manifiesto una suerte de crisis de gobernabilidad, determinada por la tardía modernización política, las dificultades del desarrollo económico, la precaria inserción social y un ejercicio de poder público ajeno a controles y chequeos internos. De allí que resulte relevante analizar la configuración política del régimen, su posible injerencia en la permanencia de la crisis y las respuestas institucionales y políticas para la superación de tal situación; a partir de las características generales del presidencialismo, los factores que configuran la crisis política y las dificultades para la gobernabilidad democrática, el cambio político impulsado con la reforma constitucional de 1991, y la eficacia o aplicabilidad de los principales mecanismos de control institucional, en la Colombia posterior a 1991.

i. Características del presidencialismo colombiano

El régimen político en Colombia se ha configurado, desde el origen mismo de la República, a través de confrontaciones armadas, luchas de intereses y diversos pactos políticos de tipo consociacional. Sus principales características han sido la alta concentración de poder en cabeza del Presidente, la sostenibilidad contrahecha

de un desequilibrio en la división de poderes, y la falta de un control institucional y ciudadano al ejercicio de las autoridades públicas.

El predominio del poder del Presidente como elemento central del régimen, le ha valido a Colombia el calificativo de “presidencialismo exacerbado o de tipo imperial” (Vázquez, 1986), sustentándose tal afirmación en la tendencia de las constituciones políticas previas a 1991, de legislar atendiendo a “circunstancias eminentemente políticas favorables a las facciones en el poder” (Vázquez, 1986: 14).

El tipo imperial colombiano se enmarca en la debilidad estructural de las instituciones y los variados factores de inestabilidad social y violencia armada, que han obligado a constantes llamados a estados de sitio o conmoción interior, la creación de poderes presidenciales paraconstitucionales, y la vigencia intemporal de tales poderes sin las correspondientes medidas de control. Así mismo descansa sobre unas élites políticas y un conjunto de sectores dirigentes de carácter cerrado y excluyente, que han logrado perdurar al interior de los estamentos del Estado a través de acuerdos de coalición al margen de las consideraciones programáticas de los agentes, y por un acertado manejo discursivo de la representación de los intereses ciudadanos. Lo anterior, en consecuencia directa con condiciones propias de la cultura política colombiana, como el carácter personalista y caudillista de la política; el manejo hacendatario de la cosa pública y la concentración de la autoridad alrededor de la tenencia de la tierra; la corta distancia ideológica entre partidos; las alianzas políticas para la conservación de los espacios de poder, y una

forma particular de relación entre el ciudadano y las instituciones públicas, a través de lógicas clientelistas y de mercado².

Al interior del régimen político colombiano recaen en el Presidente buena parte de las responsabilidades pero también de las libertades del Estado moderno, por lo que el primer mandatario es considerado al mismo tiempo como jefe de Estado, jefe de gobierno, encargado de las relaciones internacionales, comandante en jefe de las Fuerzas Militares y cabeza administrativa del Estado. Por esta amplia gama de responsabilidades y derechos, se han clasificado en cinco los tipos de funciones presidenciales en Colombia: i) ejecutar las leyes, ii) ejercer potestad reglamentaria, iii) conservar el orden público, iv) conformar el gabinete y v) organizar la vida administrativa del Estado (Rodríguez, 2001: 58 y ss). Más allá del constituyente primario, estos poderes son concedidos por el Congreso en un juego de intereses y relaciones clientelistas bastante fino, que sirven tanto al Presidente individualmente considerado como a los intereses de los congresistas en ejercicio (Archer y Shugart, 2002: 128). De esta manera se mantienen como condiciones permanentes del presidencialismo imperial colombiano, una suerte de desequilibrio natural pero autosostenible entre las ramas, un sistema de partidos levemente solidificado, y un modelo electoral susceptible de aplicarse según las simpatías del establecimiento.

Vale decir adicionalmente, que a pesar de la apertura democrática de 1991, el sistema de partidos en Colombia se caracteriza por un bipartidismo dominante con presencia no decisoria de otros grupos políticos (Cepeda, 2003: 54); una escasa

² Para una caracterización de la cultura política colombiana, ver: López de la Roche (comp), 1990.

distancia ideológica entre partidos; la baja competencia inter-partidista y el aumento de la lucha intra-partidista o al interior de un mismo partido; la creciente fraccionalización y faccionalización de los partidos; la indisciplina interna y la falta de espíritu de cuerpo, y la debilidad estructural de la fórmula gobierno-oposición, entre otras condiciones (Pachón, 2002).

ii. Elementos explicativos de la crisis política

El diseño institucional colombiano, altamente concentrado en cabeza del Presidente y sin mayores niveles de responsabilidad política interna ante las instituciones y los ciudadanos, ha presentado en concomitancia dificultades en la regulación del exceso de poder y autoridad por parte del primer mandatario; pactos políticos en procura de la sostenibilidad de las élites, y fuertes reacciones sociales por la invalidez de la soberanía popular en la delimitación de las potestades del Estado. Así las cosas, se ha ido configurando a lo largo del tiempo una crisis política de múltiples aristas, que se expresa por un lado en asuntos militares, económicos, sociales e institucionales, y por otro en dificultades para la gobernabilidad, la legitimidad y la legalidad del régimen³.

En primer lugar, desde el punto de vista militar, la crisis política se caracteriza por la pérdida parcial del monopolio del uso legítimo de la fuerza; la regionalización del conflicto armado y la cooptación del territorio a través de la apertura de fronteras

³ El tema de la crisis política ha sido ampliamente trabajado en la historia colombiana. Para algunas referencias ver: Gutiérrez (comp.), 2001; Arango (comp.), 1997.

internas; la degradación de la situación humanitaria y el porcentaje creciente de violaciones a los derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario; la influencia de fenómenos como el narcotráfico en el desarrollo del agro, el sistema político y el sector justicia; la amenaza del terrorismo como nuevo enemigo interno en el periodo de posguerra fría, y la eficacia apenas relativa de los procesos de negociación, reinserción política, sometimiento a la justicia y políticas de Estado hacia la paz, en más de 40 años de confrontación armada.

En lo económico, la crisis proviene de un proceso de modernización que no se corresponde con la redistribución de la riqueza al interior del Estado; la pérdida de capacidad de decisión del Estado frente a actores supranacionales y nacionales del sector privado; la privatización y creciente absorción del Estado por parte de empresas particulares; la implementación de severas políticas de ajuste fiscal y racionalización del gasto público; el aumento en los gastos de defensa y seguridad y la correspondiente reducción de inversiones en seguridad social, servicios públicos, justicia y educación, y la descentralización administrativa y delegación de obligaciones fiscales a municipios con escasa capacidad de gestión, entre otros elementos.

Socialmente hablando, las peculiaridades de la crisis se evidencian en la desconfianza ciudadana ante el Estado, y la pérdida de centralidad de la política como espacio para la regulación de las demandas sociales; la escasa eficiencia de los mecanismos formales de participación, y la exclusión del ciudadano común de la

toma de decisiones en asuntos de interés general; la cooptación meramente electoral de los sectores subalternos; el empobrecimiento de las clases bajas y el aumento de la brecha social; las altas tasas de desempleo y el crecimiento de la economía informal; el levantamiento y la protesta popular como vías de hecho para la participación democrática, y en general, la división entre “las dos Colombias”, como una forma de demostrar la democratización “desde arriba” del régimen político (Blanquer y Gros, 2002)

Finalmente desde el punto de vista institucional, la crisis se asocia con unas instituciones políticas cerradas y poco eficientes en la tarea de canalizar las demandas ciudadanas, y con un reparto inequitativo de las responsabilidades gubernamentales y del poder de dominio. Esto se refleja en la alta asignación de poderes al Ejecutivo y al Presidente de la República, en comparación con las ramas legislativa y Judicial; y en la incompatibilidad de la doble legitimidad de origen del presidencialismo, que aunque fundada en la potestad de elección popular directa del Presidente y los congresistas, termina otorgando mayor soporte ciudadano al Presidente que a los demás actores representativos.

La crisis aumenta por el beneplácito de los actores políticos ante el Presidente, que adecuan sus jugadas políticas según las necesidades particulares en términos clientelistas y de sostenimiento electoral. Como lo expone Grace Ivana Deheza en su estudio sobre los gobiernos de coalición en los sistemas presidencialistas de América del Sur (2002), Colombia ha contado a lo largo de su historia con gobiernos

de coalición y “pactos de caballeros” para el reparto del poder. Tal apreciación es confirmada por David Roll en su artículo sobre los partidos políticos en Colombia, haciendo mención a las coaliciones más emblemáticas entre liberales y conservadores, para permitir la vigencia sin control de los poderes especiales del Presidente (Roll, 2001: 149 y ss). No obstante, aunque estas coaliciones de gobierno permiten hacer frente a problemáticas sociales o económicas de gran envergadura, no ofrecen una estabilidad real al régimen político. Eso significa, que en tanto los actores políticos son sujetos racionales que atienden a cálculos de costo-beneficio, la concertación de acuerdos de gobierno pasa por la valoración de los costos políticos de cooperar o no cooperar, y por la ponderación de las ganancias políticas y económicas que obtendrán los actores en el juego por el poder. Así, como en ningún caso el Presidente va a circular tanto poder político como para quedar autoexcluido del sistema, ni va a delegar en el cuerpo Legislativo la adopción de las políticas centrales para la acción del gobierno; la rama ejecutiva llevará siempre la delantera en las relaciones de equilibrio de poderes. De esta manera, la participación de los partidos en el gobierno y la cooperación entre el Presidente y el Congreso, dependen del control del Presidente a la presión de los actores, y del tipo de interacciones, negociaciones y acuerdos que el mandatario nacional establezca (Deheza, 2002; Chasquetti, 2001).

Lo que complejiza la crisis, es que el reparto de la “torta” burocrática, y en general la distribución del poder y la toma de decisiones en los organismos colegiados, no pasa por una discusión democrática enmarcada en las necesidades de la

representación ciudadana. Además las dificultades para la cooperación y ayuda mutua entre las ramas, y las limitaciones para conformar un contingente Legislativo favorable a la gobernabilidad, sin tener que pasar por la constitución de pactos encubiertos de reparto de poder (Chasqueti, 2001:7); demandan una amplia reingeniería constitucional en términos de la conformación institucional.

En síntesis, parafraseando al profesor Edgar Ramírez de la Universidad Nacional, la crisis política colombiana no puede definirse como crisis exclusiva del régimen político. Esta es una crisis que conjuga factores históricos de larga y corta duración que fueron opacados, acallados o simplemente postergados, dificultando una definición moderna de la política en Colombia. Es esa tardía modernización política, con una alta demanda por la democratización o construcción desde la base del régimen político, lo que debe llamar nuestra atención (Ramírez, 1996).

iii. La Constitución de 1991 y la apuesta por el reestablecimiento del equilibrio de poderes

El principal temor por la perpetuación de un presidencialismo exacerbado, aparte de la tendencia siempre vigente a un autoritarismo o régimen político despótico, es la alta concentración de poder del Presidente en detrimento del equilibrio de poderes; el inmovilismo político o los frenos y bloqueos en la actividad legislativa, y los pactos y manejos antidemocráticos entre los actores tradicionales de la política. Esto motivó, en los últimos años de la década de los 80, la convocatoria a una Asamblea

Nacional Constituyente encargada de promover un cambio estructural en las características del presidencialismo colombiano, y superar la centenaria Carta Política de 1886 aún vigente en el país.

