

Primer mandato presidencial de Uribe Vélez  
*Personalismo y carisma*

SERIE   
*Magíster*  
VOLUMEN 120

UNIVERSIDAD ANDINA SIMÓN BOLÍVAR, SEDE ECUADOR  
Toledo N22-80 • Apartado postal: 17-12-569 • Quito, Ecuador  
Teléfonos: (593 2) 322 8085, 299 3600 • Fax: (593 2) 322 8426  
[www.uasb.edu.ec](http://www.uasb.edu.ec) • [uasb@uasb.edu.ec](mailto:uasb@uasb.edu.ec)

CORPORACIÓN EDITORA NACIONAL  
Roca E9-59 y Tamayo • Apartado postal: 17-12-886 • Quito, Ecuador  
Teléfonos: (593 2) 255 4358, 255 4558 • Fax: ext. 12  
[www.cenlibrosecuador.org](http://www.cenlibrosecuador.org) • [cen@cenlibrosecuador.org](mailto:cen@cenlibrosecuador.org)

María Cristina Osorio

**Primer mandato presidencial de Uribe Vélez**  
*Personalismo y carisma*



UNIVERSIDAD ANDINA  
SIMÓN BOLÍVAR  
Ecuador

*20 años*



CORPORACIÓN  
EDITORIA NACIONAL

Quito, 2012

**Primer mandato presidencial de Uribe Vélez**

*Personalismo y carisma*

María Cristina Osorio

SERIE   
*Magister*  
VOLUMEN 120

Primera edición:

Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador

Corporación Editora Nacional

Quito, diciembre de 2012

Coordinación editorial:

*Quinche Ortiz Crespo*

Armado:

*Mosca estudio gráfico*

Impresión:

*Taller Gráfico La Huella,  
La Isla N27-96 y Cuba, Quito*

ISBN: Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador

978-9978-19-553-6

ISBN: Corporación Editora Nacional

978-9978-84-652-0

Derechos de autor:

Inscripción: 040342

Depósito legal: 004884

---

Título original: *Estudios sobre la forma de gobernar de Álvaro Uribe Vélez  
en su primer período presidencial (2002-2006)*

Tesis para la obtención del título de Magíster en Estudios Latinoamericanos,  
con mención en Políticas Culturales

Programa de Maestría en Estudios Latinoamericanos, 2007

Autora: *María Cristina Osorio* (correo e.: *verde199@hotmail.com*)

Tutor: *Pablo Andrade*

Código bibliográfico del Centro de Información: T-0566

---

# Índice

## **Introducción / 11**

### *Capítulo I*

#### **El nuevo contexto político en Colombia: del Frente Nacional a la elección presidencial de 2002 / 13**

Los orígenes del Frente Nacional / 13

La apertura democrática y el proceso constituyente de 1991 / 20

La campaña presidencial de 2002 y el ascenso de Uribe al poder / 30

Conclusiones / 34

### *Capítulo II*

#### **La forma de gobernar de Álvaro Uribe Vélez / 37**

La relación con los partidos políticos / 38

La búsqueda de una relación directa: el presidente y la comunidad / 51

La relación con los medios de comunicación: el protagonismo / 57

Conclusiones / 61

### *Capítulo III*

#### **Lecciones del caso Uribe: liderazgo carismático y presidencia personal / 67**

La dominación y el liderazgo político carismático / 68

Populismo/neopopulismo / 72

Democracias delegativas / 76

La presidencia personal / 78

## **Conclusiones / 83**

## **Bibliografía / 85**

## **Anexos / 91**



*A María Elena,  
quien con su valentía para enfrentar cada batalla  
ha sido el más grande ejemplo de vida.  
Gracias, mami.*





Mi más sincera gratitud al profesor Pablo Andrade, por su infinita paciencia y sus certeros consejos. Su dirección fue una extraordinaria experiencia de continuo aprendizaje personal y académico.

A la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, por darme la oportunidad de acrecentar mi formación académica. Sería injusto no mencionar que gracias a su apoyo financiero fue posible la realización y culminación de mis estudios de maestría.

A mi madre, mi abuela, Juan José, Marta, Elisa y Fernando, quienes han sido en mi vida, apoyo, inspiración y un buen lugar al cual llegar. A ellos agradezco sus esfuerzos por brindarme las condiciones apropiadas aun en las épocas más difíciles.

Por último, agradezco a los amigos que desde Colombia y Ecuador me ofrecieron su incondicional apoyo en este gran esfuerzo.



# Introducción

El presente trabajo examina la historia política colombiana reciente, específicamente el primer período del presidente Álvaro Uribe Vélez, cuya acción se concentró en la reconstitución de los vínculos entre el Estado y la sociedad colombiana.

En esta investigación expongo que el gobierno de Álvaro Uribe significó para la historia colombiana un cambio en su sistema político, entiendo a este último como un régimen fundamentalmente democrático en continuo proceso de evolución.

El análisis desarrollado abarca tanto la irrupción de Álvaro Uribe como figura nacional como la trayectoria de transformación que han tenido el sistema político y las relaciones entre Estado y sociedad bajo su presidencia. El punto de partida elegido fue la reconstrucción histórica de dos de los principales hitos de la democracia contemporánea colombiana: el Frente Nacional<sup>1</sup> y la Constituyente de 1991, elección que tiene por fin ofrecer un panorama histórico que esclarezca el desarrollo de las situaciones que permitieron la emergencia de un líder con las características de Álvaro Uribe Vélez.

Las dificultades que presentó el Frente Nacional para brindar a la sociedad canales institucionales apropiados con los que garantizar una efectiva representación política, fue el caldo de cultivo en que se gestó la crisis institucional que estalló de manera dramática en la década del 80. Ante la crítica situación de orden público en que se encontraba el país, se propuso como salida un cambio en el régimen, así entonces, el proceso Constituyente de 1991 abrió la posibilidad de profundizar la democracia a través de los ajustes necesarios para lograr su apertura. No obstante, las continuas crisis que afectaron al país a lo largo de los años 90 abonaron el terreno para el surgimiento de una alternativa política diferente a la de la profundización de la democracia. En este contexto

1. El Frente Nacional es el nombre con que se conoció la coalición electoral y política pactada entre los partidos Liberal y Conservador tras el derrocamiento del dictador Gustavo Rojas Pinilla. El Frente Nacional estuvo vigente entre los años 1958 y 1974.

aparece Álvaro Uribe Vélez, un «disidente» del sistema político colombiano, dispuesto a luchar por la instauración de un Estado de «ley y orden».

El ejercicio propuesto fue desarrollado en tres capítulos. En el primer capítulo hago un recuento sobre la trayectoria recorrida por el régimen político colombiano desde el Frente Nacional hasta el momento en que Álvaro Uribe Vélez llega a la Presidencia de la República. El propósito del capítulo es poner al alcance del lector una breve síntesis histórica que permita ver con mayor claridad el contexto político en el cual emergió la figura del expresidente Uribe, a la vez que explica su ascenso como producto de la desintegración y reconstitución parcial del sistema de partidos políticos tradicionales en Colombia.

El segundo capítulo se concentra exclusivamente en el ejercicio de gobierno de Álvaro Uribe Vélez con respecto a tres ejes de acción: los partidos políticos, la comunidad y su estilo de comunicación. La intención del capítulo es explicar, a través de estos ejes, cómo los deseos del Presidente por restaurar la autoridad estatal ante la sociedad lo llevaron a reconfigurar las relaciones ejecutivo-sociedad hasta entonces existentes.

En el tercer capítulo se realiza un ejercicio descriptivo-analítico que pretende indagar las características, causas y consecuencias del caso Uribe usando diferentes teorías explicativas del liderazgo político del ejecutivo. Las teorías escogidas son: el liderazgo carismático de Max Weber; el neopopulismo, y las democracias delegativas de Guillermo O'Donnell. Su elección se debió a que son enfoques ampliamente aceptados por los analistas para tratar las presidencias latinoamericanas recientes. Frente a estas proposiciones introduzco la teoría de la *presidencia personal* de Theodore Lowi como alternativa explicativa del caso Uribe.

Una detallada descripción y su posterior interpretación teórica permiten identificar el ejercicio de gobierno de Álvaro Uribe Vélez como una forma de innovación política que responde adecuadamente a la trayectoria colombiana de cambio, a la par que permite observar los legados que este ha hecho al sistema político colombiano.

## CAPÍTULO I

# **El nuevo contexto político en Colombia: del Frente Nacional a la elección presidencial de 2002**

El presente capítulo hace una reconstrucción histórica de los cambios de la democracia contemporánea en Colombia. De manera operativa, y siguiendo el consenso académico prevaleciente sobre la historia política colombiana, propongo una periodización que abarca 50 años (1952-2002).

El primer período (1952-1974) aborda la coyuntura del Frente Nacional, el contexto que llevó a su establecimiento y su forma de desarrollo. Este período es fundamental en el sentido de que significa el rompimiento con un régimen autoritario para dar paso a un régimen democrático.

El segundo período (1974-1990) abarca el desmonte del Frente Nacional y los distintos esfuerzos y experimentos para lograr solucionar el doble problema de la apertura democrática y el mantenimiento del orden público.

El tercer período comprende el proceso constituyente de 1991. Mi discusión da cuenta de los cambios políticos institucionales que fueron resultados de este proceso, y que se constituyen en el antecedente inmediato del proceso político en los años 1991-2002.

Finalmente, describo esos procesos políticos encaminados al ejercicio de los gobiernos posteriores a la Constitución de 1991. La última parte del capítulo relata el camino de Álvaro Uribe al poder.

### EL FRENTE NACIONAL

A partir de 1948, tras el Bogotazo,<sup>2</sup> Colombia se encontraba en un período de confrontación armada protagonizado por los dos partidos políticos tradicionales (Liberal y Conservador). Esta situación dio paso a la dictadura militar del general Gustavo Rojas Pinilla (1953-1957).

2. Estado de violencia en las calles de Bogotá y algunas otras ciudades del país, luego del asesinato del líder del Partido Liberal, Jorge Eliécer Gaitán, el 9 de abril de 1948.

El gobierno militar de Rojas Pinilla contó con el apoyo de todos los grupos políticos (excepto la facción conservadora del depuesto Laureano Gómez y el Partido Comunista), los gremios empresariales y la Iglesia católica, quienes celebraban su proyecto de pacificación y reconciliación nacional.<sup>3</sup> El paso del tiempo develó las intenciones del general Rojas de prolongar su estadía en el poder, lo que lo llevó a encerrarse y alejarse de los intereses de los grupos que en un principio lo apoyaron. A esta situación se sumaron los regulares resultados que su gobierno estaba ofreciendo en materia de economía y orden público, allanando de esta forma el camino para su caída.

La preocupación de las elites frente al general Rojas propició el escenario adecuado para propuestas de coalición entre los partidos políticos que hicieran contrapeso al gobierno. Fue en este contexto que se dio paso al contacto entre los líderes de los dos partidos políticos tradicionales, Alberto Lleras Camargo, del Partido Liberal, y Laureano Gómez, del Partido Conservador. Sin duda este acercamiento estuvo cargado de dificultades debido a los odios partidistas heredados, pero el hecho de compartir el interés del retorno a la democracia y sus instituciones facilitó los futuros acuerdos entre ambos partidos.

Vale la pena anotar que los conservadores se encontraban divididos a su interior, siendo las facciones más representativas la Laureanista, que se encontraba a la cabeza del partido, y la Ospinista, liderada por el expresidente Mariano Ospina Pérez y que para este momento se encontraba trabajando con el gobierno de Rojas.

La construcción de una oposición articulada comenzó oficialmente tras la firma del denominado Pacto de Benidorm, el 24 de julio de 1956, entre Alberto Lleras y Laureano Gómez. En su contenido se estipulan las tareas a seguir: «el retorno a las formas institucionales perdidas, la búsqueda de fórmulas para superar la violencia y la necesaria acción conjunta de los partidos que ha de plasmarse en una sucesión de gobiernos de coalición».<sup>4</sup>

La respuesta del general Rojas no se hizo esperar, convocando en marzo de 1957 a la Asamblea Nacional Constituyente (ANAC)<sup>5</sup> con el fin de reafirmar su poder. La respuesta a esta actuación del Presidente fue la firma por parte de los dos partidos del Pacto de Marzo, en el que se expone la abierta oposición a

3. Marco Palacios, *Entre la legitimidad y la violencia: Colombia 1875–1994*, Bogotá, Norma, 1995, p. 213.
4. Andrés Dávila Ladrón de Guevara, *Democracia pactada. El Frente Nacional y el proyecto constituyente del 91*, Bogotá, CESO y Departamento de Ciencia Política-Universidad de los Andes / IFEA / Alfaomega, 2002, p. 58.
5. La Asamblea Nacional Constituyente fue convocada durante el gobierno del conservador Laureano Gómez, 1950-1953. Sesionó intermitentemente durante el gobierno del general Gustavo Rojas Pinilla, 1953-1957.

la reelección de Gustavo Rojas, se propone un gobierno civil conjunto y se prohíbe a los miembros de los partidos su participación en la ANAC. La facción conservadora Ospinista entra formalmente en esta etapa de las negociaciones, hecho que causa molestias a Laureano Gómez, quien se niega a firmar y se aleja temporalmente de los acuerdos.<sup>6</sup>

La inminente caída del general Rojas se aceleró tras el apoyo que dieron a la oposición los principales gremios económicos y la Iglesia. El comienzo del fin se dio en los primeros días de mayo de 1957 con las movilizaciones estudiantiles, seguidas por la huelga general alentada por industriales, banqueros y la oposición. Finalmente, el 10 de mayo el general Gustavo Rojas deja el poder en manos de una junta militar, la que tenía ahora la tarea de llevar a feliz término la transición a los gobiernos civiles.