La citación a tal Asamblea, tuvo como antecedentes el intento de un acuerdo interpartidista impulsado por el gobierno de Virgilio Barco (1986-1990), la presión ciudadana ejemplificada a través del movimiento estudiantil de la séptima papeleta, y la exigencia de democratización del sistema político, como resultado de los procesos de desmovilización y entrega de armas por parte de los diversos grupos ilegales. Aunque los objetivos de su formulación fueron múltiples, puede decirse en general que buscó la democratización del sistema político, y la apertura del país al contexto internacional de la economía. De esta manera propuso el reequilibrio de los poderes públicos; la recuperación de la capacidad de gestión del Congreso y el aparato de justicia; la inclusión social y económica; el tránsito de una democracia meramente representativa a una participativa; la garantía de los derechos y las libertades ciudadanas, socavados en épocas anteriores bajo los estados de excepción; la puesta en marcha de una mayor descentralización política y administrativa, y la implementación de políticas aperturistas y de liberalización de las fronteras, entre otras reformas. Lo sustancial del proceso, fue que al ser convocado conjuntamente entre los ciudadanos y el gobierno, permitió la participación amplia de nuevos actores sociales y populares, anteriormente desconocidos por la ley. Como lo menciona Luís Carlos Sáchica en su estudio sobre el nuevo constitucionalismo colombiano, los procesos previos de cambio

constitucional fueron diseñados exclusivamente por los partidos políticos o el gobierno de turno, como respuesta restrictiva a la crisis social o a graves coyunturas históricas. Así ocurrió tras la crisis entre bolivarianistas y santanderistas en 1828, la victoria militar del General Mosquera en 1863, el triunfo de los conservadores y liberales moderados de 1885, la caída del General Reyes y la dictadura de la Regeneración en 1910, y todas las reformas parciales a la Carta Magna, última de las cuales se había dado en 1968, con el fin de fortalecer los poderes especiales del Presidente (Sáchica, 1996: 99).

La reforma política y el rediseño institucional procuraron superar la llamada democracia “desde arriba”, por lo cual la Constitución de 1991 fue calificada por el mismo Presidente Gaviria (1990-1994), como un nuevo orden político basado en la legitimidad propia de un consenso pluralista (Gaviria, 1991). Siguiendo a Barry Buzan, el orden político interno está basado en una apropiada distribución de la legitimidad vertical del Estado y la legitimidad horizontal del ciudadano, con base en las cuales se sustenta el pacto o contrato social. La vinculación del ciudadano en la toma de decisiones, el respaldo ciudadano a las autoridades legalmente constituidas, y la cohesión de la sociedad civil alrededor de una visión compartida de Nación, dan como resultado tal propósito (Buzan citado por Ann Mason, 2002).

La Asamblea Nacional Constituyente planteó por lo menos tres escenarios de restitución del orden político. En primer lugar, la superación del inmovilismo político y la debilidad de la rama legislativa; que en palabras de Elizabeth Ungar vivía una

suerte de relación perversa dependiente del Ejecutivo, fundamentada en la debilidad del sistema de partidos, la fragmentación y escasa disciplina interna y las relaciones de tipo clientelar y personalista con el gobierno (Ungar, 2003: 98). Adicionalmente se propuso fortalecer las funciones de representatividad ciudadana, a través de la reforma del sistema electoral y la creación de la circunscripción nacional para la elección del Senado; el control al Ejecutivo mediante un sistema de frenos y contrapesos, con procedimientos como la moción de censura o la citación a los ministros; racionalizar el trabajo Legislativo, a través de la normativización, la creación de unidades técnicas de apoyo y la separación de las tareas de orden administrativo y político, y mejorar el grado de credibilidad y legitimidad ciudadana, por medio de una gestión legislativa más eficiente y cercana a las demandas de la población (Cepeda, 2003: 93).

En segundo lugar, la nueva Constitución puso sobre la mesa la discusión sobre el régimen de partidos, y la necesidad de ampliar el espectro partidista de un bipartidismo recio a un multipartidismo moderado; a propósito de la entrada a la vida civil de grupos de izquierda como la AD M-19 o la Unión Patriótica, de movimientos sociales, sectoriales y minoritarios con asiento en la Asamblea Nacional Constituyente, y del debilitamiento del pacto bipartidista del Frente Nacional. Así abrió las puertas a la institucionalización del régimen, a través de la ampliación de los actores en competencia; las reglas claras para la conformación de partidos y movimientos políticos; la disciplina interna y la democratización en la toma de decisiones al interior de los partidos; la moralización de la actividad partidista,

corroída por la corrupción y el narcotráfico, y la recuperación del papel de los partidos políticos como correas de transmisión y representantes de la pluralidad ciudadana en la lucha por el poder (Gutiérrez, 2002; Giraldo, 2003).

Finalmente, y siendo quizás el elemento de mayor importancia, la nueva Constitución avanzó notablemente en el reconocimiento del ciudadano como sujeto de derechos y actor político en equidad, estableciendo la idea original de soberanía popular y poder constituyente, como recurso primordial para la legitimidad del régimen. De esta manera reconoció la diversidad étnica y cultural y por ende las diferentes formas de organización y desarrollo; amplió los espacios de participación y control ciudadano, y generó herramientas como la acción de tutela, el referendo, la consulta popular, la planeación participativa y el manejo de presupuestos participativos, para dar real capacidad de decisión a los ciudadanos comunes. Lo anterior, con base en el tránsito de un Estado de Derecho a un Estado Social de Derecho, en que el derecho formal propio del Estado liberal burgués fue desplazado por una nueva propuesta de derecho material, fundamentada en el reconocimiento, positivización e implementación de los derechos humanos (Sánchez, 2002: 41).

iv. Persistencia de la crisis y cambios posteriores a 1991

Aunque la Constitución de 1991 significó un muy importante avance en la democratización del régimen, y la construcción plural (o “desde abajo”) de la vida política del Estado, una rápida evaluación de su desarrollo da como resultado la

permanencia de los elementos de crisis que suscitaron su agenciamiento. Si bien es cierto que el tiempo transcurrido desde su promulgación es aún muy limitado (14 años), no se encuentran transformaciones destacadas en las áreas más estratégicas para la sostenibilidad del régimen: por un lado, la inclusión social y económica de la población, y por otro, la vigencia de los principios de legalidad y división y equilibrio de poderes entre las ramas del poder público (Ministerio del Interior, 2002).

Pareciera que a pesar del cambio constitucional, las reglas de juego formales e informales vigentes antes de 1991, no hubieran sufrido ajustes importantes en lo referente a la concertación del poder, el derecho a legislar por decreto, la eficacia de los mecanismos de control, la participación ciudadana, y el cambio en la moral de las élites y dirigentes políticos. La mayoría de las instituciones políticas creadas en el 91 se han politizado o no permiten la neutralidad necesaria para el control de la autoridad, como en el caso de las Cortes y los organismos electorales. Varios de los mecanismos de participación ciudadana se han deformado, como la utilización clientelista de los escenarios de planeación participativa, o han degenerado en un pulso de fuerzas entre los ciudadanos y el Estado como sucede con la tutela. Sendas leyes sociales han resultado de difícil aplicación por las condiciones fiscales del Estado, o han sido modificadas en una especie de contra-reforma según las necesidades del gobierno de turno. Igualmente se ha considerado que el simple cambio en las normas jurídicas trae consigo el cambio en la percepción y cultura políticas, por lo que se han visto frustradas múltiples expectativas frente al rediseño

político en el país. En resumidas cuentas, la Constitución de 1991 ha sido objeto de una contra-reforma política, con consecuencias negativas para la legitimidad del régimen y la democratización política.

Esto puede verse en los gobiernos posteriores a la nueva Constitución, que comenzaron incluyendo propuestas de cambio contrarias al espíritu de la Carta. En primer lugar, el mismo gobierno de Cesar Gaviria (1990-1994) encargado de poner en marcha la Constitución, no tuvo reparo en firmar compromisos crediticios con la banca internacional o aprobar convenios de intercambio comercial con países vecinos, en detrimento de la estabilidad de pequeños y medianos empresarios que no estaban preparados tecnológica ni financieramente para la apertura. Si bien es cierto que el Estado colombiano se veía abocado a la inserción definitiva en el escenario internacional de la economía; el cambio en el papel del Estado, la reducción de su tamaño y la menor injerencia del sector público en los procesos de acumulación de capital, afectaron el inicio de la nueva configuración política, social y económica del país. Además no hay que ir muy lejos para afirmar que el proceso seguido por Colombia en la etapa de apertura, reforzó los lazos de dependencia económica y aún política con potencias internacionales hegemónicas como el caso de Estados Unidos, y permitió la emergencia de una nueva agenda temática postguerra fría, sobre temas como la seguridad hemisférica, la lucha contra el narcotráfico y la persecución del terrorismo, tratados de manera dominante y unilateral.

Posteriormente, el gobierno de Ernesto Samper (1994-1998) demostró la fragilidad de la nueva Constitución y los mecanismos de control político, después de salir adelante de un juicio en la Cámara de Representantes, por el ingreso de dineros del narcotráfico en su campaña presidencial. Así se evidenció no sólo en la sostenibilidad del régimen en sus cuatro años de gobierno, sino también en la promoción de reformas políticas favorables al Congreso, como encargado original de evaluar su gestión. Específicamente en 1995 se aprobó financieramente la Comisión para el estudio de la reforma de los partidos políticos, en atención a la necesidad de regular las normas constitucionales generales de 1991 (Cepeda, 2003). Sin embargo, en vez de lograr la depuración de los mecanismos de control, la implementación del estatuto de oposición y el control de constitucionalidad a la actuación del Ejecutivo; la comisión sirvió para abrir el debate sobre la financiación estatal de los partidos y las elecciones, lo que daba una ganancia directa muy significativa a varios de los que en ese tiempo firmaron la demanda por corrupción contra el Presidente. Lo mismo ocurrió con el aumento desmedido, por fuera de los planes presupuestales del gobierno, de las mesadas y bonificaciones salariales de sectores como el magisterio y las Fuerzas Militares, en procura de una estabilidad política tras los escándalos de corrupción. Así las cosas, la normatividad política, fiscal y militar del Estado, terminó ajustándose a las necesidades de sostenibilidad del régimen, dando como resultado una autonomía indiscutible de la autoridad presidencial.

En la misma línea, y reforzando la condición prima del presidencialismo en Colombia, el gobierno de Andrés Pastrana (1998-2002) intentó ampliar los poderes presidenciales especiales, en clara contradicción con el equilibrio pretendido con la nueva Constitución. La propuesta de iniciar diálogos de paz con las guerrillas de las FARC-EP y el ELN, le permitió solicitar del Congreso de la República la designación de poderes paraconstitucionales de legislación. No obstante, su gobierno se enfrentó a serias dificultades con la propuesta de referendo contra la corrupción, impulsada por Ingrid Betancourt, y la contrapropuesta de reforma política con revocatoria presidencial, animada por el Congreso (Cepeda, 2003).

Vale la pena resaltar la puesta en escena de algunos de los mecanismos de control político y constitucional habilitados desde 1991. De un lado, el llamado a juicio del Presidente Samper por parte del Congreso, y la legalidad de la protesta ciudadana en favor de su dimisión del gobierno; y de otro, la promoción del referendo popular como instrumento de democracia directa, y la moción de censura instalada por el Legislativo contra el Ministro del Interior Néstor Humberto Martínez, en el gobierno Pastrana. No obstante, a pesar de la vigencia formal de tales mecanismos el resultado fue casi nulo, lo que hace afirmar que aún es largo el camino por recorrer para el control de la autoridad presidencial.

Mientras el país no incluya en su ordenamiento jurídico y sobre todo en su práctica política, la importancia de regular el poder y exigir la rendición de cuentas por parte de sus mandatarios, no van a ser muchas las posibilidades para construir

democracia desde la base. Sin una correspondencia entre leyes e instituciones (consideradas como valores sociales), o lo que es lo mismo, la construcción de legitimidad desde la legalidad, los pretendidos cambios políticos estarán sujetos a los vaivenes de la coyuntura. Como bien lo ha dicho el profesor Edgar Ramírez, la gobernabilidad en Colombia es un pacto de élites, en donde la crisis del régimen se negocia entre la acción clientelar y la contrareforma constitucional del Estado (Ramírez, 1996).

CAPÍTULO II

EL GOBIERNO URIBE Y EL REFORZAMIENTO DEL PODER PRESIDENCIAL

La contra-reforma constitucional llevada a cabo por los gobiernos posteriores a 1991, como impedimento del desmonte de poderes especiales en cabeza del Presidente, el re-equilibrio de poderes, y la participación y control social ciudadano a la gestión pública, tiene su punto más álgido en el actual gobierno del Presidente Álvaro Uribe Vélez. Desde comienzos de su periodo en agosto de 2002, el Presidente Uribe propuso cambios sustanciales que imprimieron un nuevo estilo en la forma de gobierno, muy acordes con su personalidad y la visión del país desde la seguridad y la primacía del orden público. Las siguientes páginas incluyen una caracterización general de su gobierno tras tres años de mandato; los elementos de discusión más importantes alrededor de la propuesta de reelección presidencial inmediata, y una conceptualización sobre el actual tipo de presidencialismo en Colombia.

i. Contextualización del periodo de gobierno y temas de agenda

Desde el inicio de su campaña presidencial en el 2001, momento en el cual su índice de favorabilidad no superaba los cinco puntos porcentuales, Álvaro Uribe Vélez se ha presentado como un líder político de perfil técnico pero humanista, cansado de las estructuras tradicionales de la política (disidente del liberalismo), y

cuya bandera es la recuperación del orden público y la presencia territorial del Estado. A lo largo de su gestión ha argumentado implícitamente la necesidad de establecer un “nuevo orden de cosas”, a través de la recuperación del poder presidencial y el reajuste de la Carta Constitucional de 1991; frente a la cual ha logrado la aprobación de sendas reforma políticas, jurídicas y socioculturales de gran trascendencia, que le han permitido gobernar sin restricción ni control la mayor parte del periodo.

A tan sólo cuatro días de iniciado su gobierno, solicitó del Congreso la aprobación del estado de conmoción interior y la ampliación de sus poderes Legislativos; para hacer frente a una situación de orden público altamente creciente, como consecuencia del rompimiento del proceso de diálogo entre el gobierno Pastrana y la guerrilla de las FARC-EP. A través de un excelente manejo de medios de comunicación, en una estrategia que combinó el temor con la necesidad de la respuesta militar a la crisis del Estado, aprovechó la vigencia del estado de conmoción interior para la creación de un impuesto al patrimonio o impuesto de guerra; la puesta en marcha de las zonas de recuperación de Arauca y Montes de María; la asignación de poderes Judiciales a las Fuerzas Militares, y la validación de mecanismos lesivos a los derechos humanos, como la detención sin orden de captura, el censo poblacional y las restricciones a la movilidad humana en zonas de conflicto. Ante las restricciones impuestas por la Corte Constitucional a la ampliación ilimitada de sus poderes, catalogó a la justicia como politizada, e inició una serie de reformas para reducir la injerencia de las Cortes y el sistema de justicia

en la gestión del Ejecutivo. De allí la reforma a la Fiscalía y el recorte a las funciones de instrucción, y el proyecto de ley (luego retirado) sobre la potestad de la Corte en los estudios de constitucionalidad en temas de orden público. En la misma línea, logró en tres años la aprobación de la ley de alternatividad penal o justicia y paz como base jurídica de la negociación con los grupos de autodefensa; la votación del estatuto antiterrorista, y la reforma a los códigos penal y de procedimiento penal.

Desde el punto de vista administrativo, llevó a cabo la fusión de ministerios, la supresión de entidades territoriales, y ajustes directos en las políticas de gerencia y administración de empresas públicas como Telecom, Ecopetrol, el Banco de la República y las Empresas Municipales de Cali. Propuso el plan de choque de ajuste presupuestal, las reformas al sistema pensional, laboral y tributario, y la criticada reforma al sistema de justicia incluida la acción de tutela. Como muestra de su gran capacidad de presión política, lideró la propuesta de referendo popular contra la corrupción y la politiquería en octubre de 2003, y acudió a la aprobación por parte del Congreso, de la propuesta de reelección presidencial inmediata, hoy en estudio de la Corte Constitucional. No obstante, sus propuestas pueden ser consideradas como nocivas para la democratización del régimen y el control político, por cerrar los espacios de rendición de cuentas ante el país, e ir en contra de los acuerdos plurales de 1991⁴.

⁴ Una postura crítica frente a los cambios institucionales llevados a cabo por el Presidente Uribe, se encuentran en las columnas de opinión de los periodistas Hernando Gómez Buendía y María Jimena Dussan. Para los cambios en el sistema de justicia y control, ver: Colectivo de Abogados “José Alvear Restrepo”, La constitución como obstáculo (2004).

Haciendo un balance de los tres años de gobierno recientemente cumplidos, son significativos tanto los reconocimientos como las críticas a su gestión. Dentro de los cuatro ejes estratégicos planteados por el gobierno: i) brindar seguridad democrática, ii) lograr la reactivación económica con crecimiento sostenible y creación de empleo, iii) la reactivación social a través de las siete estrategias de equidad⁵, y iv) la renovación de la administración pública; las cifras presentadas desde el sector oficial y la sociedad civil organizada, dejan entrever serias diferencias. Según el informe presentado por el Presidente al Congreso de la República el pasado 20 de julio, el Plan Nacional de Desarrollo se ha cumplido en un 70%, sobre todo en términos de seguridad y equidad social. En materia de orden público, el Estado hizo presencia en los 32 departamentos y 1.065 municipios del país, se fortaleció la capacidad operativa de la Fuerza Pública, se redujo a la mitad la tasa homicidios, y los secuestros en carretera bajaron en porcentaje. La economía creció al 4% por segundo año consecutivo, el ajuste fiscal ha sido efectivo, y la aprobación por parte del Congreso de las reformas pensional, tributaria y financiera, han generado ahorros e influenciado el buen desempeño de las actividades financieras (DNP, 2005). Las expectativas de los empresarios han mejorado, las exportaciones totales mostraron el mayor crecimiento en 10 años, y bajó la tasa de desempleo con respecto al mismo periodo de los dos gobiernos anteriores. Según el gobierno, la línea de pobreza se redujo en 5,17 puntos porcentuales y la línea de indigencia en 4,3%, del 2002 al 2004. La reactivación social ha cumplido cuatro de las siete estrategias de equidad, y la gobernabilidad

⁵ Estas estrategias son: i) revolución educativa, ii) ampliación y mejoramiento de la protección y seguridad social, iii) impulso a la economía solidaria, iv) manejo social del campo, v) manejo social de los servicios públicos, vi) país de propietarios, y vii) calidad de vida urbana.

del país ha mejorado por efecto de la política de seguridad democrática, la reforma del Estado y el control de la corrupción.

No obstante, ONG's, organismos internacionales de derechos humanos, y una porción de la población consultada en las encuestas, determinan lo contrario. En áreas estratégicas como la seguridad, los derechos humanos y la paz, las cifras demuestran contundencia en la presencia de la fuerza pública en todo el territorio nacional, pero un aumento en las violaciones a los derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario, sobre todo en zonas liberadas por los grupos de autodefensas. Adicionalmente se han generado tensiones por el incumplimiento del gobierno en los planes de reincorporación a la vida civil de los excombatientes, y siguen las críticas por la impunidad de la ley de justicia y paz. La no apertura de un proceso de diálogo con las guerrillas de las FARC-EP y el ELN, además de demostrar la complejidad de las condiciones mínimas exigidas para reunirse, demuestran la falta de voluntad política del Presidente para ejercer una verdadera política de Estado para la paz. El número de desplazados ha aumentado dramáticamente, con cifras como los 848 casos diarios reportados por ACNUR en el primer semestre de 2005. Según Javier Torres de la Fundación Posconflicto, la inversión para la guerra alcanzó el 4.9% del PIB en el 2004, y el país social se debate entre los nuevos derechos económicos, sociales y culturales incluidos en la Constitución, y una política de ajuste económico, reestructuración y mercantilización de la política social (Sarmiento, 2004). Sigue primando la suposición equivocada de las élites políticas, de lograr la eliminación de la pobreza con el simple crecimiento

de la economía, mientras se pierden \$ 14,5 millones de pesos por corrupción. Hay una tensa relación entre Uribe y sus homólogos en Venezuela y Ecuador; continúa el miedo a un supuesto bloque de izquierda apoyado por Cuba, y se toman decisiones inconsultas en beneficio de la economía de EEUU con el TLC, por si fuera poca la dependencia política, económica y militar con el imperio del norte⁶.

La gestión de Uribe como Presidente se caracteriza por la alta capacidad de trabajo y la concentración personal de las decisiones y temas de agenda; la influencia directa y al detalle en el manejo sectorial y regional de la política; la condición de actuar al margen de los partidos políticos y en general sin un partido de gobierno definido; por aplicar una política mediática con prácticas de democracia delegativa y manejo de la opinión pública; por la tendencia al quiebre o suplantación de los canales de organización y participación formal de la ciudadanía, a través de los consejos comunitarios de gobierno, y por la gestión y reparto de recursos de manera controlada, personalista y clientelar, a través de las negociaciones individualizadas con los miembros del Congreso.