La tarea de colaboración partidista continuó su rumbo con la firma del Pacto de Sitges, el 20 de julio de 1957, en el que se reintegra Laureano Gómez como parte fundamental del proceso. Este pacto detalla las directrices del acuerdo frentenacionalista e introduce el plebiscito como mecanismo de legitimación de las reformas constitucionales necesarias para dar cabida a las instituciones del Frente Nacional.

La presentación del acuerdo bipartidista como pacto de paz logró que el plebiscito contara con un gran respaldo por parte del electorado, dando paso efectivo al retorno de Colombia a la democracia. La estabilidad política quedaría garantizada gracias a los minuciosos detalles contemplados para tal fin, siendo los más relevantes: La conformación paritaria del Congreso, la administración pública, y de la totalidad de la rama ejecutiva del poder público y la consagración de la figura de «la alternancia» en el poder entre las dos colectividades por espacio de dieciséis años, con períodos presidenciales de cuatro años.

El retorno de las fuerzas civiles al control del Estado quedó sellado tras las elecciones celebradas el 4 de mayo de 1958, donde resultó electo como primer presidente del Frente Nacional el candidato de la coalición, el liberal Alberto Lleras Camargo. Los primeros objetivos del acuerdo frentenacionalista, el apaciguamiento de la violencia partidista y el control del ensayo de autonomía militar, se dieron con gran éxito. La entrada en funcionamiento del pacto llevó además a la estabilización política y económica gradualmente.<sup>7</sup>

6. Jaime Rafael Nieto y Miguel Ángel Beltrán, «La experiencia del Frente Nacional», documento académico, Medellín, s.e., s.f., p. 4.

7. Es importante aclarar que la economía juega un papel fundamental en la elaboración de los pactos, como lo plantea Terry Karl en su estudio sobre los pactos políticos en Venezuela, afirmando como el cambio político genera estructuras que canalizan el cambio económico en el tiempo. Basándome en este argumento es que afirmo que el pacto frentenacionalista llevó a un estabilidad tanto económica como política. Ver Terry Lynn Karl, «El petróleo y los pac-

### ***Los gobiernos del Frente Nacional***

Una de las prioridades de los gobiernos del Frente Nacional fue la consolidación del Estado, elemento considerado como un pilar para el desarrollo futuro del país. Una de las estrategias utilizadas para este fin se centró en la modernización de la burocracia, la cual aumentó en el nivel central (en este momento esta era muy pequeña frente a los niveles departamental y municipal). El crecimiento burocrático se dio en diferentes áreas: administrativa, planeación, electoral, empresarial (tanto industrial como comercial), y creación de establecimientos públicos, crecimiento que implicó una expansión significativa del gasto público. Esta situación desembocó en un complejo aparato burocrático que brindó canales institucionales para las demandas de las clases sociales en acenso.

Cabe aclarar que en este período Colombia se encontraba en un acelerado proceso de modernización, caracterizado, fundamentalmente, por el rápido crecimiento de las ciudades y el aumento en el acceso a la educación, por lo que se estaba dando un importante reajuste de las clases sociales.

La ampliación del aparato estatal y la centralización de las decisiones en manos de una burocracia profesional se realizaron dentro de un patrón de relaciones de patronazgo entre el Estado y la sociedad. Los partidos Liberal y Conservador operaron como los intermediarios en la distribución del acceso a los servicios estatales (empleo principalmente) a través de redes clientelares. Así, el empleo estatal terminó siendo aplicado a la autorreproducción partidista y alimentando la creciente corrupción estatal, en detrimento de la eficiencia administrativa del Estado.<sup>8</sup>

Otro de los ejes fundamentales en el proceso de modernización y fortalecimiento emprendidos durante el Frente Nacional fue el cambio en las relaciones entre Estado y economía. Para lograr este propósito se diseñaron políticas desde el Estado con miras a separar el manejo macroeconómico de la disputa partidista. Fue en esta lógica que se crearon instituciones como el Departamento Nacional de Planeación; el Concejo Nacional de Política Económica Social (CONPES), que ejercía un control técnico-político sobre las decisiones del eje-

tos políticos: la transición a la democracia en Venezuela», en Guillermo O'Donnell, Philippe C. Schmitter y Laurence Withehead, comp., *Transiciones desde un gobierno autoritario*, t. 2, Barcelona, Paidós, 1994, p. 295-299.

8. Información precisa sobre la evolución del clientelismo en Colombia se puede hallar en Andrés Dávila y Francisco Leal Buitrago, *Clientelismo: el sistema político y su expresión regional*, Bogotá, Tercer Mundo / Universidad Nacional, 1991.



cutivo con respecto a temas de desarrollo; y la Junta Monetaria, institución de carácter técnico a la que se entregó el control monetario.<sup>9</sup>

El sector privado también se benefició de esta nueva lógica en el manejo de la economía, ya que la «saludable unión» entre este y el Estado, permitió a las clases empresariales ocupar un lugar de privilegio en la estructura nacional y una importante participación en la política económica. Los empresarios participaron directamente en la toma de decisiones mediante las diferentes agrupaciones que los representaban (ANDI, FENALCO, entre otras).<sup>10</sup>

El éxito del Frente Nacional en el establecimiento y manejo de un sistema de patronazgo, y en las nuevas relaciones entre Estado y economía, no fue acompañado por desarrollos similares en el campo de las políticas sociales y de las capacidades político-institucionales para asumir problemas de este tipo. Esta situación se hizo evidente en la insuficiencia de las políticas sociales y/o económicas para hacer frente al acumulado histórico de pobreza y desigualdad, y al reciente halo de destrucción dejado por la violencia.

Sin embargo, el punto más débil del Frente Nacional se puede hallar en su dificultad para suministrar canales institucionales efectivos y legítimos para llevar a cabo las demandas sociales, proveer representación política, y resolver efectivamente los conflictos, ya que los únicos canales posibles fueron los partidos dominantes. La ausencia de estos elementos se manifestó en la formación y fortalecimiento de grupos guerrilleros, movimientos sociales de protesta, y la formación de un movimiento electoral alternativo exitoso, la Alianza Nacional Popular (ANAPO).<sup>11</sup> La respuesta de las elites gobernantes fue intensificar la exclusión política tanto por medios pacíficos legales (por ejemplo las reformas constitucionales), como represivos.

En la década de los 70, la represión fue usada cada vez con mayor frecuencia, generando grandes tensiones entre Estado y sociedad. Un claro ejemplo de esto se halla en el tratamiento dado a la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos (ANUC) en los años de la administración del conservador Misael Pastrana (1970-1974). En este período el gobierno tomó medidas que daban un fuerte revés a la Ley 135 de 1961 sobre Reforma Agraria, al proponer «fortale-

9. Jorge Orlando Melo, comp., *Colombia hoy: perspectivas hacia el siglo XXI*, Bogotá, Tercer Mundo, 1995b 15a. ed.

10. *Ibid.*

11. La ANAPO fue un importante movimiento político fundado por el general Gustavo Rojas Pinilla y sus seguidores en Duitama (Boyacá) el 6 de enero de 1962. En las elecciones de 1968 la ANAPO logró numerosos escaños en el Congreso Nacional. Para las elecciones presidenciales del 19 de abril de 1970 obtuvo el 39% de la votación general, frente a un 40% de Misael Pastrana, candidato del Frente Nacional. Estos resultados generaron fuertes sospechas de fraude electoral y promovieron el descontento general, llegando al extremo de incidir en la posterior conformación del grupo guerrillero M-19.

cer el agro a través del impulso a la productividad de las grandes explotaciones agrarias». A esta medida la ANUC se opuso abiertamente en sus congresos, lo que le valió ser víctima de una fuerte ofensiva por parte del gobierno que implicó desplazamientos, encarcelamientos y asesinatos.<sup>12</sup>

### ***El desmonte del Frente Nacional***

El año de 1974 marcó el fin oficial del Frente Nacional. El liberal Alfonso López Michelesen (1974-1978), fue el primer presidente en ser elegido sin alternancia política. El reto del nuevo presidente fue determinar el rumbo a seguir, es decir, continuar bajo un régimen conservador y excluyente, o generar las condiciones para el cambio.

Las decisiones tomadas por el gobierno de López Michelesen en diferentes ámbitos prolongaron la vigencia del modelo frente-nacionalista. No hubo cambios significativos en el manejo económico, social ni político, espacios en los cuales continuó el cerramiento de espacios, la desigual distribución de la riqueza y el desarrollo, y la represión, es decir, subsistió un Estado que se enfocaba hacia los grupos privilegiados. Sin embargo López intentó generar cambios en la relación Estado-sociedad a través de una reforma constitucional. El presidente propuso una iniciativa conocida como la «pequeña Constituyente», con la que se buscó llevar a cabo transformaciones de tipo administrativo básicamente. Esta finalmente no fue aprobada por la Corte Suprema de Justicia.

La continuación informal del régimen frentenacionalista profundizó la pérdida de legitimidad del Estado. La aparente fortaleza del Estado expresada en el crecimiento del aparato burocrático se vio debilitada con el incremento de la violencia por parte de los grupos insurgentes. Adicionalmente, se intensificó el clientelismo bipartidista excluyente y los bloqueos entre las ramas del poder público, a lo que se sumó la incapacidad estatal para mediar los conflictos sociales. Finalmente, la aparición del narcotráfico vino a incrementar los desafíos ilegales a la autoridad estatal.

Con la llegada de los años 80 el deterioro del orden público se hizo explícito, haciendo más evidente la necesidad de un cambio en el régimen como salida a la problemática nacional. El llamado al cambio fue hecho por diferentes sectores económicos, sociales y políticos.

El gobierno del conservador Belisario Betancur (1982-1986) intentó cambiar los esquemas represivos con que se venía trabajando sobre los problemas

12. Anders Rudquist, *La organización campesina y la izquierda en Colombia: 1970-1980*, Informe de investigación 1, Uppsala, Centro de Estudios Latinoamericanos / Universidad de Uppsala, 1983, p. 9.

de violencia, volcándose a la generación de una apertura democrática donde los problemas tanto de violencia como sociales que afectaban el país fueran abordados por medio de canales político-institucionales. El proyecto propuesto por Belisario Betancur se basaba en tres fundamentos: El tratamiento político a la subversión armada, «reformismo social», enfocado básicamente a políticas de vivienda popular, y «reforma política», orientada hacia la descentralización estatal.<sup>13</sup>

Esta propuesta de apertura democrática no hizo eco en el tradicional bipartidismo colombiano, que no estuvo dispuesto a asumir sus responsabilidades sociales, dejando un vacío en las bases del proyecto de Belisario Betancur.<sup>14</sup> Asimismo, el proyecto propuesto por el presidente fue confrontado por algunos sectores radicales de la sociedad (elites latifundistas, empresarios, clase política) y por las Fuerzas Armadas. Esta oposición sentó las bases de una coalición reaccionaria que, valiéndose de la ayuda brindada por el narcotráfico, descargaría todo su poderío sobre las fuerzas que procuraban el cambio de la sociedad a través de la ampliación en la participación democrática, de las cuales el ejemplo más doloroso fue la persecución y posterior exterminio sufrido por la Unión Patriótica (UP).<sup>15</sup>

A pesar de la resistencia, el gobierno de Betancur logró establecer uno de los cambios que marcarían el futuro de la vida política nacional, al sacar adelante la Reforma Municipal, reforma que se fundamentó en tres ejes: Descentralización fiscal, devolución de competencias a las entidades territoriales y elección popular de alcaldes (EPA), con la cual se logró descentralizar parcialmente el poder y abrir nuevos canales institucionales para la participación social.<sup>16</sup>

Sin embargo el deterioro de la autoridad estatal prosiguió de manera intensa durante el período de transición entre Belisario Betancur y el nuevo presidente, el liberal Virgilio Barco Vargas (1986-1990). Una buena parte de los esfuerzos del presidente Barco se concentraron en controlar y disminuir la violencia generada por los carteles del narcotráfico, convertidos en actores extremadamente violentos y con pretensiones políticas.

En el plano de la institucionalidad política, el gobierno de Barco propuso el esquema gobierno-oposición, con el que pretendía cambiar la herencia

13. Miguel Eduardo Cárdenas Rivera, coord., *Modernidad, sociedad y política en Colombia*, Bogotá, FESCOL / IEPRI / Tercer Mundo, 1993.

14. *Ibid.*

15. Partido político constituido en 1985 como brazo político de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) y apoyado por el Partido Comunista Colombiano; en la década de los 80 se convirtió en la tercera fuerza política del país.