La ausencia de un partido de gobierno, o de unas mayorías legislativas robustecidas y permanentes que acompañen su ejercicio presidencial, refuerzan la idea de Serrafiero sobre una mayor dependencia de los actores políticos al Presidente que de éste a los partidos; disminuyendo la necesidad del primer mandatario de concertar o negociar sus espacios de poder, y descartando las

⁶ Para un balance del gobierno, ver: DNP, programa Sinergia (2005), Periódico El Tiempo (julio 31/2005), Plataforma DESC (2004), Medios para la Paz (2005).

prácticas corrientes de control político partidista a las que debería responder en caso de un mandato grupal (Serrafero, 1998). Así mismo, establece una relación desigual y personalista con el Congreso, que en vez de ayudar al equilibrio de poderes y la colaboración armónica entre las ramas, profundiza las condiciones de un régimen presidencialista exacerbado. En este sentido, las palabras de Alfredo Vázquez Carrizosa, aunque escritas dos décadas atrás, vuelven a tener relevancia. Según su punto de vista, mientras el diseño constitucional colombiano siga privilegiando la figura del Presidente por encima de los otros organismos institucionales, el país dará paso a una “dictadura constitucional” que ya tiene largo asiento en la historia de la República (Vázquez, 1986: 17). Una personalidad como la de Álvaro Uribe Vélez, fundada y sostenida en lo que Juan Rial denominaría como una fascinación o nostalgia ciudadana, por la reedición de líderes políticos capaces de ejercer una autoridad fuerte que controle y supere los factores endógenos y exógenos que ponen en riesgo el sistema político (Rial, 1995), es apenas apta para este desarrollo.

No es un secreto que tras el desconcierto con la política tradicional, la política contemporánea pase de ser un asunto corporativo a enfocarse en las capacidades directas del líder (Perelli, 1995: 192); campo éste en el que Uribe tiene mucho que mostrar. De este modo, la política autocrática de Uribe ha empezado a construir un modelo en donde el índice de credibilidad personal es la medida con que se juzga toda la acción de gobierno. Recordando a Weber, la gracia o el carisma como una de las tres formas legítimas de dominación, implica poner en manos del caudillo o

dirigente, el devenir de las acciones políticas: “la adhesión al carisma del profeta, o al jefe en la guerra, o al gran demagogo en la ecclesia o en el parlamento, significa que se considera que el dirigente posee en su persona la condición de conducir a los hombres, y que estos obedecen no en virtud de la tradición o de un precepto moral sino porque creen en ese dirigente” (Weber, 1984: 12). Adicionalmente, a la par de la figura presidencial, se destacan dos nuevos elementos que le han servido al actual gobierno para posicionar una imagen favorable: de un lado, el protagonismo de los medios masivos de comunicación, y de otro, el cambio hacia una democracia de tipo semidirecto o plebiscitario.

Según Juan Rial, “cada vez más, las formas de hacer política pasan por el manejo de los medios de comunicación masivos, la radio y la televisión, lo que acentúa los mecanismos de participación semidirecta, así como a un constante seguimiento de la opinión pública mediante estudios de carácter cuantitativo y cualitativo” (Rial, 1995: 99). Los partidos políticos y demás instituciones y formas tradicionales de hacer política, han sido proporcionalmente reemplazados por los medios masivos de comunicación (incluida la internet), que se han convertido en los nuevos agregadores de intereses y correas de transmisión de demandas, tratando de recrear con un lenguaje sencillo un nuevo sentido de identidad de la política (Hincapié, 1997). A partir de la mediatización de la política, la atención se pone más en la toma de decisiones técnicas individuales o el apoyo a esas decisiones, que en la política con su carácter parlamentario o corporativo original. Los medios son los responsables de poner en la agenda pública los temas de interés ciudadano, y por

esa misma vía, los candidatos cuyo perfil se adapte más fácilmente a las necesidades de las élites en el poder. Se considera que los nuevos líderes personalistas deben actuar “muy de cerca a la opinión”, para no pervertir los límites de la institucionalidad democrática y conservar las bases electorales (Perelli, 1995). En esa medida los medios proveen al gobernante de los recursos para hacer un seguimiento permanente de la opinión pública, a través de encuestas, sondeos de opinión, chats interactivos, y en general cualquier ejercicio que interpele al ciudadano en términos de sujeto particular -ya no de masa- a través de un discurso fácilmente amoldable a las mayorías. Así se asiste a una especie de “campaña política permanente”, muy evidente en el gobierno Uribe, en que la información política que circula por los medios tiene “la circularidad y repetitividad del mensaje publicitario” (Perelli, 1995: 170), para postular los temas de agenda que sirvan a los fines particulares de los sujetos políticos.

Según los teóricos contemporáneos estudiosos de este enfoque, el ciudadano del común no busca exactamente una vinculación más estrecha con su representante popular -elegido por voto directo-, sino que opta más bien por la delegación de sus responsabilidades y derechos políticos, a una figura que le brinde garantías de seguridad. La “autorización” absoluta a los elegidos para que gobiernen según su propio criterio, y sin mayor seguimiento o control institucional y ciudadano, es la forma que toma la nueva democracia delegativa que intenta imponerse en Colombia. Existe un interés de redefinición de la política desde lo escénico, en que los ciudadanos pasan a jugar un papel muy importante, en cuanto consumidores de

las imágenes y la propaganda institucional emitida por los medios. La utilización permanente de plebiscitos, referendos, encuestas y sondeos de opinión, y la avivación de los ánimos ciudadanos con contiendas electorales virtuales y por fuera de los calendarios electorales normales, hacen parte de esa nueva forma de movilización. El espacio público ya no es la arena para el debate y la confrontación política (desafortunadamente a veces violenta), ni para la resolución de las problemáticas sociales planteadas al Estado, dado que la política se personaliza y se hace fácilmente clientelizable.

Así las cosas, el retorno a la centralización del poder en la figura presidencial en Colombia, hace temer que se caiga en una especie de forma despótica de gobierno, en que los avances en organización comunitaria, control social, vigilancia de lo público y fortalecimiento de las bases sociales de los partidos como fruto de la apertura constitucional de 1991, se resquebrajen o queden en estado de hibernación. Esto ratificaría las condiciones para un “conservadurismo político local”, necesario para poner en marcha los pactos económicos y del nuevo rol del Estado en el escenario neoliberal y globalizador (Durán, 2003: 61), y que sólo podrá ser combatido con una revisión profunda de las cláusulas y términos del contrato social con el Estado, al que no puede dejarse sin control ni vigilancia en la representación de nuestra soberanía.

ii) Tensiones y conflictos alrededor de la propuesta de reelección presidencial inmediata

A diferencia del parlamentarismo, sólo los regímenes presidencialistas incluyen dentro de sus ordenamientos jurídicos la prohibición de la reelección. En algunos casos ésta aplica para los Presidentes en ejercicio, es decir que no hay reelección inmediata, mientras en otros casos la negación es más tajante, prohibiéndose la reelección aún con gobiernos de interregno. Aunque en América Latina la situación ha venido cambiando favorablemente, después de los enclaves militaristas de mediados del siglo pasado, aún buena parte de los países niega la reelección presidencial inmediata, por temor a la perpetuación en el poder de líderes autoritarios. En el caso particular colombiano, si bien no se han presentado periodos dictatoriales relevantes y álgidos, incluidos el quinquenio de Rafael Reyes y la dictadura militar del General Gustavo Rojas Pinilla, la reelección presidencial había sido prohibida en la última reforma constitucional en aras de un reequilibrio de las fuerzas políticas. Según Mainwaring y Shugart, la Constitución de 1991 se originó en la urgencia de “rectificar la falta de armonía entre el Presidente y el Congreso” (Mainwaring y Shugart, 2002, 12), por lo que limitar los poderes de permanencia del Presidente fue la primera tarea.

La prohibición de la reelección en Colombia no es ni un tema nuevo ni un asunto poco explorado en la historia política del país. Si bien, como lo menciona Bernardo Gaitán Mahecha, a pesar de que las Constituciones de 1830, 1832, 1843, 1853,

1858 y 1863 prohibieron la reelección inmediata del Presidente de la República (Gaitán, 2004), fueron varios los casos en que por vía de hecho o por efecto de una negociación política, se buscó la ampliación de los periodos de gobierno. En especial se destacan las personas de Simón Bolívar, Tomás Cipriano de Mosquera y Rafael Núñez, entre otros, que a pesar de haber vivido en contextos diferentes, apelaron a su carisma, fuerza militar y experiencia política como recurso para ser reelegidos. Después de la Constitución de 1886, que recobró las funciones presidenciales y el poder del Ejecutivo perdidos con el modelo federalista, la situación cambió a favor del primer mandatario. Desde la fecha se aprobó la reelección inmediata del Presidente siempre que éste se retirara del cargo un año y medio antes de la siguiente elección (el periodo de mandato era de seis años), lo que dio pie a un nuevo diseño institucional; no obstante, a pesar de la amplitud del periodo de gobierno, el país vivió un intento significativo de perpetuación en el poder con el Presidente Rafael Reyes (1904-1909), que comenzó su ejercicio con el cierre del Congreso y la convocatoria a una asamblea constituyente, que adecuara las reglas institucionales para un gobierno presidencial de 10 años. Años después, sólo hasta la reforma constitucional de 1910, se puso fin a la reelección inmediata de mandatarios, y se estableció la elección popular del Presidente y el periodo de gobierno presidencial en cuatro años. A partir de allí sólo surgieron casos como el llamado a una asamblea constituyente por parte del General Gustavo Rojas Pinilla en 1957, que volvió a llamar la atención sobre el peligro de perpetuación en el poder de los Presidentes de turno.

De cualquier manera, como lo expone Jaime Castro en su libro *Juicio a la Reelección*, en todos los casos en que el sistema ha cambiado su estructura interna de poder, de cara a la continuación de un mandato, las consecuencias en la estabilidad política se han hecho sentir de manera abrupta. “Siempre que un Presidente ha buscado ejercer el poder más de un periodo, independientemente de que lo haya cumplido o no y de que su pretensión haya honrado o desconocido la ley, los ánimos se han caldeado, el país se ha polarizado, la confrontación ha sido dura (y), a veces se ha deteriorado el orden público. Se han generado graves problemas institucionales y serios desajustes políticos” (Castro, 2004, 21).

No obstante, la reelección de mandatarios, sea esta mediata o inmediata, puede ser analizada por lo menos desde dos puntos de vista distintos: la importancia o validez de la figura de la reelección dentro de un régimen democrático liberal, y las condiciones políticas reales dentro de las que se daría tal proceso de reelección.