16. Augusto Hernández Becerra, «Las instituciones Municipales en Colombia», en *Credencial Historia*, No. 147, marzo, Bogotá, 2002, en <<http://www.banrepcultural.org/blaavirtual/revistas/credencial/marzo2002/lasinstituciones.htm>>.

bipartidista colombiana, a la vez que canalizar e institucionalizar los problemas sociales. El proyecto gubernamental sucumbió ante la desorganizada estructura de los partidos políticos colombianos. Las fuerzas de la UP fueron las que mejor entendieron esta propuesta e intentaron hacer un buen trabajo de oposición, pero debido a sus relaciones con el Partido Comunista y las FARC, fueron objeto de un sistemático exterminio por parte de la coalición reaccionaria (latifundistas, narcotraficantes, fuerzas armadas y sectores empresariales y de los partidos políticos tradicionales).<sup>17</sup>

El margen de operaciones de las fuerzas reaccionarias fue ampliado a las personas e instituciones que cuestionaron y perturbaron sus objetivos, convirtiéndose en uno de sus principales blancos de ataque quienes denunciaron públicamente los daños que la relación droga-política estaba causando a la sociedad colombiana.<sup>18</sup> Tras el asesinato del candidato presidencial Luis Carlos Galán, el 18 de agosto de 1989, el gobierno se vio obligado a adoptar una política de «ley y orden» al declararle la guerra al narcotráfico, guerra denominada como «la guerra del presidente».

Esta «guerra del presidente» arrojó resultados positivos al frenar la descomposición del orden público. En este sentido, se facilitó la aparición en el contexto de propuestas gubernamentales de cambio en las relaciones políticas entre Estado y sociedad que tuvieron una buena acogida; en otras palabras, se favoreció la construcción del escenario propicio para desarrollar procesos de apertura política y solución concertada a los conflictos, abriendo el campo para el desarrollo de la coyuntura de 1990.

## LA APERTURA DEMOCRÁTICA Y EL PROCESO CONSTITUYENTE DE 1991

Teniendo en cuenta la delicada situación que atravesaba Colombia, descrita en el aparte anterior, se comenzó a gestar el momento que desembocaría

17. El capítulo protagonizado por la UP da muestras claras de la intolerancia y arrogancia de los sectores que detentan el poder en Colombia. La historia aún hoy continúa confusa con respecto a este momento donde las cifras de víctimas alcanzan niveles de terror, con estimativos que van desde 2.000 hasta 5.000 asesinatos de sus militantes.
18. Algunos de los asesinatos que más impacto causaron durante estos años fueron los de Rodrigo Lara Bonilla, ministro de justicia del gobierno de Betancur; Guillermo Cano, director del periódico *El Espectador*; Jaime Pardo Leal, miembro del Partido Comunista de Colombia e impulsor de la Unión Patriótica, de la cual fue candidato presidencial en 1986; y los candidatos presidenciales a las elecciones de 1990, Luis Carlos Galán, Carlos Pizarro Leongómez y Bernardo Jaramillo Ossa.

en el proceso constituyente de 1991. La urgencia de hallar una salida a la aguda problemática social que se estaba viviendo y al deterioro de la legitimidad del Estado colombiano y del régimen político, fueron las motivaciones que permitieron dar paso a una nueva etapa en la historia política nacional.

El proceso de cambio en el sistema político colombiano es tomado en este trabajo desde la perspectiva de Eduardo Pizarro Leongómez, quien considera que el cambio que se dio en Colombia a partir de la Constituyente de 1991 no obedeció a un cambio de régimen, sino al proceso de apertura o profundización democrática, es decir, a un cambio en el régimen.<sup>19</sup>

El punto de partida de dicho proceso se dio tras la aprobación por parte de la Corte Suprema del decreto que permitió incluir en las elecciones a realizarse el 11 de marzo de 1990, la denominada «séptima papeleta». Esta iniciativa contó con un gran apoyo por parte del electorado, abriendo de este modo el camino hacia la profundización de la democracia en Colombia.<sup>20</sup>

El éxito logrado en las urnas por la séptima papeleta fue respaldado tanto por los acuerdos realizados entre los candidatos a la presidencia para el recuento de los votos sobre la convocatoria a Constituyente, como por el gobierno de Barco al autorizar, por medio de la expedición de un decreto, a la Registraduría Nacional para contabilizar los votos sobre esta iniciativa en las elecciones presidenciales de mayo de 1990. En estas elecciones dicha papeleta obtuvo un contundente Sí (tabla 1) que dio origen a la Asamblea Nacional Constituyente (ANC), además se eligió como presidente a César Gaviria Trujillo (1990-1994).

19. Eduardo Pizarro Leongómez, «¿Hacia una salida democrática a la crisis nacional?», en *Análisis Político*, vol. 17, Colombia, Unibiblos, 1992, p. 41-59.

20. El término «profundización de la democracia» es tomado de los trabajos de Manuel Antonio Garreton, quien se refiere a esta como la extensión de algunos mecanismos y, sobre todo, de los principios éticos del régimen democrático a otros ámbitos de la vida social, en la que sin haber un momento formal de cambio de régimen o de inauguración democrática, hay un proceso de extensión o profundización democrática desde un régimen de democracia restringida o semiautoritario. Este proceso implica la transformación institucional, ya sea para incorporar a sectores excluidos del juego democrático, ya para configurar un sistema efectivamente poliárquico y pluripartidario, ya para eliminar trabas en el ejercicio de la voluntad popular, o para combinar todas estas dimensiones. Manuel Antonio Garreton, «Revisando las transiciones democráticas en América Latina», en *Nueva Sociedad*, No. 148, marzo-abril, Buenos Aires, 1997, p. 27.

Tabla 1. Convocatoria a la Asamblea Constitucional

Tipo de voto	Votación	%
Sí	5'236.863	88,89
No	230.080	3,91
Blancos	363.656	6,20
Nulos	60.518	1,00
Total	5'891.117	100,00

Fuente: Andrés Dávila Ladrón de Guevara, «El proceso constituyente de 1991: un viraje hacia la consolidación democrática», en *Democracia pactada. El Frente Nacional y el proceso constituyente del 91*, Bogotá, Instituto Francés de Estudios Andinos (IFEA) / Alfa Omega, 2002, p. 117.

El dato total de votación y los porcentajes difieren de los comúnmente citados que hablan de 6'047.576 votos totales y, por tanto, de un 86,6% de votos por el sí.

El panorama que se configuró tras los resultados de las elecciones despertó entre los colombianos grandes esperanzas, ya que las propuestas que el nuevo gobierno trajo, incluyeron la renovación política del país, presagiando de esta manera un ambiente favorable para el desarrollo de la ANC, cuyo diseño, planeación y ejecución quedó finalmente en manos del gobierno de Gaviria.

César Gaviria inició, incluso antes de la inauguración de su mandato, las gestiones pertinentes de cara a la ANC, invitando a los líderes de las diferentes fuerzas políticas a concertar arreglos para trabajar sobre los procedimientos, mecánicas y temarios de esta. La propuesta del presidente electo fue aceptada y materializada con la firma de un acuerdo entre estos líderes, y ratificada una vez inició su período presidencial.<sup>21</sup> Tras la ratificación del acuerdo firmado por los líderes de las diferentes fuerzas políticas y la inmediata expedición del decreto de Estado de Sitio por medio del cual se convocaba a elecciones.<sup>22</sup> Paralelamente, el gobierno diseñó los mecanismos de funcionamiento de las comisiones preparatorias, encargadas de canalizar las iniciativas de los diferentes sectores respecto a los temas propuestos para la Asamblea.

Celebradas las elecciones el 9 de diciembre de 1990, los resultados electorales mostraron una nueva tendencia. Los partidos Liberal y Conservador obtuvieron solo el 41,88%, mientras que nuevas fuerzas políticas ganaron el 56,1% de los votos (tabla 2).

21. Información detallada y puntual sobre la mecánica que precedió a la ANC y su posterior desarrollo, se puede encontrar en el texto de A. Dávila Ladrón de Guevara, *Democracia...*

22. Decreto de estado de sitio No. 1926.

Tabla 2. Elecciones para la Asamblea Nacional Constituyente

<i>Partidos/movimientos (116 listas)</i>	<i>Votación</i>	<i>% voto total</i>	<i>% voto válido</i>
Partido Liberal (41 listas)	1'158.344	31,22	31,43
Alianza D/Tica M-19	922.613	26,75	26,93
Mov. de Salvación Nacional	574.411	1,48	15,58
Partido Soc. Conservador	236.794	6,38	6,42
Conservad. Ind. (3 listas)	185.316	4,99	5,03
Unión Cristiana	115.201	3,11	3,13
Unión Patriótica	95.088	2,56	2,58
Indígenas (2 listas)	54.226	1,46	1,47
Otras listas (65 listas)	236.362	6,37	6,41
Votos en blanco	37.735	1,02	1,02
Votos nulos	24.467	,66	
Total	3'710.557	100,00	100,00

Fuente: Andrés Dávila Ladrón de Guevara, «El proceso constituyente de 1991: un viraje hacia la consolidación democrática», en *Democracia pactada. El Frente Nacional y el proceso constituyente del 91*, Bogotá, Instituto Francés de Estudios Andinos (IFEA) / Alfa Omega, 2002, p. 120.

El proceso de elaboración de la nueva Constitución estuvo determinado en gran parte por los acuerdos llevados a cabo entre las distintas fuerzas desde el origen mismo de la propuesta.<sup>23</sup> Este camino respondió a la tradición colombiana «pactista», pero introdujo un elemento novedoso, consistente en la convergencia de fuerzas políticas distintas al bipartidismo y la posibilidad de participación de diferentes sectores de la sociedad (partidos políticos, gremios económicos, guerrillas desmovilizadas, movimientos sociales) para acordar el ajuste institucional necesario y la ampliación de los espacios otrora exclusivos de las elites.

La idea de lograr un nuevo pacto desde la «inclusión», que tomaba cuerpo a partir de la realización de los diferentes acuerdos, fue puesta en entredicho por algunos sectores que sostenían la sobrevivencia de algunos rezagos de la tradición excluyente colombiana. Ahora bien, los mecanismos de exclusión aludidos consistieron básicamente en la ampliación controlada del espacio de participación política con medidas como la exigencia de contar con representación en el Congreso para poder haber participado en el acuerdo de agosto de 1990, y, posteriormente, tener representación en la Constituyente para los

23. Andrés Dávila nos aclara que estos acuerdos no fueron determinantes en el desarrollo de la ANC, por no constituir espacios de negociación en los que se diseñaran directamente instituciones o se negociaran intereses políticos, pero considera que su papel fue determinante al brindar fluidez y credibilidad al proceso.

acuerdos de Mesa Directiva y revocatoria al Congreso; lo que estos mecanismos hicieron fue establecer y delimitar la participación de las fuerzas distintas a los partidos tradicionales.<sup>24</sup>

La conformación de la ANC constituyó un punto de quiebre en el proceso político colombiano, impregnándolo de un espíritu pluralista, participativo y democrático, que buscó la redefinición del marco de referencia normativo y de un conjunto de reglas que tendieran hacia el fortalecimiento de las instituciones, la participación y la recuperación de la legitimidad del régimen político.<sup>25</sup>

Así entonces, sobre la base del consenso logrado en los diferentes acuerdos, surgió una nueva Constitución en la que se consagró la multiplicidad propia del país, la cual fue vista como la base para lograr la paz y el bienestar general, dando como resultado un «pacto político» que tuvo por objetivo profundizar la democracia colombiana.<sup>26</sup>

La nueva Constitución fue tomada en sus primeros momentos por algunos analistas, entre ellos Eduardo Pizarro Leongómez, como la carta de navegación colombiana hacia el siglo XXI. La Constitución de 1991 contenía un proyecto nacional que buscaba: la modernización política, el impulso de la democracia participativa y la consolidación de la paz.

La entrada en vigencia de la nueva Constitución en julio de 1991, generó a su alrededor un ambiente de entusiasmo colectivo, a pesar de la tensa situación social. La tarea de desarrollar el nuevo proyecto nacional, a través de la reconfiguración de las relaciones Estado-sociedad quedó de este modo en manos de los gobiernos de los 90.

### ***Los gobiernos posteriores a la Constitución de 1991***

Instalados en este momento histórico colombiano, la pregunta que surgió en diferentes círculos se encaminó hacia las verdaderas posibilidades de consolidación democrática.

El primero de estos gobiernos, el de César Gaviria, tuvo frente a sí la enorme responsabilidad de inaugurar el camino de la nueva Constitución y sen-

24. A. Dávila, *op. cit.*, p. 127.

25. Elizabeth Ungar e Inés E. Andrade, «El congreso colombiano en el marco de la consolidación democrática», en Arlene Tickner, comp., *Congreso y democracia en los países de la región andina*, Colombia, OEA, 1997.