Los argumentos a favor de la reelección, tienen que ver con un mejor desempeño del régimen presidencialista. Por un lado, la aplicación de esta figura privilegia una mejor relación de cooperación a lo largo del periodo con las fuerzas y estamentos políticos del Estado, en aras de garantizar un espectro de acción suficientemente amplio y autónomo para el Presidente; de otro, permite seguir ejecutando a más largo plazo políticas gubernamentales en áreas de importancia central para el Estado, superando el temor a la atacada discontinuidad en la política. Igualmente obliga a una mayor y permanente rendición de cuentas frente al ciudadano

(accountability) y da libertad a la sociedad para elegir sus propios líderes, y finalmente, premia los frutos de una gestión pública transparente y eficaz, aprovechando de manera más adecuada el capital político y social que puede derivar de un líder carismático y exitoso.

Desde otro punto de vista, la posibilidad de reelección es seriamente rechazada para los presidencialismos modernos. Si bien la no reelección de mandatarios no es una “característica invariable” del presidencialismo, si es una pauta predominante aún más en países con tradición de autoritarismo y represión (Linz y Valenzuela, 1997). Ya se ha dicho que en este modelo de gobierno prevalece la figura del Presidente y que son escasos y débiles los recursos de control hacia el Ejecutivo, por lo que la reelección puede hacer más vulnerable al sistema de caer en el abuso de poder por parte de un mandatario. Esta debilidad da como resultado un desequilibrio permanente entre las ramas, el posible abuso de la fuerza física legítima representada en las Fuerzas Militares, y una cultura política en que el Presidente es considerado el Mesías salvador de las falencias de la Nación. En esta línea van las razones señaladas tiempo atrás por Locke y Montesquieu, al aducir que el hombre por sus características sociológicas y antropológicas tiende a la concentración y el deseo de perpetuación en el poder, por lo que deben existir instituciones formales (sociales y legales) que regulen su grado de autonomía en el ejercicio de la autoridad (Locke, 1990; Montesquieu, 1972). Habla por sí misma la experiencia negativa de naciones presidencialistas en que se ha permitido la reelección, inmediata o mediata de Presidentes, que sin contar con partidos

políticos fuertes y de oposición, han terminado en crisis políticas de difícil resolución (el caso de Perú, Ecuador, Venezuela y México, entre otros países latinoamericanos). En palabras de Linz, “el principio de no reelección ha adquirido en muchos países una gran importancia simbólica. El recuerdo de gobiernos que duraban toda la vida, de gobernantes, caudillos y dictadores no democráticos, creó la demanda de no reelección” (Linz y Valenzuela, 1997: 48). Además se encuentran las razones referidas a la duración del periodo de mandato, que oscila para un Presidente entre cuatro y cinco años en la mayoría de países, y que también se constituye en un límite a la concentración del poder. Retomando a Linz, “el límite máximo de tiempo para cualquier gobierno entre elecciones, es probablemente la mayor garantía contra la omnipotencia y el abuso de poder, y la última esperanza para los que están en la posición minoritaria” (Linz, 1997: 50).

Sin embargo en el caso colombiano, esta limitación a la omnipotencia y posible abuso de poder por parte del Presidente, se puso en juego en el actual gobierno. Antes de cumplir un año de mandato, y bajo el argumento de su alta popularidad, fue presentado ante el Congreso de la República un proyecto para la aprobación de la reelección presidencial inmediata en la persona de Álvaro Uribe Vélez, que buscaba modificar la norma constitucional que prohibía a cualquier nacional repetir en el cargo central del Estado. Los ocho debates del proyecto, que concluyeron el 14 de diciembre de 2004 con el informe de conciliación de textos en la plenaria de la Cámara de Representantes, dieron pie a varios episodios de crítica y rechazo que sin embargo no fueron suficientes para tumbar la decisión.

Se destacan las críticas de Senadores como Carlos Gaviria, candidato presidencial por Alternativa Democrática y exmagistrado de la Corte Constitucional, en el sentido de que el proyecto de reelección promovió un cambio de reglas para favorecer al mandatario en ejercicio, y demostró la omnipotencia del Ejecutivo sobre las otras dos ramas. En el mismo sentido se pronunció Jaime Dussan, para quien la reelección es una acción oportunista del Presidente, que opacó la agenda permanente del Legislativo dejando de lado problemas fundamentales para el país. En un tono más crítico, Piedad Córdoba relacionó el proyecto de reelección de Uribe con un modelo neoliberal, fascista y paramilitar como trinchera de la derecha latinoamericana; y el representante Gustavo Petro llamó la atención sobre el quiebre de la democracia por el cambio de las normas en beneficio personal. Las críticas al proyecto se profundizaron con episodios como los Yidis Medina y Teodolindo Avendaño, Representantes a la Cámara, quienes sorpresivamente cambiaron su decisión de voto en contra de la reelección, tras recibir del gobierno ayudas financieras directas para sus regiones; en lo que el Senador Carlos Gaviria describió como un claro delito de cohecho. Lo mismo sucedió con la compra de votos a través de empleos diplomáticos, el nombramiento de directores de organismos descentralizados entre los familiares cercanos a los congresistas, y la entrega por parte del Ejecutivo de \$200.000 millones de pesos en auxilios parlamentarios, denunciados por Gustavo Petro. En defensa de la reelección, de otra parte, se escucharon permanentemente voces de defensa como las de Sandra Ceballos, Carlos Holguín Sardi o la Representante a la Cámara por Bogotá Gina Parody, quien planteó que la reelección presidencial no era un tema ajeno a la

historia nacional, y que debía ir de la mano con la reelección de representantes en los cuerpos colegiados. Adicionalmente congresistas uribistas, algunos desertores del liberalismo y el partido conservador en pleno, coincidieron en afirmar la buena gestión del actual Presidente, y la necesidad de continuar con políticas exitosas como la seguridad democrática, en contra del narcoterrorismo y el decrecimiento económico.

En la actualidad el proyecto está en estudio de constitucionalidad por parte de la Corte Constitucional, que deberá anunciar su fallo entre los meses de septiembre y noviembre de 2005. La tarea de la Corte tiene un doble sentido, en tanto evalúa la formalidad del proceso de debate y decisión llevado a cabo por los parlamentarios, y la revisión de compatibilidad de la ley con las normas constitucionales y la voluntad del constituyente primario. A la fecha la Corte ha recibido 18 demandas en contra del proyecto, por argumentos como la incapacidad del Congreso como “constituyente secundario o derivado” para cambiar principios claves de la Constitución; la injerencia directa del gobierno en la defensa del proyecto y la participación de funcionarios públicos en política; vicios de trámite en las votaciones en la Cámara, o el tratamiento tardío de las recusaciones o anuncios de impedimentos para votar por parte de algunos parlamentarios (Revista Semana). Uno de los más críticos revisores de la propuesta es el Procurador General Edgardo Maya, quien ha pedido formalmente a la Corte declarar inexecutable la ley, por favorecer los intereses particulares del actual Presidente. La Corte tiene hasta finales del año para recibir demandas sobre el acto Legislativo, pero una gran

presión de todos los sectores del país por una pronta respuesta. La incógnita está en el resultado que arroje este conjunto de nueve magistrados del más alto nivel, en una balanza que parece estar muy pareja. No hay que olvidar, que esta es la última instancia que podría salir en defensa del actual diseño institucional, en un gobierno que claramente ha querido reducir la capacidad de control de la Corte.

De ser aprobada la reelección, la consecuencia inicial será lo que autores como Maurice Duverger (1970) o Mario Serrafiero (1998) denominan “hipertrofia” del poder presidencial, haciendo referencia al aumento progresivo y desmedido del poder del primer mandatario y la personalización del régimen político. De allí derivaría un estilo presidencial de tipo semiautoritario o de dictadura constitucional, que sin violar las leyes y normas, establecería pautas de gobierno en que las decisiones de rigor político serían exclusivas del Presidente, ampliando así el abanico de tareas y responsabilidades del Ejecutivo dentro del sistema. De otra parte los efectos de la reelección se sentirían en el grado de juego político de las élites y actores tradicionales de poder, que para no ver mermada su injerencia en la administración continuarían con la negociación personalista en favor del Presidente, en una suerte de multiplicación de acuerdos electorales en detrimento de los acuerdos de gobierno (Linz y Valenzuela, 1997). Esta hipertrofia presidencial se sustentaría no sólo en el amplio poder y legitimidad autónoma del Presidente, capaz de cambiar las reglas constitucionales a su favor; sino también en una lógica política caudillista y en una cultura política de redención, en que el mayor grado de legitimidad, apoyo y reconocimiento ciudadano se lo lleve el Presidente de la República. Se reforzaría la “legitimidad desequilibrada” (Serrafiero, 1998), característica tradicional de la

forma de gobierno en Colombia, deformando el alcance de los mecanismos de control institucional y de rendición de cuentas al ciudadano, sobre un programa de gobierno que adolecería del calificativo de programático. Esto sin olvidar un nuevo modelo administrativo fundamentado en los pactos consociacionales de gobierno, el manejo de la opinión pública a través de los medios de comunicación, y la aplicación de mecanismos permanentes de democracia delegativa.

iii) El Estado de seguridad y el neopresidencialismo decisionista

La forma de gobierno impuesta por Álvaro Uribe Vélez, no es más que la profundización del presidencialismo exacerbado o de tipo imperial, mediante un nuevo perfil decisionista y de estado de seguridad. Este decisionismo tiene como base la permanencia de una situación de excepcionalidad y de límite de la gobernabilidad, que trae como supuesto la necesidad de reedición de un líder carismático con potestad para imprimir un nuevo orden político. Este decisionismo político puede describirse como negación directa de los principios liberales del constitucionalismo, en la medida en que cierra toda posibilidad de debate y discusión racional, para sustituirla por la autoridad soberana de la figura presidencial, en quien descansa toda decisión moral y legal en la vida política (Negretto, 1994).

El decisionismo moderno surge como respuesta autoritaria al cambio en el papel del Estado en el escenario global de mercado, la desinstitucionalización del sistema

político, y la reacción ciudadana ante las lesivas políticas de desarrollo económico, ante lo cual el soberano propone una nueva “matriz ideológica” fundada en los siguientes principios: i) legitimidad de origen democrático y electoral, ii) adaptación de la Constitución acorde con la nueva “razón de Estado”, iii) tipo de Estado administrativista o gubernativo, iv) reforzamiento de los poderes presidenciales y utilización de los decretos como principal expresión de la decisión política, v) reducción del juego político de las instituciones parlamentarias y de control, vi) discurso y políticas de gobierno que combinan liberalismo económico y hegemonismo político, y vii) reelección presidencial introducida por reforma constitucional (Bosoer y Leiras, 1999).