26. Por pacto político se entiende un acuerdo explícito, aunque no siempre explicitado o justificado públicamente, entre un conjunto selecto de actores que procuran definir o redefinir las reglas que rigen el ejercicio del poder, sobre la base de garantías mutuas concernientes a los intereses vitales de quienes las acuerdan (G. O'Donnell, P. C. Scmitter y L. Withehead, *op. cit.*).



tar las bases de una estabilidad que impidiera una nueva crisis de gobernabilidad, en sus propias palabras:

Así, el reto de los años noventas consiste en sentar, por fin, las bases definitivas para el establecimiento de un sistema democrático, que permita la resolución pacífica y amplia de los conflictos y las controversias y que sea campo fértil para el crecimiento económico, la equidad social y la realización de la dignidad humana. Ese es el sentido profundo de las transformaciones por las cuales el gobierno actual está llevando al país.<sup>27</sup>

El gobierno promocionó activamente la aplicación de la nueva Carta Constitucional. Por una parte, estimuló la entrada en funcionamiento de las nuevas instituciones y la redefinición de las ya existentes (Junta Directiva del Banco de la República, Corte Constitucional, Fiscalía General de la Nación, Consejo Superior de la Judicatura, Consejo de Estado, entre otras). Por otro lado, inició las reformas del Estado con miras a su modernización. En este punto, su tarea se centró en lograr la reducción del tamaño del Estado y la redefinición de sus funciones, tomando medidas como la reorganización de los ministerios y las entidades descentralizadas. Por último, se tomaron medidas para combatir la corrupción existente y mejorar la función pública, objetivos recogidos en la Ley sobre el Estatuto de la Función Pública.<sup>28</sup>

Paralelo al proceso de cambio político se desarrolló la reestructuración económica que fue conocida como la «apertura económica». La liberalización de la economía colombiana se había iniciado años antes, pero fue en este momento cuando los procesos se aceleraron y fueron puestos como una de las prioridades del gobierno. Bajo los argumentos de lograr mejorar la productividad y la competitividad internacional del país se adelantaron una serie de reformas: reforma laboral (diciembre de 1990); reformas arancelarias en las que se redujeron los impuestos a las importaciones de un 43,7% a un 11,4% (marzo-junio de 1991); reforma a la salud y la seguridad social (diciembre de 1993), además de la reducción del Estado en su función social.<sup>29</sup>

Sin embargo, la multiplicación e incremento de los actos violentos contra la autoridad estatal, la resistencia de las viejas clases políticas a los cambios introducidos, y la debilidad de los consensos realizados durante la Asamblea Constituyente, revelaron la fragilidad de la Constitución de 1991 como pacto de

27. La revolución pacífica, Plan de Desarrollo Económico y Social 1990-1994, cap. 1: «El Desarrollo económico del país: sus límites y posibilidades», Bogotá, Presidencia de la República-Departamento Nacional de Planeación, 1991, p. 19.

28. A. Dávila, *op. cit.*, p. 154 y s.

29. Consuelo Ahumada, *El modelo neoliberal y su impacto en la sociedad colombiana*, Bogotá, El Áncora, 1996, p. 103.

convivencia. En primer lugar, quedó claro que la base en la que se sustentaron dichos acuerdos fue provista por uniones circunstanciales entre actores políticos sin intereses comunes fuertes que ayudaran a conservarlas posteriormente. En segundo lugar, las perspectivas de profundización democrática se fueron desvaneciendo mediante la reactivación de las redes de clientela y patronazgo. El ejemplo más claro de esta situación se dio en los resultados de las elecciones para el Congreso, donde los partidos tradicionales y sus viejas clases políticas recuperaron sus posiciones mayoritarias, mientras las nuevas fuerzas abanderadas del cambio sufrieron un revés.<sup>30</sup>

En el marco de este contexto fue elegido el gobierno del liberal Ernesto Samper Pizano (1994-1998). El gobierno del «salto social» pretendió consolidar en beneficio de todos los colombianos los procesos de transformación que heredó, a saber, el cambio institucional surgido a partir de la Constitución de 1991, y el proceso de apertura económica, teniendo como eje central una sólida política social para enfrentar las enormes desigualdades existentes en la sociedad, con la pretensión de arrojar como resultado final:

formar un nuevo ciudadano colombiano: más productivo en lo económico, más solidario en lo social, más participativo y tolerante en lo político; más respetuoso de los derechos humanos y por tanto más pacífico en sus relaciones con sus semejantes; más consciente del valor de la naturaleza y, por tanto, menos depredador; más integrado en lo cultural, y por tanto, más orgullosos de ser colombiano.<sup>31</sup>

Estas aspiraciones iniciales del gobierno de Samper fueron empañadas por el escándalo que descubrió la financiación de la campaña presidencial con dineros provenientes del narcotráfico. La revelación de los llamados «narcocasetes», en los que se comentaban los aportes hechos por el Cartel de Cali a la campaña presidencial, dio paso al famoso «Proceso 8.000».<sup>32</sup> Los debates alrededor de este tema pusieron en evidencia la escalada de las relaciones entre importantes sectores de la sociedad y el narcotráfico. Las discusiones oficiales y cotidianas de los colombianos se centraron en el juicio a las responsabilida-

30. La distribución de las curules en las elecciones para senado el 27 de octubre de 1991 quedó de la siguiente manera: Partido Liberal 55,0%; PSC 8,8%; AD M-19 8,8%; NFD 7,8%; MSN 4,9%; UP 0,9%; MNC, incluyendo listas de conservadores independientes, 0,9%; otros # 12,7%. Datos tomados de A. Dávila, *op. cit.*, p. 149.

31. Presidencia de la República-Departamento Nacional de Planeación, *El salto social, Plan Nacional de Desarrollo, Ley de inversiones 1994-1998*, p. 29, en <<http://www.dnp.gov.co>>.

32. Con este nombre fue conocido el proceso de investigación que se siguió a la campaña presidencial samperista debido a las posibles filtraciones de dineros provenientes del narcotráfico.

des de la clase política, dejando a un lado las posibles connivencias que otros sectores sociales y/o económicos pudieran tener con el narcotráfico.

Este proceso llevó a la Nación a enfrentarse a una de las más agudas crisis de su historia reciente, tanto interna como externamente, pues no fue solo la profunda fragmentación y quebrantamiento de la sociedad lo que se tuvo que enfrentar, sino también el aislamiento internacional en el que entró Colombia durante este período, promovido por EUA al descertificar al país en la lucha contra las drogas, tildarlo de ser una «narco-democracia» y limitar sus relaciones diplomáticas al trato con el jefe de la Policía Nacional.<sup>33</sup>

A su vez, los efectos de la liberalización y el abandono de la política social, emprendidos durante el gobierno de César Gaviria, se comenzaron a reflejar en los negativos indicadores del país. Sectores como la industria y la agricultura se vieron sumamente afectados en su desempeño, incrementando considerablemente la solicitud al recurso del concordato.<sup>34</sup> De seis empresas que en 1990 entraron en concordato, se pasó a 27 en 1994, agravándose en 1995 cuando solo hasta octubre de dicho año 74 empresas habían solicitado este recurso y otras 70 se encontraban en una difícil situación que podría llevarlas a solicitarlo.<sup>35</sup> Solo el sector financiero mostró resultados halagadores como resultado de las políticas tomadas durante la apertura económica, a saber, la eliminación de trabas a la inversión de capital extranjero en la banca nacional y la privatización de varios bancos, lo que mejoró considerablemente sus indicadores: en 1994 sus ganancias aumentaron un 20% con respecto a 1993.<sup>36</sup>

Con respecto al tema de la paz, el gobierno de Samper buscó acercamientos con diferentes actores armados pero sin lograr avances efectivos. La búsqueda de ayuda internacional como medio para encontrar salidas al conflicto fue una importante tarea del gobierno, cuyo mayor resultado se dio en junio de 1997 cuando el Comité Internacional de la Cruz Roja jugó un importante rol en la liberación de los soldados secuestrados por las Fuerzas Armadas Re-

33. Lisímaco Parra, «La crisis de la elite», en Luz Gabriela Arango, coord., *La crisis sociopolítica colombiana. Un análisis no coyuntural de la coyuntura*, Bogotá, Fundación Social / Centro de Estudios Sociales-Facultad de Ciencias Humanas-Universidad Nacional de Colombia, Sede Bogotá, 1997, p. 84.

34. Proceso concursal que exige la asunción de un compromiso por parte del deudor: austeridad en los gastos y administración transparente y eficiente de los negocios, que permitan al acreedor continuar creyendo en la empresa como supuesto que lo estimula a seguir prestando su colaboración para facilitarle el pago de sus obligaciones. Solo así se obtiene que el deudor en concordato continúe desarrollando su objeto social para efectuar el pago ordenado de sus acreencias, en <http://www.supersociedades.gov.co/ss/drvisapi.dll?MIval=sec&dir=5>.

35. C. Ahumada, *op. cit.*, p. 106 y s.

36. *Ibid.*, p. 107.

volucionarias de Colombia (FARC),<sup>37</sup> un año antes, en la Base de las Delicias (Putumayo). A pesar de los esfuerzos del gobierno por acercarse al Ejército de Liberación Nacional (ELN) en actos como el «Preacuerdo de Viana» en febrero de 1998,<sup>38</sup> o la entrega temporal de un amplio territorio a las FARC en el sur del país para la liberación de los soldados retenidos, no se logró concretar un acuerdo real. La aguda crisis institucional que cobijó al gobierno influyó en esta situación, consecuencia directa de su poca credibilidad.

El escandaloso presidente Samper fue reemplazado por Andrés Pastrana (1998-2002), conocido delfín del Partido Conservador. La gestión de su gobierno se vio enormemente dificultada debido a situaciones inesperadas como el terremoto ocurrido el 25 de enero de 1999 (terremoto de Armenia) que destruyó gran parte del eje cafetero, y el estallido de la peor recesión económica colombiana en los últimos 70 años, recibiendo al inicio de su mandato cifras como las siguientes: el desempleo pasó del 7,8% al 14,5%; el déficit fiscal del 2 al 5% ,y el peso se desplomó y perdió un 70% de su valor.<sup>39</sup>

Las actividades del gobierno de Pastrana se centraron en recuperar la economía, para lo cual tomó medidas impopulares como el recorte en el gasto público y el aumento de los impuestos. En sus reformas estructurales sobresale la modificación a las transferencias hacia las regiones, buscando la reorganización del gasto público en estas con el fin de volverlo más «racional y productivo».<sup>40</sup> Sin embargo, estas medidas no resolvieron efectivamente la crisis, dejando como resultado general un crecimiento económico reducido. La consecuencia directa de esto fue la continuación del deterioro de los indicadores sociales, donde el desempleo alcanzó la histórica cifra del 20% para estabilizarse al final de su período en un 17%; el subempleo se disparó hasta el 32%; además del aumento de la pobreza en todos los ámbitos.<sup>41</sup>

Otro punto fundamental del gobierno de Pastrana fueron los esfuerzos dirigidos hacia la recuperación de la confianza tanto nacional como internacionalmente en las instituciones políticas colombianas, tras la caída que estas habían sufrido durante el gobierno de Samper. Las relaciones internacionales,

37. Son el grupo insurgente más antiguo de Colombia. Fundadas oficialmente en 1964, tienen su origen en las autodefensas de resistencia campesina. Tras la realización de la Séptima Conferencia llevada en mayo de 1982, se agregan las siglas EP y se propone como método de lucha el salir a buscar al enemigo en lugar de esperarlo, reconfigurando su visión territorial hacia las columnas móviles.

38. Acuerdo realizado entre el gobierno nacional, la Comisión Nacional de Conciliación y la guerrilla del ELN con el fin de iniciar un proceso de paz. Fue suscrito en el Palacio de Viana en Madrid el 9 de febrero de 1998.

39. *El Mundo*, España, junio 22 de 1998, edición virtual, en <<http://www.elmundo.es/1998/06/22/>>.

40. Revista *Semana*, No. 1055, Bogotá, Grupo Editorial Publicaciones Semana, 22 de julio de 2002.

41. Portafolio, 11 de abril de 2007.

especialmente con EUA, volvieron a tomar su curso, e incluso fue bajo su mandato que se logró concretar el Plan Colombia, con el cual se inició el proceso de fortalecimiento militar más grande en la historia de Colombia.

Con respecto al orden público, las expectativas frente a este gobierno fueron enormes debido a sus acercamientos con las FARC y a su decidida actitud frente a la necesidad de lograr la negociación como salida única para alcanzar la paz, camino que se inició el 7 de enero de 1999. El modelo usado consistió básicamente en la negociación en medio de la guerra. Para el desarrollo de los diálogos se despejó una extensa zona geográfica (42.000 km<sup>2</sup> que abarcaban cinco municipios) para desarrollar los encuentros entre guerrilla y gobierno. Se previeron audiencias públicas en las que se escucharon las propuestas de diferentes sectores de la sociedad, y se incluyó la participación de facilitadores internacionales (representantes de gobiernos extranjeros y de la ONU).

A pesar de los deseos del gobierno y de la sociedad para el éxito de estos diálogos, el proceso comenzó a agotarse. Una primera causa se puede hallar en la falta de institucionalidad en la zona despejada y la carencia de mecanismos de verificación de las actividades de las FARC, grupo que continuó con su crecimiento (humano, militar y económico) y sus operaciones armadas.<sup>42</sup> Por otra parte, la continuación de la violencia y los pocos resultados en materia humanitaria crearon serios cuestionamientos por parte de la sociedad al proceso, llevando a que el gobierno perdiera el apoyo de esta. Finalmente, la reconfiguración en el plano internacional de los problemas de seguridad en torno a la ofensiva de EUA contra el terrorismo, comenzó a jugar como elemento de presión para realizar un cambio en la posición del gobierno hacia una tendencia más agresiva.