La inestabilidad en la situación política producto de los mencionados cambios, permite que el líder decisionista califique como excepcional o normal las distintas situaciones sociales, políticas y económicas del régimen, y desde allí proponga poderes especiales paraconstitucionales, con el fin de suprimir la crisis. Esto deriva en una calificación de inseguridad e incertidumbre permanente, en que no aplican ni son suficientes las leyes normales o para tiempos de paz; por lo que la gobernabilidad o buen desempeño de las metas políticas del Estado, entran a depender exclusivamente de la decisión eficiente del primer mandatario. La problemática radica en que la excepcionalidad se convierte en la norma, y por ende la acción decisionista autoritaria del Presidente, pasa a ser el elemento explicativo del Estado. Los costos de esta fórmula, como lo menciona Negretto, son muy altos: “si lo excepcional se convierte en normal y si la norma sólo puede vivir de la

excepción, significa que para que sobreviva el Estado, su misma autoridad debe adquirir la estructura de una dictadura permanente” (Negretto1994: 12).

Esta dictadura permanente se relaciona con la figura de estado de seguridad hobbesiano, en que a través de los medios de comunicación masivos, se implanta un discurso de temor social (“la sociedad vigilada”), frente al cual el Estado debe desplegar una estrategia de orden sin libertad. Como lo sugiere el profesor Miguel Ángel Herrera, el Estado seductor se funda en la amenaza y la legitimación legalista (Herrera, 2005), en que todo aquel que no acate o discuta la autoridad soberana, pasa a ser objeto de la persecución del Estado. Alcanzar la unidad del Estado implica la polarización de la sociedad en una lógica amigo-enemigo, la militarización de las relaciones sociales, la puesta en marcha de una sociedad civil de orden militar, y el control por parte del Estado del espacio de lo privado. De allí que en el caso colombiano la limitación de los derechos y libertades ciudadanas, la supresión de espacios para el debate, la estigmatización y persecución ciudadana, y la negación del conflicto armado como una problemática basada en equivocadas decisiones políticas, no constituyan ninguna sorpresa.

Como lo consideró Donoso Cortés hace más de un siglo, la unidad del Estado está determinada por la dialéctica de mandar y obedecer y la dialéctica entre dominación y emancipación (Beneyto, 1993); lo que permite que el Estado controle los focos de poder popular y permita el desarrollo legítimo de los fines del Estado, establecidos en la modernidad alrededor del libre flujo de las fuerzas del mercado. El desarrollo

del mercado y el posicionamiento de nuevas élites políticas, ahora relacionadas con la industria y el sector privado, llevan a un “tránsito desde un pluralismo democrático hasta un unanimismo autoritario”, encarnado directamente en el Presidente Álvaro Uribe Vélez (Uribe, 2004: 17). La fricción radica en la contraposición de dos órdenes, uno político-militar y otro social, que deben alcanzar iguales niveles de satisfacción de sus demandas para lograr el equilibrio. En palabras de María Teresa Uribe, las prácticas de gobierno en Colombia son entonces el resultado de la mixtura entre el orden pensado por el Presidente, y los ordenes socio-históricos, económicos y políticos sobre los cuales rigen sus vidas las gentes de este país (Uribe, 2004: 14).

Así, a pesar de la promesa de unificar el país político, el país social y el país económico; en lo que ha terminado el país es en la reimplantación de líderes carismáticos de corte autoritario, que en una mezcla entre “dogmatismo teórico y oportunismo político”, están llevando al traste el pacto constitucional de 1991. No hay que decir más para justificar, como lo afirma Miguel Ángel Herrera, que con el Presidente Uribe Colombia asiste a una “regeneración independiente” bajo un modelo de política discrecional y autoritaria -surgida desde el bloque de poder-, en que las decisiones de política no tienen necesidad de pasar por los canales tradicionales de discusión. De allí que vivamos en una República de élite, o más bien, con una “élite gobernante recompuesta en el Estado Comunitario”, que reduce el ejercicio de la política al círculo exclusivo de los actores tradicionales del sistema (Herrera, 2004).

CAPÍTULO III

REINGENIERÍA INSTITUCIONAL, CAMBIO CULTURAL

Y EQUILIBRIO DE PODERES

Como se ha dicho a lo largo de este trabajo, la política colombiana pasa por una crisis de múltiples dimensiones, cimentada en condiciones estructurales del régimen político y el reparto de poder entre los actores. La principal característica de esta crisis es la incapacidad de la estructura gubernativa para cumplir eficientemente con los fines del Estado, garantizando un orden social, político y económico adecuado. En esa medida, el país se ha visto abocado a una serie de reformas políticas e institucionales de distinto tipo e intensidad, con el fin de lograr el fortalecimiento del Estado y la democratización y recuperación de la dimensión simbólica de la política. No obstante, para que sea efectiva, la modificación de las reglas formales del juego político, debe acompañarse de un cambio en la mentalidad institucional y social de la vida política colombiana. Con esa reflexión, cierra el siguiente capítulo.

Cambio cultural-institucional y control político

Entendiendo el régimen político como el conjunto de pautas, normas e instituciones que regulan el acceso y ejercicio del poder público, incluidos el tipo de actores que tienen derecho a participar, los métodos de arribo y permanencia en el poder, y las reglas y valores mediante las cuales se desarrolla el proceso de toma de

decisiones⁷, puede decirse que en Colombia existen una serie de deficiencias institucionales y culturales a nivel del régimen, que impiden un desarrollo armónico de la sociedad y la economía. Entre estas ineficiencias se destacan la fuerte concentración del poder en cabeza del Presidente; el desequilibrio de funciones, responsabilidades y controles entre las ramas del poder público; la debilidad del sistema de partidos en su tarea de representación de intereses; la escasa participación ciudadana y control político a la acción gubernativa, y la exclusión del sistema productivo de vastos sectores de la sociedad. La presencia de tales elementos y la crisis de gobernabilidad que de ellos se deriva, indican la incapacidad de la estructura gubernativa de cumplir a cabalidad con los fines y propósitos del Estado, entre los que se encuentran la promoción del crecimiento económico y la integración social con redistribución de la riqueza.

El país acude a un prematuro agotamiento del nuevo marco institucional, que ya no permite el desarrollo satisfactorio de los procesos sociales, políticos y económicos, por la desviación que se ha hecho de la forma jurídica del Estado Social de Derecho, en que no tiene sustento la dicotomía de crecimiento económico con decrecimiento social. El decisionismo político propio de las élites en el poder, y más aún en el actual periodo de gobierno, y la separación del país social y el país político, a fin de que los ciudadanos de “a pie” no participen del proceso de toma de decisiones en asuntos de interés general, complejizan el panorama. La tardía modernización del Estado, y la modernización sin democratización (Vargas, 1996),

⁷ Concepto elaborado con base en las definiciones de: Bobbio, Mateucci y Pasquino, (2000) y Dávila (2001).

han privilegiado la vigencia de un orden económico que suplanta lo político, y que hace inválidas las reformas del constituyente de 1991, en la asignación de la soberanía popular y el control político en manos del ciudadano.

La modernización del Estado se relaciona con políticas de ajuste fiscal y desarrollo burocrático acordes con los lineamientos de organismos internacionales, dejando de lado el elemento sustancial del poder estatal: la delegación ciudadana del poder de decisión. No es sólo mejorar la capacidad técnico-administrativa del Estado, aumentar la capacidad productiva o garantizar la vigencia de un orden institucional por la fuerza, sino que esas capacidades del Estado sean formuladas y desarrolladas en favor del ciudadano, del que deriva la legitimidad. Según los principios de la Constitución de 1991, el tránsito hacia una democracia participativa y efectiva, implica la posibilidad de compartir el ejercicio del poder. No obstante como lo expone Enzo Faletto, si se pretende que el poder sea democrático, es necesario que las instancias que lo generan tengan ese carácter (Faletto, 1994)

En Colombia es reconocida la necesidad de generar “legitimidades supletorias” en medio de un panorama de descrédito de la política y de debilidad en el funcionamiento del Estado, por lo cual el presidencialismo moderno ha decidido fortalecer su capacidad unilateral de decisión. El problema es que el comportamiento autoritario y represivo que implementan las élites para lograr la unidad nacional y el orden político, sobre el que sustentan el Estado, ha caído en una ecuación irresoluble entre gobernabilidad y legitimidad. Siguiendo a Fabián

Bosoer y Santiago Leiras, la disyuntiva es tomar por el camino de la gobernabilidad en detrimento de la legitimidad, y hacer descansar esta última en las actitudes personales de un liderazgo plebiscitario y massmediático; o por el contrario, mantener la legitimidad de origen electoral, a costa de un debilitamiento y pérdida de la capacidad de gobierno (Bosoer y Leiras, 1999).

El orden político, sin embargo, no es sólo cuestión de normas y procedimientos sino sobre todo cuestión de confianza y credibilidad en el funcionamiento del aparato estatal. La fortaleza del Estado se mide en el control del territorio y la protección de la población, el crecimiento económico con equidad social, la viabilidad de los sistemas de justicia y seguridad, y la legitimación ciudadana de la actuación de sus dirigentes. Un Estado fuerte necesita para su fundación una idea compartida de nación, para que la acción de los representantes legales tenga en la ciudadanía un sustento legítimo. De esa manera, como lo explica Ann Mason para el caso colombiano, la paradoja de una Estado débil radica en que a medida que su coherencia y legitimidad institucional disminuyen, es más frecuente recurrir a la represión militar como recurso último para mantener la fortaleza del régimen y el control interno (Mason, 2002).

Esta tensión entre orden impuesto y legitimidad de origen, es una característica propia del régimen, que sólo podrá ser revertida mediante una rediseño institucional en lo formal, por un lado, y la promoción de una nueva cultura política en lo informal, por el otro. La Constitución del 91 hizo un esfuerzo muy importante en la materia,

sobre todo en lo referido al ajuste institucional; no obstante es bien sabido, que el simple cambio en las reglas de juego no trae de por sí el cambio en las actitudes o valores morales frente a la política.