El asesinato de la exministra de cultura Consuelo Araujo Noguera el 30 de septiembre de 2001, fue visto como una clara demostración de la poca voluntad de negociar por parte de las FARC, poniendo en grave peligro el proceso de paz. No obstante, el gobierno se esforzó por salvar el proceso motivando actos como la firma del acuerdo de San Francisco de la Sombra el 5 de octubre de 2001.<sup>43</sup> Pese a los esfuerzos de Andrés Pastrana, nuevos sucesos como el secuestro del senador Jorge Gechem Turbay el 20 de febrero de 2002 por parte de la guerrilla, precipitaron el final del proceso de paz, llevando a que la misma

42. Entrevista a Daniel Pécaut, realizada el 18 de junio de 2005.

43. En el acuerdo de San Francisco de la Sombra, el gobierno y las FARC se comprometieron a reducir la intensidad del conflicto e iniciar los estudios pertinentes para lograr concretar una tregua como paso fundamental para lograr una negociación definitiva.

noche del 20 de febrero el presidente Pastrana tomara la decisión de cancelar los diálogos y retomar militarmente la zona despejada.<sup>44</sup>

La frustración generada tras este rompimiento no solo bajó los niveles de popularidad del presidente Pastrana, sino que también empezó a generar en los colombianos el hastío y la exasperación con las guerrillas. Para las FARC este rompimiento significó perder la mayor parte de las simpatías captadas en Colombia y el extranjero, deteriorando de este modo una importante fuente de apoyo para futuras negociaciones. El país comenzó a buscar una nueva salida a la violencia, propiciando un contexto que llevó la configuración de las campañas políticas para la presidencia en 2002 a partir de las propuestas de paz a seguir.

## LA CAMPAÑA PRESIDENCIAL DE 2002 Y EL ASCENSO DE URIBE AL PODER

En la campaña presidencial de 2002 sorprendió el avance que poco a poco iba teniendo un personaje hasta entonces poco conocido en el ámbito nacional, Álvaro Uribe Vélez. Este se presentó como una solución decidida contra la violencia y la inmoralidad nacional, consiguiendo pasar de ocupar los últimos lugares al iniciar su campaña, a lograr una victoria contundente en la primera vuelta electoral.

El resultado (ver tabla 3) puede sorprender aún más al tener en cuenta que Álvaro Uribe se inscribió en las elecciones como un candidato independiente (disidente del Partido Liberal), y que bajo esta condición derrotó por una considerable ventaja al candidato oficial de dicho partido, Horacio Serpa, un hecho sin precedentes en la historia electoral colombiana.

Sin embargo, no es de asombrarse que Álvaro Uribe llegara a estas instancias, pues su carrera en el mundo público la inició desde joven. Sus primeras labores tuvieron lugar en la ciudad de Medellín donde ocupó los cargos de Jefe de Bienes de las Empresas Públicas de Medellín en 1976, Alcalde de Medellín en 1982, y Concejal de la misma ciudad entre 1984 y 1986. Su participación trascendió el plano local, llegando a ocupar en el gobierno nacional los puestos de Secretario General del Ministerio del Trabajo entre 1977 y 1978 (gobierno de Alfonso López Michelsen), y Jefe de la Aeronáutica Civil entre 1980 y 1982 (gobierno de Julio César Turbay).

44. Camilo González Posso, *Negociaciones con las FARC 1982-2002*, en <http://www.mediosparalapaz.org>.

Tabla 3. República de Colombia. Elecciones presidenciales de 2002

Candidato y partido	Votos	%
Álvaro Uribe Vélez <i>Primero Colombia</i>	5'862.655	53,05
Horacio Serpa Uribe <i>Partido Liberal</i>	3'514.779	31,80
Luis Eduardo Garzón <i>Frente Soc. y Pol-Vía Alterna-UD-Anapo-PSD-ASI-PSOC</i>	680.245	6,16
Noemí Sanín <i>Mov. Si Colombia</i>	641.884	5,81
Ingrid Betancourt Pulecio <i>Partido Verde Oxígeno</i>	53.922	0,46
Harold Bedoya Pizarro <i>Mov. Fuerza Colombia</i>	50.763	0,46
Francisco Tovar Garcés <i>Mov. Defensa Ciudadana</i>	16.333	0,15
Augusto Guillermo Lora Ramírez <i>Mov. 19 de Abril</i>	10.987	0,10
Álvaro Cristancho Tozcano <i>Mov. Participación Común</i>	9.627	0,09
Guillermo A. Cardona Moreno <i>Mov. Pol. Comunal y Comuni. Colombia</i>	8.023	0,07
Rodolfo Rincón Sosa <i>Mov. Participación Común</i>	6.311	0,06
Total votos por candidatos	10'855.529	
Votos validos	11'051.645	
Blancos	196.116	
Nulos	149.123	
Tarjetas no marcadas	48.966	
Total	11'249.734	

Porcentaje de Participación: 46,47%.

Fuente: Base de Datos Políticos de las Américas, Universidad de Georgetown, en <[www.pdba.georgetown.edu/Elecdata/Col/pres02.html](http://www.pdba.georgetown.edu/Elecdata/Col/pres02.html)>.

Por estos años (1983-1986) Álvaro Uribe se unió al oficialismo del Partido Liberal de Antioquia, desde donde fue lanzada su candidatura al Concejo de Medellín con el aval de Bernardo Guerra Serna, uno de los «caciques» más importantes de Antioquia y con gran influencia en el ámbito nacional. Finalmente se retiraría de las filas de Guerra Serna para dar paso a la fundación del Directorio Liberal de Antioquia-Sector Democrático, facción regional del Partido Liberal que le sirvió para proyectar gran parte de su carrera política y que se convirtió en su plataforma política: «Hacia el mes de agosto de 1985, se conformó lo que se llamó el directorio liberal de Antioquia-Sector Democrático, con la finalidad de desarrollar una plataforma ideológica basada en la democracia y en las ideas iniciales de lo que más adelante se llamó el Estado comunitario».<sup>45</sup>

45. En <[http://www.colombiademocratica.com/index.php?option=com\\_content&task=view&id=45&Itemid=65](http://www.colombiademocratica.com/index.php?option=com_content&task=view&id=45&Itemid=65)>.

Por elección popular y bajo el manto del Sector Democrático llegó al Senado de la República por dos períodos consecutivos, 1986-1990 y 1990-1994, además fue elegido Gobernador de Antioquia en el período 1995-1997.

Ahora bien, la gestión llevada a cabo por Uribe en estos cargos es fuente de grandes polémicas, sobre todo en lo concerniente a su paso por la Aeronáutica Civil. Sus biografías oficiales sostienen que su desempeño fue impecable, gracias a la rectitud propia de su carácter y a su inteligencia sin igual.<sup>46</sup> Pero por otro lado, hay quienes sostienen que sus actuaciones estuvieron altamente marcadas por sus vínculos con la mafia, especialmente en la Aeronáutica Civil, donde se dice, fue complaciente con la expedición de licencias para pilotos de narcotraficantes y para la construcción de pistas para estos.<sup>47</sup>

Sus actuaciones como Senador de la República también generaron polémica. Proyectos impulsados por él fueron interpretados por algunas personas como un avance en lo que respecta a la estructura del sistema laboral y de salud colombiano. Otros sectores vieron en estas leyes medidas que menoscabaron las condiciones de vida de los colombianos en general, favoreciendo a los grandes capitales del país, especialmente al sector financiero. Las leyes que más controversia generaron fueron la Ley 71 de 1988 «De reforma pensional», la Ley 50 de 1990 «De reforma laboral» y finalmente la Ley 100 de 1993 «Sistema de seguridad social».<sup>48</sup>

Su cargo como Gobernador de Antioquia fue el que lo catapultó a la carrera presidencial. En este cargo implementó para el departamento el modelo de «Estado comunitario», que según el mismo se basó en cinco estrategias: «En primer lugar la reducción de la nomina, así mismo un enfoque hacia la eficiencia del gasto. El tercer factor fundamental en el desarrollo de este modelo tiene que ver con una lucha eficaz contra la corrupción. También la austeridad en su gestión y más inversión social y mejores oportunidades para la gestión».<sup>49</sup>

El modelo fue de gran aceptación en dicho departamento, tanto que desde estas fechas se comenzó a pensar en una posible candidatura a la Presidencia: «Por su parte los empresarios paisas le brindaron al gobernador saliente el respaldo en sus actividades futuras, y prácticamente lanzaron de manera informal su candidatura a la Presidencia de la República para el período 2002-2006.

46. Al hablar de biografías oficiales me refiero a las diferentes reseñas que se encuentran en internet sobre la vida de Uribe en páginas como las de la Presidencia de la República y la Biblioteca de Antioquia, pues hasta la fecha no se ha escrito aún una biografía oficial estructurada y sistemática.

47. Joseph Contreras, *Biografía no autorizada de Álvaro Uribe Vélez. El señor de las sombras*, cap. # 1 y 2, Bogotá, Oveja Negra, 2002.

48. *Ibid.*, p. 29-30.

49. «Su modelo se debe aplicar en todo el país», artículo tomado del diario *El Mundo*, diciembre 18 de 1997.



[...] El modelo puede aplicarse en todo el territorio nacional, comentaron los empresarios». <sup>50</sup>

Frente al tema de seguridad tenía claro desde entonces que la tarea del orden público se debía encarar con una sólida autoridad. El hecho de mayor renombre y controversia al respecto fue la defensa e implantación que junto con su secretario de gobierno, Pedro Juan Moreno, hizo de las CONVIVIR<sup>51</sup> como parte de la lucha por restablecer el orden público. Con respecto a este tema, en entrevista realizada tras la finalización de su mandato en Antioquia, defendió la necesidad de «un ejercicio eficaz de la autoridad» para la búsqueda de la paz.<sup>52</sup>

El acenso de Álvaro Uribe comenzó a darse incluso antes de que se inaugurara oficialmente la carrera presidencial, siendo en las encuestas realizadas uno de los presidenciables que generaba más entusiasmo entre la gente. A nombre del Movimiento Primero Colombia, la candidatura de Álvaro Uribe Vélez logró su aval a través de la recolección de firmas, y se dio a conocer en intensas jornadas de visitas a diferentes lugares de Colombia, lo que lo llevó a generar una fuerza que, impulsada por su fuerte discurso, pronto se convirtió en una maquinaria con expansión nacional. La fortaleza de su candidatura surgió fundamentalmente de los planteamientos con respecto a la seguridad, tema central de su discurso y que restó interés a sus propuestas en temas como salud y educación.<sup>53</sup>

Así entonces, el cansancio de los colombianos con las actuaciones de la guerrilla, principalmente de las FARC, favoreció la aparición de tendencias que abogaban por una mano dura, posición que encontró en el discurso fuerte de Álvaro Uribe su mejor representación. Pero la imagen que este proyectaba no se agotó en su proyecto de «seguridad con autoridad», en ella se conjugaron elementos que elevaban una enérgica crítica a la corrupción y al cuestionable desempeño de la clase política, planteamientos que favorecieron su aceptación. Estos temas se encuentran condensados en los 100 puntos de su «Manifiesto democrático» (ver anexos).

La causa de su escalada se puede hallar en la sumatoria de diferentes factores tanto internos como externos. En el plano doméstico, la confluencia entre la desilusión que generó la ruptura de los diálogos con las FARC y el

50. *Ibid.*

51. Cooperativas de autodefensa agrarias frente a la amenaza de los grupos guerrilleros. Fueron creadas bajo el amparo del Decreto Ley 356 de 1994, donde se establecieron condiciones para regular estos nuevos servicios de seguridad privada.

52. «Culmina la era de Álvaro Uribe Vélez en Antioquia. Perfil de un neoliberal paternalista», entrevista realizada por Bibiana Mercado, redactora política del diario *El Tiempo*, artículo tomado del diario *El Tiempo*, Bogotá, 21 de diciembre 1997, p. 14A.

53. «El fenómeno Uribe», en *Semana*, No. 971, agosto, Bogotá, Grupo Editorial Publicaciones Semana, 2001.

subsecuente aumento de la violencia, colmaron la paciencia de la población y llevaron a gran parte de esta a contemplar la posibilidad de una postura menos blanda con este tipo de agrupaciones. Otros factores internos que favorecieron la candidatura de Uribe fueron la profundización de la crisis económica y el desprestigio de los últimos dos presidentes, el cual se extendió al conjunto de la clase política tradicional y a las instituciones, percibidas las más de las veces como inoperantes y corruptas.<sup>54</sup>

En el plano internacional, el conflicto colombiano se insertó en la lógica de la guerra contra el terrorismo que declaró EUA tras los atentados del 11 de septiembre de 2001, y en torno a la cual los grupos alzados en armas, tanto guerrillas como paramilitares, fueron declarados como terroristas por parte de Estados Unidos y la Unión Europea.

La identificación de las propuestas de su campaña con las inconformidades de los colombianos, especialmente el cansancio con respecto al conflicto armado, llevó a Álvaro Uribe a lograr un extraordinario triunfo en las elecciones presidenciales para el período de gobierno 2002-2006.

## CONCLUSIONES

Podemos concluir a partir del estudio sobre las transformaciones del contexto político colombiano, que la irrupción de Álvaro Uribe Vélez en este no fue casual, sino que se encuentra articulada a los procesos de cambio en las relaciones Estado-sociedad desatados por la democratización colombiana.

Colombia en la última parte del siglo XX se concentró en la búsqueda de la consolidación de la democracia. A un sistema político excluyente creado por las instituciones del Frente Nacional, se sumó la impresionante escalada de violencia que se dio en la década del 80, llevando al país a sumergirse en una de sus peores crisis sociales e institucionales. La reforma constitucional de 1991 prometió una salida al caos del momento, pero la consolidación democrática se quedó en una promesa a medio cumplir, pues si bien se facilitó la ampliación de los espacios de participación política, la función de esta como pacto de paz social no fue realmente efectiva.

Así entonces, la crisis económica, el descontento de la ciudadanía y la constante violencia, fueron problemas que los gobiernos de los años 90 no resolvieron efectivamente, abriendo el camino a propuestas de mano dura como

54. Alejo Vargas, «El gobierno de Álvaro Uribe Vélez: Proyectos y resultados», en *Nueva Sociedad*, No. 192, Buenos Aires, Nueva Sociedad, 2004, p. 86.

las de Álvaro Uribe Vélez, que apuntaron al restablecimiento de la autoridad efectiva del Estado y a generar un sistema político diferente a los diseñados por el Frente Nacional y la Constitución de 1991.

Al calor de las transformaciones políticas, sociales, económicas e institucionales descritas a lo largo del capítulo, Álvaro Uribe Vélez ingresó en la maquinaria que aceitaba al sistema desde los partidos políticos; mientras tanto la sociedad colombiana se sumergía en la apatía causada por el cierre institucional que el Frente Nacional había dejado como herencia. Álvaro Uribe Vélez inició su carrera dentro de las toldas tradicionales del Partido Liberal, de las cuales se alejó para dar paso dentro del mismo partido a un nuevo proyecto político, creando una amalgama entre tradición-innovación que le permitió captar la atención tanto de sectores con costumbres políticas de viejo cuño, como la de sectores que hasta ahora se encontraban alejados de la política pero ansiosos de un cambio, dando como resultado su victoria en las elecciones presidenciales.



## CAPÍTULO II

# La forma de gobernar de Álvaro Uribe Vélez

El 7 de agosto de 2002 inició su período presidencial Álvaro Uribe Vélez con dos metas explícitas: la normalización de la situación económica y social del país y el restablecimiento de la autoridad del Estado sobre la sociedad.

La búsqueda de este Estado de «ley y orden» fue configurando cada día su estilo de gobernar; su frase de cabecera: «Trabajar, trabajar y trabajar sin descanso», da cuenta de la preferencia que tuvo Álvaro Uribe Vélez por un estilo de gobierno directo, donde el ensalzamiento de su figura y el gran interés por los resultados fueron los protagonistas. Fue debido a estas características que se volvió un lugar común ver al presidente llegar a todos los rincones del país para enterarse de primera mano sobre la situación que allí se vivía y así poder diseñar medidas acordes a estos contextos, además de las constantes llamadas de atención públicas a su equipo de gobierno y a los funcionarios en general cuando se consideró que no llevaban a buen final sus tareas. Analistas como Daniel Pécaut han denominado el ejercicio de gobernar de Uribe como el «estilo antioqueño», que entendería al gobierno como la gerencia de una empresa.<sup>55</sup>

La propuesta de Álvaro Uribe Vélez se esbozó en el «Manifiesto democrático» que lo acompañó durante su campaña y, posteriormente, en el Plan Nacional de Desarrollo «Hacia un Estado comunitario», en el que planteó la necesidad de buscar un Estado eficiente que brinde seguridad democrática, crecimiento económico, equidad social y eficiencia, y transparencia en el Estado.<sup>56</sup> La base de esta reposó en las cualidades atribuidas al Estado comunitario como un ente productivo y competitivo; así entonces, la función del Estado del presidente Uribe fue descrita por analistas como Ingrid Johanna Bolívar más como un administrador de los bienes de la comunidad a partir de acuerdos ne-

55. Daniel Pécaut, *Midiendo fuerzas. Balance del primer año de gobierno de Álvaro Uribe Vélez*, Bogotá, Planeta, 2003, p. 81.

56. «Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006: hacia un Estado comunitario», en *Diario Oficial*, año CXXXIX, No. 45231, Bogotá, 27 de junio de 2003, p. 10.

gociados, que de protector y garante de los derechos.<sup>57</sup> En el Plan Nacional de Desarrollo dicho Estado fue descrito como:

Un Estado participativo que involucre a la ciudadanía en la consecución de los fines sociales. Un Estado gerencial que invierta con austeridad y eficiencia los recursos públicos. Y un Estado descentralizado que privilegie la autonomía regional con transparencia, responsabilidad política y participación comunitaria.

El Estado comunitario no tolerara corrupción, ni coexistirá con la violencia cualquiera sea su discurso.<sup>58</sup>

A partir de esta descripción, propongo analizar en este capítulo cómo la búsqueda de ese Estado llevó al expresidente Uribe a replantear las relaciones del ejecutivo con los diferentes componentes de la sociedad colombiana, analizando para ello tres de los ejes sobre los que Álvaro Uribe Vélez dirigió su acción. En primer lugar, la relación del presidente con los partidos políticos, relación que se caracterizó por el combate a la corrupción como síntoma de la supuesta «crisis de representación política» del país. La segunda sección describe la relación del presidente con la comunidad y el importante papel que esta ocupó en su idea de recuperación del Estado. Por último, analizaré el estilo de comunicación que manejó Álvaro Uribe Vélez en su primer período presidencial y que llevó a percibirlo como un presidente de «poncho, sombrero, carriel, caballo y arepas».<sup>59</sup>

## LA RELACIÓN CON LOS PARTIDOS POLÍTICOS

Para una efectiva observación sobre la relación que Uribe tuvo con los partidos políticos durante su mandato, se hace necesario recapitular un poco las transformaciones de estos en los últimos tiempos y su rol en la sociedad colombiana. El análisis se centró en los denominados partidos tradicionales colombianos, a saber, el Partido Liberal y el Partido Conservador, dado su protagonismo en la historia política nacional desde su fundación.

57. Ingrid Johann Bolívar, «El Estado comunitario: más administración y menos política», en *Foro*, No. 46, diciembre-enero, Bogotá, Fundación Foro Nacional por Colombia, 2003, p. 22.

58. «Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006»..., p. 10.

59. Rafael Rubiano, «Tendencias políticas del gobierno de Uribe y problemas de la coyuntura política», en Jaime Rafael Nieto López, comp., *Colombia en la coyuntura de 2003*, Medellín, Universidad de Antioquia, 2004, p. 2.

### *El desgaste del sistema de partidos colombiano*

Los partidos políticos proporcionaron desde el siglo XIX uno de los más fuertes referentes para la construcción de las identidades en Colombia, filiación que generalmente se encontró asociada a los enfrentamientos entre los seguidores de los partidos:<sup>60</sup> igualmente se les atribuyó la labor de ejercer como los intermediarios privilegiados entre el Estado y la sociedad. No obstante, las relaciones entre los partidos y sus seguidores no significaron una mejor representación de los intereses de las clases medias y populares, pues el centro de las preocupaciones de los partidos fue el salvaguardar los intereses de las elites.

A mediados del siglo XX el papel jugado por los partidos políticos cambió como consecuencia del acuerdo del Frente Nacional que institucionalizó las reglas bipartidistas excluyentes del sistema político colombiano. Si bien los partidos conservaron su posición hegemónica, fue innegable el deterioro de sus funciones como constructores de identidad. La despolitización de los partidos fue una de estas consecuencias, que aunque impensada, logró calar hondo en la realidad nacional del momento. Las identidades partidarias se despolitizaron a medida que las diferencias ideológicas que separaban a los partidos se fueron desdibujando como resultado del hecho de compartir el poder, por tanto, las identificaciones partidistas comenzaron a declinar, dando paso al incremento de la apatía ciudadana hacia la política.<sup>61</sup>

Paralelamente se fue desarrollando una marcada tendencia hacia la fragmentación interna de los partidos en todos sus niveles (nacional, regional y local), consecuencia directa del desplazamiento de la competencia interpartidista hacia las pugnas intrapartidistas por el poder. En esta línea de eventos, el clientelismo asumió un importante rol y se adaptó a las nuevas condiciones; las luchas internas promovieron la creación de redes clientelistas alrededor de líderes políticos que actuaban como agentes entre los ciudadanos y el Estado, estableciéndose entonces el clientelismo como el principal medio para acceder a los beneficios del Estado (empleo fundamentalmente).<sup>62</sup>

Estas redes pretendieron una función de inclusión política que finalmente quedó trunca,<sup>63</sup> pues cada vez se limitaron más a funcionar como una simple

60. Desde la fundación de los partidos políticos a mediados del siglo XIX, estos se han opuesto entre sí utilizando la violencia como una herramienta recurrente. Son producto de estos enfrentamientos las guerras civiles decimonónicas y el período del siglo XX denominado La Violencia.

61. John Dugas, «The conservative party in Colombia», en Kevin J. Middlebrook, *Conservative parties, the Right and Democracy in Latin America*, Baltimore, The John Hopkins Press, 2000, p. 88.

62. *Ibid.*, p. 89-90.

63. María Emma Wills, «Clientelismo y política. Ni tan cerca ni tan lejos», en *El periódico*, No. 18, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, 21 de enero de 2001, citado por Fernán Gon-

repartición de beneficios del Estado para quienes estuvieran inscritos dentro de estas. En consecuencia, altos niveles de corrupción comenzaron a hacer carrera en el país, situación que aumentó el descrédito del sistema político. Finalmente, la penetración a partir de los años 80 de actores ilegales en el mundo de la política, básicamente el narcotráfico, afectó aún más la legitimidad de los partidos políticos.

La suma de estas transformaciones llevó a la gestación de una grave crisis de la representación política, manifestada en los altos niveles de abstención en las elecciones y en la negativa percepción de los colombianos sobre los partidos.<sup>64</sup> Los gobiernos de Betancur y Barco intentaron dar salida a la crisis con propuestas que buscaron impulsar la modernización del gobierno, trabajar por la paz y modificar viejas prácticas políticas,<sup>65</sup> pero el escaso apoyo encontrado en la clase política, e incluso la fuerte oposición a algunas de las propuestas, frenó el avance efectivo de la mayor parte de estas; aunque se logró concretar la implementación de la elección popular para alcaldes (1988), un avance en la superación del excesivo centralismo del Estado colombiano.

El agravamiento de la crisis llevó a tratar de hallar una solución a través de la reforma constitucional. Los motivos argumentados por los arquitectos de la nueva Constitución descansaron sobre la idea de ajustar el país a las necesidades reales de la gente: «*In their view, what Colombia needed was to adjust its institutions to correctly express people's preferences, because the politicians of the past –el viejo país– were an anachronism sustained only by corruption, violence, and the manipulation of unfair rules*».<sup>66</sup> En la concepción de los constituyentes, ese «viejo país» representado por el bipartidismo, era el causante de la crisis en que se hallaban el sistema político colombiano y sus instituciones, por ello su interés en diseñar un sistema que obstaculizara el accionar de los partidos políticos en pro de favorecer a las nuevas fuerzas políticas. Medidas como la reducción en el número de firmas necesario para la conformación de partidos políticos, el reemplazo de la «papeleta» por el tarjetón electoral, y la consagración de la circunscripción nacional para Senado, entre otras, fueron

zález, Ingrid Bolívar, y Teófilo Vázquez, *Violencia política en Colombia. De la nación fragmentada a la construcción del Estado*, Bogotá, CINEP, 2003, p. 302.

64. Un estudio realizado por la Universidad de los Andes en 1988 y citado por J. Dugas muestra que la percepción de los ciudadanos sobre el desempeño de los partidos políticos en Colombia fue extremadamente negativa: 52,7% los calificaron como malos, mientras solo el 15,6% los calificaron como buenos. J. Dugas, *op. cit.*, p. 94.
65. Francisco Gutierrez Sanín, «Problems with Congress in Colombia and Ecuador, 1978-2003», en Paul W. Drake and Eric Hershberg, edit., *State and society in conflict. Comparative perspectives on Andean crises*, Chicago, University of Pittsburgh Press, 2006, p. 264.
66. *Ibid.*, p. 264.



los elementos escogidos para fomentar la emergencia de nuevas fuerzas y la transparencia de los procesos de elección y representación.

Sin negar los espacios ganados en lo que respecta a la apertura democrática del sistema colombiano, la incidencia de estas medidas fue más bien limitada debido a que su diseño se preocupó más por obstaculizar a los actores tradicionales que por promover la modernización del sistema, por ello los efectos obtenidos no fueron los esperados.<sup>67</sup> La capacidad de adaptación de la vieja clase política a las nuevas circunstancias se manifestó en su habilidad para adecuarse a las disposiciones elaboradas para favorecer a las minorías; la denominada «operación avispa»<sup>68</sup> fue el instrumento usado para no perder las posiciones en el Congreso, y si bien se puede apreciar que se logró mantener una condición mayoritaria de un 75% aproximadamente en las elecciones de 1994 y 1998 (tablas 4 y 5), también es cierto que con este mecanismo se promovió la acentuación del faccionalismo personal dentro de los partidos políticos, fenómeno que ha sido bautizado por Eduardo Pizarro Leongómez con el nombre de las «micro-empresas electorales».<sup>69</sup>

67. F. González, I. Bolívar y T. Vázquez, *op. cit.*, p. 309.

68. Se denominó operación avispa al sistema utilizado por los partidos políticos para obtener un puesto en las elecciones a cuerpos colegiados con el menor de los residuos posibles mediante la partición de las listas dentro de un sistema de cociente y residuo electoral. La consecuencia inmediata fue el agravamiento de la fragmentación de los partidos.