Según el enfoque institucional, una reforma institucional es un conjunto de acciones que aspiran a modificar, de manera deliberada, la estructura y la cultura de una organización (Olsen y March, 1997). Según ese mismo enfoque, las estructuras gubernativas que pueden ser objeto de esa reforma, se identifican según los incentivos y mecanismos de control con que busquen orientar el comportamiento de las partes; las formas contractuales que regulan las relaciones entre estas; los modos de asignación de los derechos residuales, y la capacidad de adaptación a cambios en el contexto general en que tienen lugar dichas relaciones (Tenjo, 1996)

Las estructuras gubernativas del presidencialismo colombiano, tienen unos mecanismos de incentivos y control poco eficientes con los principios del diseño institucional, tanto en lo que corresponde al desarrollo interno de la política, como a su relación con el ciudadano. Desde el punto de vista de los incentivos, la lógica de “el ganador se lleva todo” propia de los regímenes presidencialistas, hace que en la conformación del gabinete y en el nombramiento de los cargos administrativos más importantes del Estado, el Presidente puede decidir libremente o de acuerdo a pactos electorales preestablecidos, con quién compartirá el poder y qué grado de poder pondrá en circulación, sin que esto garantice una participación equilibrada dentro del gobierno de las diferentes fuerzas políticas en representación de la

sociedad. Adicionalmente el decisionismo político y la autonomía del cargo presidencial, hacen innecesaria en ciertos casos la conformación de mayorías legislativas o equipos de apoyo legislativo, por lo que el gobierno establece directamente la agenda legislativa y las acciones de lobby necesarias para su aprobación, por fuera del Congreso como espacio tradicional de intermediación. Así mismo, la posibilidad de hacer negociaciones individualizadas con el gobierno de turno, sobre todo en los casos de un Presidente con gran autonomía y legitimidad, desaniman a los congresistas a guardar disciplina partidista y actuar como bancada. La lógica racional explica que cada actor tiene sus propios intereses y cargas valorativas, por lo que tiende hacia aquella cooperación que le facilite alcanzar los niveles individuales de satisfacción, logrando un grado aceptable de representación y legitimidad ciudadana sin perder su autonomía en la práctica política. De otra parte la política electoral vigente (es decir, sin haberse aplicado a nivel nacional el Acto Legislativo 1 de 2003), no garantiza proporcionalidad en la representación de los partidos y movimientos políticos emergentes y alternativos, lo que se constituye a la vez en una falta de incentivos dentro de la estructura institucional del régimen. El panorama se complementa con la pérdida de relevancia relativa del Congreso frente al Ejecutivo, y en particular al Presidente, desvirtuándose la doble legitimidad de origen del régimen político en Colombia.

Desde el punto de vista de los controles, el panorama es aún más desalentador. A pesar de que la Constitución de 1991 fortaleció la capacidad de control político, constitucional, electoral y ciudadano en el país, la aplicabilidad y eficacia de tales

controles no es suficiente. Ante un presidencialismo decisionista y de estado de seguridad, el principal control es el ejercido por las otras ramas del poder público al mandato del Presidente. En el caso específico del Congreso, la moción de observación y la moción de censura a los ministros ha demostrado dificultades procedimentales y operativas que la han hecho inocua. Este instrumento además ha sido utilizado como herramienta de presión y negociación de acuerdos particulares, entre el Ejecutivo y los congresistas citantes, quitándole todo el peso formal. En el caso de la Corte, el control de constitucionalidad a las solicitudes de conmoción interior o a leyes privativas de los derechos y garantías ciudadanas, si bien ha tenido amplio calado logrando controlar parcialmente los excesos presidenciales, no ha alcanzado fuerza suficiente por el contrapeso hecho por las mayorías en el Congreso. En cuanto a los organismos de control y electorales, como la Procuraduría, la Defensoría, o el Consejo Nacional Electoral, los procedimientos de elección de sus titulares (algunos modificados con el Acto Legislativo 1 de 2003), favorecen la politización de los entes de control, y no garantizan la imparcialidad al momento de elección de candidatos. De otra parte la inexistencia del voto programático para el Presidente de la República, aún operando para otros cargos unipersonales de elección, mina la capacidad de control ciudadano e institucional del primer mandatario.

Aunque estas formas de control están lejos de la modalidad original de chequeos y balances que propone la teoría política, vale la pena subrayar el avance en términos de control político con la creación de la Corte Constitucional, las veedurías

ciudadanas o mecanismos como la revocatoria de mandato y el referendo popular, por citar algunos. Los chequeos y balances, o check and balances en lengua inglesa, propenden por un equilibrio al interior del establecimiento estatal, con una serie de límites mínimos y máximos que deben cumplir las autoridades públicas de cara al bienestar colectivo. Este equilibrio no es un fin en sí mismo, sino un medio para posibilitar y garantizar el cabal cumplimiento de los objetivos del Estado, a través de unos poderes que controlen el poder. Este control adquiere relevancia sobre todo en temáticas de gran importancia como el orden público, la vigencia de derechos y libertades, asuntos fiscales y de planeación, o de equidad y políticas sociales. Igualmente gana en relevancia en la lucha contra la corrupción y el clientelismo, y en la acumulación y abuso de poder por parte de algún mandatario. Aunque la continuidad de los chequeos y contrapesos depende de una cultura política favorable y de una tradición sólida en el cumplimiento de las reglas, es muy importante impulsar esta posibilidad de control desde el centro del Estado, no sólo entre unas ramas y otras, sino también al interior de una misma rama, en las relaciones nación-territorios, y en el control ciudadano a los representantes populares.

El cambio en el entorno político es siempre más rápido que el cambio en las rutinas institucionales, lo que genera tensiones permanentes y obliga a adaptaciones coyunturales que no afecten al régimen (Olsen y March, 1997). Es en esas adaptaciones que la clase política colombiana ha logrado adecuarse tan fácilmente a los cambios estructurales, sin ver afectados sus feudos políticos tradicionales,

haciendo que las reformas políticas de 1991 y posteriores, no hayan tenido los efectos esperados.

Sólo un cambio conjunto entre cultura política y diseño institucional, logrará responder a las necesidades del entorno y crear nuevas condiciones políticas. Este cambio pasa por recuperar el valor de la política en la construcción de una visión común de desarrollo; educar para la democracia y permitir el empoderamiento y libre participación de los ciudadanos; recuperar el papel de correas de transmisión de los partidos políticos; generar incentivos políticos para la agregación de intereses y revalidar los espacios de representación popular como el Congreso, y garantizar una división y equilibrio de poderes coherente con el prototipo de un Estado en consolidación.

Para finalizar, basta parafrasear a Enzo Falletto al referirse al reto de las democracias modernas en un Estado globalizado. Según su punto de vista, la fuerza de las transformaciones vendrá de ese cambio conjunto de reglas y valores morales, siempre que se entienda que “de hecho, la vida estatal puede concebirse como la formación y superación continua -en el ámbito de la ley-, de los equilibrios inestables del juego de intereses” (Falletto, 1994).

XI. CONCLUSIONES

Al terminar este estudio sobre las características del presidencialismo en Colombia, se puede dar cuenta de una relación unívoca entre la concentración del poder presidencial y la permanencia de una crisis de gobernabilidad. El poder presidencial, caracterizado en la política moderna por la personalización de la gestión del Estado, la reducción del espectro político de los entes colegiados y de control, la permanencia de situaciones de excepcionalidad y de poderes presidenciales especiales, un conservadurismo político como garantía del cumplimiento de los fines económicos del Estado, y la imposición de un orden militar como condición de la seguridad nacional; se contrapone con las medidas de apertura política del régimen democrático, la división y equilibrio de poderes, el control ciudadano y la demanda por la rendición de cuentas, y un principio de legitimidad basado en la confianza por el cumplimiento de los fines del Estado.

Esta relación de sobre poder presidencial, y las dificultades para sostener una gobernabilidad con base en la legitimidad, se amplían con la reelección del Presidente Álvaro Uribe Vélez, cuya forma de gobierno decisionista y de estado de seguridad, refuerza las bases del presidencialismo exacerbado o de tipo imperial propio de la vida republicana en Colombia, y cuya tendencia no ha logrado ser resuelta con el rediseño institucional de 1991 ni las reformas políticas posteriores.

La incapacidad del diseño político institucional para poner fin al desequilibrio de poderes, tanto por la inviabilidad de los mecanismos de control político, como por la falta de desarrollo jurídico de las nuevas reglas de juego para el régimen electoral y de partidos; se complementa con una cultura política precaria, la baja participación ciudadana en las decisiones de interés general, y la alta capacidad de adaptación de las élites ante las amenazas del entorno, lo que pone de manifiesto la necesidad de un cambio paralelo y progresivo, del componente normativo formal y de las prácticas políticas corrientes e informales del régimen político.

Aunque apenas se están delimitando las propuestas políticas para la próxima elección presidencial, es evidente que la necesidad de reformar las costumbres políticas y sobre todo reforzar los mecanismos y herramientas de control de autoridad, deben ser tema de debate entre los diferentes actores de la política. Lo mismo deberá ocurrir con el papel del Congreso y el dominio que de éste tiene el Ejecutivo, para establecer la utilidad y viabilidad de la división y equilibrio de poderes en Colombia.

Contrariamente a la recuperación y concentración del poder presidencial, como lo sugiere el actual primer mandatario, lo que se requiere en el país es una recomposición de los poderes políticos y en especial de la labor de los partidos políticos, el Congreso de la República y la Corte Constitucional; que proteja al régimen de la hipertrofia y la ilegitimidad, logre la modernización política con democratización, y permita el desarrollo efectivo de las nuevas formas políticas

animadas por los constituyentes primarios en la asamblea de 1991. Si la meta de la política formal es lograr la democratización del régimen y del Estado en Colombia, la redefinición del papel del ciudadano en la conformación de un modelo de nación amplio y participativo, es otro de los elementos de importancia. Esas son algunas de las grandes lecciones del régimen, que deberán resultar como aprendizaje, en medio del cambio de las reglas de juego y la despolitización del Estado y del espacio de lo público.

X. BIBLIOGRAFÍA

- ARANGO, Luz Gabriela (compiladora) (1997)., “La crisis socio-política colombiana: un análisis no coyuntural de la coyuntura”, Facultad de Ciencias Humanas Universidad Nacional de Colombia, Fundación Social, Bogotá.

- ARCHER, Ronald, y SHUGART, Mattew (2002)., El potencial desaprovechado del predominio presidencial en Colombia, En: MAINWARING, Scott y SHUGART, Mattew (compiladores), “Presidencialismo y democracia en América Latina”, Editorial Paidós, Argentina.

- ARTEAGA, Manuel (1993), “Historia política de Colombia”, Intermedio Editores, Bogotá.

- BENEYTO, José María (1993)., “Apocalipsis de la modernidad. El decisionismo político de Donoso Cortés”, Editorial Gedisa, Barcelona.

- BERICAT, Eduardo (1998)., “La integración de los métodos cuantitativo y cualitativo en la investigación social: significado y medida”, Ariel, Barcelona.

- BLANQUER, Jean Michel., y GROS, Christian., (compiladores) (2002), “Las dos Colombias”, Norma, Bogotá.

- BOBBIO, Norberto, MATEUCCI, Incola y otro (2000)., “Diccionario de Ciencia Política”, Siglo XXI Editores, México D. F.
- BONILLA, Elsy, y RODRÍGUEZ, Penélope (1997)., “Más allá del dilema de los métodos. La investigación en Ciencias Sociales”, Ediciones Uniandes, Norma, Bogotá.
- BOSOER, Fabian, y LEIRAS, Santiago (1999)., Posguerra fría, neodecisionismo y nueva fase de capitalismo: el alegato del Príncipe-gobernante en el escenario global de los '90, En: BORON, Atilio (compilador)., “Tiempos violentos: neoliberalismo, globalización y desigualdad en América Latina”, CLACSO - EUDEBA, Buenos Aires.
- CASTRO, Jaime (2004)., “Juicio a la reelección”, Editorial Planeta, Bogotá.
- CEPEDA, Fernando (2002)., La reforma política en Colombia, En: “Reforma política para la ampliación de la democracia”, Fundación de Estudios Empresariales, Consejo Gremial Nacional, Bogotá.
- CHASQUETTI, Daniel (2001)., Democracia, multipartidismo y coaliciones en América Latina: evaluando la difícil combinación, En: LANZARO, Jorge (compilador)., “Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina”, CLACSO, Buenos Aires.

- CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA, Julio 4 de 1991, Imprenta Nacional, Bogotá.

- CORPORACIÓN COLECTIVO DE ABOGADOS “JOSÉ ALVEAR RESTREPO” (2004)., La Constitución como obstáculo, En: PLATAFORMA COLOMBIANA DE DERECHOS HUMANOS, DEMOCRACIA Y DESARROLLO, “Reelección: el embrujo continúa. Segundo año de gobierno de Álvaro Uribe Vélez”, Bogotá.

- DÁVILA, Andrés (2002)., La metamorfosis del sistema político colombiano: ¿clientelismo de mercado o nueva forma de intermediación?, En: GUTIÉRREZ, Francisco (Compilador)., “Degradación o cambio: evolución del sistema político colombiano”, Editorial Norma, Bogotá.

- DEHEZA, Grace (2002)., Gobiernos de coalición en el sistema presidencial: América del Sur, En: MAINWARING, Scott y SHUGART, Matthew (compiladores), “Presidencialismo y democracia en América Latina”, Editorial Paidós, Buenos Aires.

- DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Programa Sinergia (2005)., “Informe al Congreso 2005 Álvaro Uribe Vélez”, Imprenta Nacional, Bogotá.

- DURAN, Vicente (2003)., *El presidente Uribe*, En: Revista Javeriana, No. 697, agosto, Bogotá.
- DUVERGER, Maurice (1970)., “Instituciones políticas y derecho constitucional”, Editorial Ariel, Barcelona.
- EASTON, David (1979)., “Esquema para el análisis político”, Amorrortu, Buenos Aires.
- FALETTO, Enzo (1994)., *La función del Estado en América Latina*, En: Revista Foro, No. 23, Bogotá.
- GAITÁN, Fernando (2004)., *La reelección presidencial*, En: Revista Javeriana, Vol. 140, No. 703, abril, Bogotá.
- GAONA, Manuel (1988)., “Estudios Constitucionales”, Superintendencia de Notariado y Registro, Ministerio de Justicia, Bogotá.
- GAVIRIA, Cesar (1991)., *La Constitución de 1991 es de todos y para todos*, En: Revista Foro, No. 15, septiembre, Bogotá.
- GIRALDO, Fernando (2003)., “Sistema de partidos políticos en Colombia: estado del arte 1991 - 2002”, Centro Editorial Javeriana, Bogotá.

- GUTIÉRREZ, Francisco (Compilador) (2001)., “Degradación o cambio: evolución del sistema político colombiano”, Editorial Norma, Bogotá.

- HERRERA, Miguel Ángel (2004)., *Regeneración, reelección y revocatoria presidencial*, En: Revista Contravía, No. 10, septiembre, Bogotá.

- ----- (editor) (2005)., “Seguridad y gobernabilidad democrática. Neopresidencialismo y participación en Colombia 1991-2003”, Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional, Bogotá.

- HINCAPIÉ, Polly (1997)., *Caudillos de nuevo tipo*, En: Revista Economía Colombiana y Coyuntura Política, No. 267, agosto - septiembre, Bogotá.

- JACKISCH, Carlota (1995)., *Algunos aspectos del debate actual sobre Presidencialismo vs. Parlamentarismo en Latinoamérica*, En: Revista Contribuciones, Vol. 12, No. 1, enero-marzo.

- LANZARO, Jorge (2001)., Tipos de presidencialismo y modos de gobierno en América Latina, En: LANZARO, Jorge (compilador)., “Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina”, CLACSO, Buenos Aires.

- LEAL, Francisco (1996)., *La crisis política: una historia de vieja data*, En: Revista Cien Días, Vol. 8, No. 32, enero-marzo, CINEP, Bogotá.

- LINZ, Juan, y VALENZUELA, Arturo (compiladores) (1997)., “Las crisis del presidencialismo. Perspectivas comparadas”, Vol. 1, Alianza Editorial, Madrid.

- LOCKE, John (1990)., “Segundo tratado sobre el gobierno civil: un ensayo acerca del verdadero origen, alcance y fin del gobierno civil”, Alianza Editorial, Madrid.

- LOPEZ DE LA ROCHE, Fabio (compilador) (1990)., “Ensayos sobre cultura política colombiana”, CINEP, Bogotá.

- MAINWARING, Scott, y SHUGART, Matthew (compiladores) (2002)., “Presidencialismo y democracia en América Latina”, Editorial Paidós, Buenos Aires.

- MASON, Ann (2002)., *La crisis de seguridad en Colombia: causas y consecuencias internacionales de un Estado en vía de fracaso.*, En: Revista Colombia Internacional, No. 49, Departamento de Ciencia Política Universidad de los Andes, diciembre, Bogotá.

- MEDIOS PARA LA PAZ (2005)., Cifras y datos del conflicto armado, En página web: <http://www.mediosparalapaz.org/index.php>

- MINISTERIO DEL INTERIOR (2002)., “Conmemoración y evaluación de los diez años de vigencia de la Constitución Política de Colombia”, Dirección General de Asuntos Políticos y Electorales, Bogotá.

- MONTESQUIEU, Charles de Secondat (1972)., “Del espíritu de las leyes”, Editorial Technos, Madrid.

- NEGRETTO, Gabriel (1994)., *El concepto de decisionismo en Carl Schmitt. El poder negativo de la excepción.*, En: Revista Sociedad, No. 4, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, mayo, Buenos Aires.

- NOHLEN, Dieter (2002)., Presidencialismo, sistemas electorales y sistemas de partidos en América Latina, En: MAINWARING, Scott y SHUGART, Matthew (compiladores), “Presidencialismo y democracia en América Latina”, Editorial Paidós, Buenos Aires.

- ----- (1991)., “Presidencialismo versus parlamentarismo. América Latina”, Editorial Nueva Sociedad, Caracas.

- -----, y FERNÁNDEZ, Mario (editores) (1998)., “El presidencialismo renovado: Instituciones y cambio político en América Latina”, Editorial Nueva Sociedad, Caracas.
- OLSEN, Johan, y MARCH, James (1997)., “El redescubrimiento de las instituciones: la base organizativa de la política”, Universidad Autónoma de Sinaloa, Fondo de Cultura Económica, México.
- PACHÓN, Mónica (2001)., Partido Conservador y sus dinámicas políticas, En: GUTIÉRREZ, Francisco (Compilador)., “Degradación o cambio: evolución del sistema político colombiano”, Editorial Norma, Bogotá.
- Página Web Presidencia de la República de Colombia:
www.presidencia.gov.co
- PERELLI, Carina (1995)., La personalización de la política. Nuevos caudillos, outsiders, política mediática y política informal, en: “Partidos y clase política en América Latina en los 90”, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Centro de Asesoría y Promoción Electoral, San José de Costa Rica.

- PLATAFORMA COLOMBIANA DE DERECHOS HUMANOS, DEMOCRACIA Y DESARROLLO (2004)., “Reelección: el embrujo continúa. Segundo año de gobierno de Álvaro Uribe Vélez”, Bogotá.
- RAMÍREZ, Edgar (1996)., *Crisis política en Colombia. ¿Cuál crisis?.*, En: Revista de Ciencias Humanas, No. 23, diciembre, Bogotá.
- REVISTA SEMANA. Archivo electrónico. Compilación de artículos sobre reelección:<http://semana2.terra.com.co/opencms/opencms/Semana/articulo.html?id=82396>
- RIAL, Juan (1995)., Partidos políticos en América Latina en la década de los 90, En: “Partidos y clase política en América Latina en los 90”, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Centro de Asesoría y Promoción Electoral, San José de Costa Rica.
- RODRIGUEZ, Libardo (2001)., “Estructura del poder público en Colombia”, Editorial Temis, octava edición, Bogotá.
- ROLL, David (2001)., Colombia, En: ALCÁNTARA, Manuel, y FREIDENBERG, Flavia (compiladores), “Partidos políticos de América Latina”. Tomo 1, Países Andinos, Ediciones Universidad de Salamanca, Madrid.

- SÁCHICA, Luís Carlos (1996)., “Nuevo constitucionalismo colombiano”, Editorial Temis, duodécima edición, Bogotá.

- SÁNCHEZ, Ricardo (2002)., El Estado social de derecho en la Constitución Política de Colombia, En: MINISTERIO DEL INTERIOR., “Conmemoración y evaluación de los diez años de vigencia de la Constitución Política de Colombia”, Dirección General de Asuntos Políticos y Electorales, Bogotá.

- SARMIENTO, Libardo (2004)., Malestar social y política pública, En: PLATAFORMA COLOMBIANA DE DERECHOS HUMANOS, DEMOCRACIA Y DESARROLLO, “Reelección: el embrujo continúa. Segundo año de gobierno de Álvaro Uribe Vélez”, Bogotá.

- SARTORI, Giovanni (1996)., “Ingeniería constitucional comparada: una investigación de estructuras, incentivos y resultados”, Fondo de Cultura Económica, México D, F.

- ----- (1992)., “Partidos y sistemas de partidos: marco para un análisis”, Alianza Editorial, Madrid.

- SERRAFERO, Mario (1998)., Presidencialismo y parlamentarismo en América Latina. Un debate abierto, En: Revista Mexicana de Sociología, Vol. 60, No. 2, abril-junio, México D. F.

- TENJO, Fernando (1996)., *Gobernabilidad y economía.*, En: Revista Estrategia Económica y Financiera, No. 234, abril, Bogotá.
- UNGAR, Elizabeth (2002)., Reforma al Congreso de la República, En: “Reforma política para la ampliación de la democracia”, Fundación de Estudios Empresariales, Consejo Gremial Nacional, Bogotá.
- URIBE, María Teresa (2004)., El republicanismo patriótico, En: PLATAFORMA COLOMBIANA DE DERECHOS HUMANOS, DEMOCRACIA Y DESARROLLO, “Reelección: el embrujo continúa. Segundo año de gobierno de Álvaro Uribe Vélez”, Bogotá.
- VALENCIA, Hernando (1987)., “Cartas de Batalla. Una crítica del constitucionalismo colombiano”, Universidad Nacional, Bogotá.
- VARGAS, Alejo (1996)., *Democracia, crisis política y gobernabilidad*, En: Revista Ciencias Humanas, No. 23.
- Varios autores (2002)., “Reforma política para la ampliación de la democracia”, Fundación de Estudios Empresariales, Consejo Gremial Nacional, Bogotá.

- VÁZQUEZ, Alfredo (1986)., “El poder presidencial en Colombia. La crisis permanente del derecho constitucional”, Suramericana, Bogotá.
- WEBER, Max (1984), “El político y el científico”, Alianza Editorial, Madrid.