69. Eduardo Pizarro Leongómez, «La atomización partidista en Colombia: El fenómeno de las microempresas electorales», documento de trabajo, No. 292, enero, Bogotá, s.e., 2002, p. 5.

Tabla 4. Colombia: 1970-1998. Elecciones Legislativas Senado

Partido	SENADO									
	Curules obtenidas									
	1970	1974	1978	1982	1986	1990	1991	1994	1998	
Liberales	45	66	62	63	58	66	57	57	48	
Conservadores	33	37	49	49	43	39	25	31	25	
ANAPO	38	7	-	-	-	-	-	-	-	
UNO	-	2	1	-	-	-	-	-	-	
Frente Democrático	-	-	-	1	-	-	-	-	-	
Movimiento Cívico	-	-	-	1	-	-	-	-	-	
Nuevo Liberalismo	-	-	-	-	6	-	-	-	-	
Izquierda y coaliciones	-	-	-	-	6	-	-	-	-	
Movimientos étnicos	-	-	-	-	-	-	3	2	3	
Cristianos	-	-	-	-	-	-	2	2	2	
Movimientos	-	-	-	-	-	-	3	6	-	
Izquierda	-	-	-	-	-	-	-	2	-	
Coaliciones	-	-	-	-	-	-	-	-	7	
Movimiento Oxígeno Liberal	-	-	-	-	-	-	-	-	2	
Otros movimientos políticos	-	-	-	-	-	-	-	-	15	
Otros	2	-	-	-	1	9	2	2	-	
Total	118	112	112	114	114	114	102	102	102	

Tabla 5. Colombia: 1970-1998. Elecciones Legislativas Cámara de Representantes

Partido	CÁMARA DE REPRESENTANTES										
	Curules obtenidas										
	1970	1974	1978	1982	1986	1990	1991	1994	1998		
<i>Liberales</i>	72	113	111	115	98	119	88	88	87		
<i>Conservadores</i>	62	66	83	82	80	65	46	51	38		
<i>ANAPO</i>	71	15	-	-	-	-	-	-	-		
<i>UNO</i>	-	5	4	-	-	-	-	-	-		
<i>FUP</i>	-	-	1	-	-	-	-	-	-		
<i>Frente Democrático</i>	-	-	-	1	-	-	-	-	-		
<i>Movimiento Cívico</i>	-	-	-	1	-	-	-	-	-		
<i>Nuevo Liberalismo</i>	-	-	-	-	7	-	-	-	-		
<i>Izquierda y coaliciones</i>	-	-	-	-	11	-	-	-	-		
<i>Unión Patriótica</i>	-	-	-	-	-	-	-	-	-		
<i>Movimientos étnicos</i>	-	-	-	-	-	-	1	2	2		
<i>Cristianos</i>	-	-	-	-	-	-	1	1	2		
<i>Movimientos</i>	-	-	-	-	-	-	8	15	-		
<i>Izquierda</i>	-	-	-	-	-	-	16	2	-		
<i>Coaliciones</i>	-	-	-	-	-	-	-	-	14		
<i>Otros movimientos políticos</i>	-	-	-	-	-	-	-	-	18		
<i>Otros</i>	5	-	-	-	3	14	1	4	-		
<i>Total</i>	210	199	199	199	199	199	161	163	161		

Fuente: Base de Datos Políticos de las Américas, Universidad de Georgetown, en <[www.pdba.georgetown.edu/Elecdata/Col/legis70\\_98.html](http://www.pdba.georgetown.edu/Elecdata/Col/legis70_98.html)>.

Así, se puede decir que el ajuste de las viejas prácticas a las nuevas normas influyó en la continuidad del deterioro de la función de representación de los intereses de la sociedad. El Congreso de la República y los partidos políticos, órganos encargados de la representación en Colombia, fueron percibidos como entes desentendidos de los temas de la agenda nacional y con alta propensión a la corrupción.<sup>70</sup> Se dejó entonces al ejecutivo la tarea de canalizar los intereses generales, pero el desgaste sufrido por esta institución durante las administraciones de Ernesto Samper y Andrés Pastrana a causa de los escándalos de corrupción y de su incapacidad para dar salida efectiva a los problemas del país, solo aumentaron la apatía de la ciudadanía frente al sistema político colombiano.

De este modo, en medio de la ilegitimidad en la que se sumieron las instituciones, y la ineficacia de los gobiernos de la década del 90, se abonó el terreno para el surgimiento de nuevas formas de liderazgo que canalizaran el descontento de la población. La particularidad de las circunstancias posibilitó así el surgimiento de una figura con las características de Álvaro Uribe Vélez, quien articuló un discurso político en el que confluyeron como banderas el combate a la corrupción del sistema político y el restablecimiento de la autoridad estatal:

El espíritu liberal que practico es ajeno al sectarismo, es amigo del pluralismo y esa convocatoria es alrededor de dos compromisos: la inversión social con resultados, en un país con tanta inequidad y con tanta pobreza, para lo cual se necesita derrotar a la politiquería que se está comiendo los recursos de la inversión social, y la derrota del crimen, la defensa de los colombianos para que no los asesinen y no los secuestren. Los problemas colombianos rebasan los asuntos de mecánica política.<sup>71</sup>

La sensación de necesidad de un cambio en las costumbres democráticas expresado por los colombianos fue hábilmente entendida y explotada por Uribe durante su campaña presidencial a través del impulso dado a su idea de «moralización» de la política.

### ***El presidente y los partidos políticos***

Desde la época de campaña presidencial, la «moralización de las costumbres políticas» de Álvaro Uribe Vélez buscó romper los mecanismos que

70. Mercedes Vargas Bustamante, *Problemas de la representación política. Algunas tesis sobre el caso colombiano*, Bogotá, Instituto para el Desarrollo de la Democracia Luis Carlos Galán, 2002, p. 119.

71. «Colombia necesita un neokeynesianismo», entrevista realizada a Álvaro Uribe Vélez por Octavio Gómez, en *El Colombiano*, Medellín, 17 de septiembre de 2000, p. 12A.

les permitían a los partidos políticos en el Congreso hacer de intermediarios y legitimar su posición como representantes. Como candidato propuso la reforma política, justificada en la necesidad de combatir a la corrupción y solucionar la crisis de representación política:

Sueño con un Estado al servicio del pueblo y no para provecho de la corrupción y la politiquería. Hoy el Estado es permisivo con la corrupción, gigante en politiquería y avaro con lo social. [...] El 7 de agosto, a las 5 p.m., si con la ayuda de Dios y el apoyo del pueblo colombiano llego a la Presidencia de Colombia, presentaré el «Referendo contra la Corrupción y la Politiquería», que incluirá la reducción del Congreso, la eliminación de los auxilios parlamentarios y de sus privilegios en pensiones y salarios.<sup>72</sup>

La materialización de esta promesa de campaña fue hecha el mismo día de su posesión, 7 de agosto de 2002, fecha en la que Álvaro Uribe Vélez entregó en el Congreso de la República el proyecto de ley «Por el cual se convoca un Referendo y se somete a consideración del pueblo un proyecto de reforma constitucional» con carácter de urgente.<sup>73</sup> Este proyecto de reforma política fue elaborado por el entonces presidente sobre el desprestigio del Congreso de la República, por ende de los partidos políticos, y apoyado en su autorrepresentación como el símbolo de la honestidad:

Es muy dolorosa la postración de la imagen que el pueblo colombiano tiene de sus corporaciones representativas. El hecho es inequívoco y no puede remitirse a duda que ese inquietante fenómeno, con el que será imposible convivir, tiene mucho que ver con la desintegración de los partidos, tanto con prácticas que degradaron la democracia y produjeron este penoso resultado. Es preciso recomponer cuanto antes esa imagen en la mente y en el corazón de los colombianos.<sup>74</sup>

Ahora bien, el presidente Uribe fue consciente de que a pesar de proponer reformas que afectaban a los partidos políticos necesitaba su ayuda para tramitar exitosamente su proyecto de ley en el Congreso, por lo que buscó acuerdos con estos para poder alcanzar su meta; sin embargo, permaneció abierta la posibilidad de establecer un vínculo de representación directa con la comunidad que desplazaría a las instituciones representativas. Un claro ejemplo de esto se dio durante el período de debates sobre el Referendo en el Congreso, cuando ante la poca agilidad de los congresistas para avanzar en la aprobación

72. *Manifiesto democrático de Álvaro Uribe Vélez*, puntos 4 y 9, Bogotá, Departamento Nacional de Planeación, 2002.

73. Proyecto de Ley No. 47, de 2002, Senado; No. 57, de 2002, Cámara de Representantes.

74. Álvaro Uribe Vélez y Fernando Londoño Hoyos, «Exposición de motivos de la reforma política», Bogotá, Congreso de la República, 7 de agosto de 2002.

de los puntos del Referendo, el Presidente amenazó con acudir directamente al pueblo y pedir la revocatoria del Congreso si no era aprobado la totalidad del Referendo antes de las 12 de la noche del 10 de octubre 2002;<sup>75</sup> sin embargo, Uribe retornó rápidamente al diálogo con los congresistas:

Cual profesor de primaria, el presidente Uribe preguntó uno a uno a sus congresistas si apoyaban los polémicos puntos de la supresión de contralorías y de la congelación del gasto público por dos años. [...] A los indecisos se les castigó con un cara a cara con el presidente Uribe. Al final todos estaban alineados, tanto los buenos de la clase como los indisciplinados. Esa noche la regañada mayoría uribista votaba los artículos».<sup>76</sup>

Tras este hecho quedó claro que Uribe se movía entre dos corrientes en cuanto a su relación con los partidos representados en el legislativo; por un lado la continúa negociación con las diferentes fuerzas para lograr su propósito, y por el otro, la potencial amenaza de desconocer la autoridad de los representantes electos y estructurar una forma de gobierno basada en la representación directa.

La combinación de estos estilos del Presidente produjo resultados: logró la aprobación del Referendo pero con algunas modificaciones en la propuesta original; fueron eliminados la revocatoria del Congreso, la propuesta de un Congreso unicameral y la anticipación de la fecha de elecciones parlamentarias, y se incluyeron disposiciones que proponían la prórroga del período de los actuales mandatarios regionales y locales (gobernadores y alcaldes) y la congelación de gastos y salarios estatales con la promulgación de la Ley 796 de 2003 (21 de enero) «Por la cual se convoca un Referendo y se somete a consideración del pueblo un proyecto de Reforma Constitucional».<sup>77</sup>

En respuesta a la potencial amenaza implícita en la iniciativa del ejecutivo, los partidos crearon su propia versión de la reforma política, cuyo propósito principal fue el fortalecimiento de los partidos en contra de la fragmentación y las microempresas electorales.<sup>78</sup>

El 22 de enero de 2003 se inició una nueva etapa en las relaciones entre los poderes del Estado con la intervención de la Corte Constitucional para analizar la constitucionalidad del Referendo. Este proceso estuvo acompañado de

75. «En el nombre del Padre...y del presidente», en *Semana*, No. 1067, octubre, Bogotá, Grupo Editorial Publicaciones Semana, 2002.

76. *Ibid.*

77. El Referendo se sustentó en tres líneas de acción: reforma política, lucha contra la corrupción y ajuste fiscal.

78. Pedro Santana Rodríguez, «El nuevo mapa político: El Referendo y elecciones regionales y municipales», en *Foro*, No. 49, diciembre-enero, Bogotá, Foro Nacional por Colombia, 2004, p. 7.

audiencias públicas en las que diferentes personajes de la sociedad valoraron dicho Referendo. Especialmente polémico fue el concepto dado el 16 de mayo por el Procurador General de la Nación, Edgardo Maya Villazón, quien señaló como inconstitucionales por vicio de procedimiento 15 de las 19 preguntas del Referendo propuesto.<sup>79</sup>

La reacción de Uribe ante las declaraciones del Procurador dejó ver nuevamente la confianza del presidente en el respaldo popular para sacar adelante sus proyectos: «si lo que va a quedar es un andrajo para que todo siga igual, buscaremos la manera de cancelarlo (el Referendo) y emprendemos el camino del Referendo popular. [...] el país ha estado en su historia lleno de apreciaciones leguleyas para justificar la violencia y para impedir que el Estado actúe frente a la violencia».<sup>80</sup>

Tras el estudio realizado sobre el contenido de la propuesta, el 10 de julio de 2003, la Corte aprobó 15 de las 19 preguntas del Referendo,<sup>81</sup> eliminando los textos introductorios a las preguntas, el voto en blanco y el voto en bloque. Con esta reforma el diseño del Referendo se alejó de su modelo original y se convirtió esencialmente en una consulta sobre el ajuste fiscal previsto por el gobierno.<sup>82</sup> Un aspecto fundamental del rol jugado por la Corte Constitucional en este período, fue la percepción que se hizo de esta en el contexto político nacional como un efectivo balance de los posibles excesos que pudiera presentar el poder presidencial.

Entre el 7 de agosto de 2002 y el 25 de octubre de 2003, fecha en la que se realizó la consulta, la atención nacional se centró en la discusión sobre el Referendo. El debate entre defensores y detractores del Referendo fue altamente polarizado y privilegió el uso de la publicidad enfocada hacia las pasiones de las personas como dispositivo de motivación.

La polarización política asumió un carácter fuertemente personalizado en torno a la figura del presidente. El Referendo fue presentado por los opositores al régimen como un intento de favorecer el poder de Álvaro Uribe Vélez

79. «Maya manifestó que el Congreso desconoció los principios de publicidad que debe tener cada ley para su trámite y aprobación y el gobierno violó la separación de funciones que en materia de aprobación de leyes deben observar», tomado de: «Procurador rajó el referendo», en el diario *El Colombiano*, en <<http://www.elcolombiano.com/proyectos/referendo2003/previas/RAJO.htm>>.

80. «Uribe se iría por la vía del referendo popular», en *Semana*, No. # 1098, mayo, Bogotá, Grupo Editorial Publicaciones Semana, 2003.

81. Las preguntas que no pasaron fueron las diseñadas para la penalización de la dosis personal, la eliminación de las personerías y la prórroga del período de los mandatarios regionales y locales. Tomado de: «Aprobadas 15 de las 19 preguntas del Referendo», en *Semana*, <[http://www.semana.com/wf\\_InfoArticulo.aspx?IdArt=71473](http://www.semana.com/wf_InfoArticulo.aspx?IdArt=71473)>.

82. Marco Alberto Romero, «El referendo: negación de la política democrática», en *Foro*, No. 49, diciembre-enero, Bogotá, 2003, p. 19.

en detrimento de los canales existentes de representación. El presidente de la Corporación Viva la Ciudadanía, Pedro Santana Rodríguez, ejemplificó esta posición al escribir que la razón de esta actuación puede ser hallada en las percepciones del propio Uribe sobre lo que debe ser un sistema político: «el presidente no cree que la democracia requiera para su funcionamiento de la existencia de un sistema sólido de partidos políticos. Es por ello que podemos decir que las preguntas (del Referendo) no iban a los temas centrales de la crisis».<sup>83</sup>

Las elecciones realizadas el 25 de octubre de 2003 constituyeron una derrota política para el presidente tras conocerse que ninguna de las preguntas alcanzó el umbral de 6'267.433 votos establecido por las autoridades electorales.

Tabla 6. Referendo 2003. Resultados

Pregunta	Votos Sí	Votos No	Votos Nulos	Total Votos (Sí + No + Nulos)	% Sí	% Partic.	Preg. sin marcar
Pregunta 1	5'874.193	294.348	125.266	6'293.807	93,33	25,11	379.243
Pregunta 2	5'871.354	232.121	119.213	6'222.688	94,35	24,82	450.362
Pregunta 3	5'839.612	295.616	125.850	6'261.078	93,27	24,97	411.972
Pregunta 4	5'319.557	703.634	124.915	6'148.106	86,52	24,52	524.944
Pregunta 5	5'668.819	283.030	104.406	6'056.255	93,60	24,16	616.795
Pregunta 6	5'328.733	295.908	105.040	5'729.681	93,00	22,85	943.369
Pregunta 7	5'403.139	208.100	93.982	5'705.221	94,71	22,76	967.829
Pregunta 8	5'602.823	493.563	124.926	6'221.312	90,06	24,82	451.738
Pregunta 9	5'557.950	460.941	117.946	6'136.837	90,57	24,48	536.213
Pregunta 11	5'714.738	283.440	109.104	6'107.282	93,57	24,36	565.768
Pregunta 12	5'668.878	270.039	100.384	6'039.301	93,87	24,09	633.749
Pregunta 13	5'778.469	285.842	123.228	6'187.539	93,39	24,68	485.511
Pregunta 14	4'907.283	1'063.877	141.545	6'112.705	80,28	24,38	560.345
Pregunta 15	5'457.866	420.859	115.300	5'994.025	91,06	23,91	679.025
Pregunta 18	5'475.951	270.249	97.197	5'843.397	93,71	23,31	829.653

Fuente: Registraduría Nacional del Estado Civil.

Nota: El texto de las preguntas puede ser consultado en los anexos.

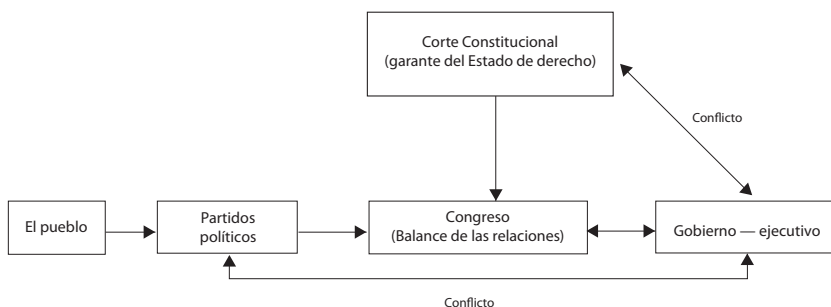
83. P. Santana Rodríguez, "El nuevo mapa...", p. 5.



Con los resultados obtenidos, el gobierno de Álvaro Uribe Vélez se vio obligado a reacomodar sus relaciones con el Congreso y los partidos políticos. La inesperada derrota dejó en claro que los partidos continuaban con la suficiente fortaleza para acomodarse a las circunstancias y defender su rol de intermediación política; por otra parte, se demostró también que a pesar de la alta aceptación de la que gozaba en este momento el presidente entre la ciudadanía, esta no implicaba apoyar todas sus propuestas de manera ciega: «Y en cuanto al presidente Uribe [...] el mensaje que le enviaron (los colombianos) fue exactamente el contrario: gusta mucho su personalidad y su estilo humilde, modesto y sencillo. Pero este cariño no implica girarle un cheque en blanco para pasar por encima del sistema institucional de pesos y contrapesos del país». <sup>84</sup>

Propongo entonces considerar la derrota del Referendo como la coyuntura que abrió el camino a una nueva fase en las relaciones entre Uribe y los partidos políticos, caracterizada por una disposición obligada a la negociación. El panorama fue complementado con el papel desempeñado por la Corte Constitucional como garante del Estado de Derecho ante posibles excesos del poder presidencial, y con el triunfo de la reforma política de origen parlamentario (materializada en el Acto legislativo 1 de 2003). El siguiente esquema puede facilitar el entender este nuevo contexto:

#### Contexto de las relaciones políticas tras las elecciones del 25 de octubre



El contexto surgido de la derrota del referendo no implicó un declive de la alta popularidad de Uribe, entendiéndose por esta razón la propuesta de reelección inmediata que comenzó a circular en diciembre de 2003. La propuesta exaltó la figura del Presidente y la necesidad de su continuación en la Presidencia «para no dejar acéfalo al poder, sin liderazgo, para impedir que llegue al poder

84. «Lección de humildad», en *Semana*, <<http://www.semana.com/wfInfoArticulo.aspx?IdArt=74188>>.

gente mediocre o impreparada, o burócratas sin carisma, o un líder inferior».<sup>85</sup> En ese momento, a mitad de su período regular, Álvaro Uribe Vélez inició la carrera por alargar su estadía en el poder, para lo que hábilmente encuadró su discurso en las nuevas necesidades que el contexto colombiano evidenciaba: la búsqueda de un tratamiento más social a la economía, por lo que se valió de un discurso con lenguaje social.<sup>86</sup>

La batalla librada en el Congreso a lo largo de 2004 para lograr la aprobación del proyecto de reelección, mostró como los grandes esfuerzos de Uribe para asegurar el éxito de esta propuesta implicaron el abandono de uno de los sostenes del discurso que lo caracterizó durante su campaña presidencial y en la fase «pre-Referendo» de su gobierno: el combate a la politiquería. La impresión que hubo en diferentes círculos sobre una posible repartición de beneficios a parlamentarios por parte del gobierno a fin de lograr la aprobación del proyecto, se fortaleció ante lo ocurrido en el primer debate en la Cámara, cuando el voto inesperado de la representante santandereana Yidis Medina y la ausencia del conservador Teodolindo Avendaño permitieron que el proyecto pasara el debate.

La reelección inmediata fue aprobada por parte de la Corte Constitucional, que declaró que esta se ceñía a la norma constitucional. El fallo de la Corte generó en diversos sectores cuestionamientos a la institucionalidad democrática y a su rol como garante del Estado de derecho, dadas las sospechas sobre la actuación de algunos magistrados, sobre los que se insinuó, fueron «comprados» por el gobierno.

La estrategia de negociación rindió sus frutos. La tradición colombiana que había prohibido la reelección como medio para frenar el excesivo poder presidencial cayó ante la sentencia de la Corte, y confirmó la fuerza de Uribe como figura «providencial».

De forma paralela se fue articulando una fuerte oposición a los proyectos presidenciales, compuesta por la recientemente reorganizada izquierda colombiana,<sup>87</sup> y un creciente sector del Partido Liberal liderado por la senadora Piedad Córdoba. La reacción del Presidente fue el desarrollo de una postura du-

85. José Obdulio Gaviria, *Reelección, que el pueblo decida*, Bogotá, Planeta, 2004, p. 145, citado por Cristina de la Torre, *Álvaro Uribe o el neo-populismo en Colombia*, La Carreta, Medellín, 2005, p. 82.

86. *Ibid.*, p. 80.

87. Durante este período la izquierda comenzó a fortalecerse como fuerza política, llegando a jugar un importante rol en la vida política nacional. Los triunfos de los movimientos Polo Democrático, que ganó las alcaldías de Bogotá y Cali, y la gobernación del departamento del Valle, y del Frente Social y Político, integrado por el Partido Comunista y sectores del MOIR, que obtuvo importantes votaciones en las elecciones al Congreso, dieron cuenta del nuevo momento que estaba viviendo la izquierda colombiana. La posterior unión de estos movimientos llevó a la creación del Polo Democrático Alternativo, partido que compitió en las elecciones presidenciales de 2006 con Carlos Gaviria como candidato, obteniendo el 22,04% de la votación, cifra que los ubicó como la segunda fuerza política del país.

rísima que buscó la destrucción de la oposición a través de discursos en los que esta era abiertamente satanizada, promoviendo la polarización del país.

Para concluir, la relación establecida entre Álvaro Uribe Vélez y los partidos políticos tuvo dos etapas. Una primera de «pre-Referendo», mostró un presidente agresivo y dispuesto a luchar frontalmente contra los partidos, los que en su visión no contribuían a mejorar la situación nacional; en esta fase, el Presidente intentó restringir los mecanismos usados por los partidos en el Congreso para actuar como intermediarios de la relación Estado-sociedad.

Un segundo momento, surgido tras la derrota del Referendo, mostró un Álvaro Uribe «camaleónico» que promovió actitudes conciliadoras y clientelistas con el fin de sumar apoyos a sus pretensiones en un Congreso empoderado, dando como resultado un cambio en su discurso que dejó atrás la lucha contra la politiquería y la corrupción para enfocarse en un discurso social fundado en la apelación directa al pueblo.

## LA BÚSQUEDA DE UNA RELACIÓN DIRECTA: EL PRESIDENTE Y LA COMUNIDAD

Las relaciones entre Álvaro Uribe Vélez y la comunidad estuvieron comprendidas por el deseo del presidente de establecer un contacto directo con las personas comunes en desmedro del uso de las intermediaciones tradicionales, para lo que diseñó una serie de estrategias que practicó a lo largo de los cuatro años de su primer mandato.

### *El Referendo como mecanismo de ayuda al Presidente*

Uno de los mecanismos que le permitió a Uribe establecer estrechas relaciones con los ciudadanos fue la consulta sobre temas definidos por el gobierno como trascendentales para la recuperación del Estado, a través del llamado Referendo contra la corrupción y la politiquería.

Surgido como el catalizador del descontento general con las viejas prácticas políticas, el Referendo fue propuesto por el equipo de gobierno y sus simpatizantes como la tabla de salvación del país: «El meollo y centro de una transformación del Estado colombiano es la reforma política, entendida como el reemplazo de las actuales «reglas de juego para acceder al poder», por un nuevo marco normativo, que propicie otro concepto de política».<sup>88</sup>

88. José Obdulio Gaviria y Tulio Elí Chinchilla, «El imperio de la Ley», en Álvaro Uribe Vélez, *Del escritorio de Uribe. Selección de textos*, Medellín, Instituto de Estudios Liberales de Antioquia, 2002, p. 15.

La presión ejercida sobre el país para que brindara su apoyo al Referendo no tuvo parangón en la historia colombiana. Diferentes sectores utilizaron continuamente discursos que promocionaban el Referendo como una «oportunidad histórica» para afianzar una verdadera democracia,<sup>89</sup> deduciendo entonces que un eventual fracaso de la consulta podría suponer una verdadera tragedia para el país. En sus presentaciones el Presidente aseguraba que «con el Referendo aprobado el próximo 25 de octubre, será menos difícil la tarea de recomposición del país. Pero si se niega el Referendo, no obstante la gravedad que eso entraña para Colombia, a la Patria no la dejaremos sucumbir. Estaremos en cualquier caso al frente de la Patria procurando que salga adelante».<sup>90</sup>

La imagen presidencial invitando a votar a favor de su iniciativa invadió todos los lugares de socialización. Pasacalles, afiches y una intensa publicidad en los medios de comunicación recordaban constantemente a los ciudadanos la responsabilidad que tenían de decidir sobre el futuro del país. El frenesí llegó a tal nivel que el presidente sumó a su campaña personajes de la farándula nacional como los participantes del *reality* «Protagonistas de novela» e incluso asistió al «Gran Hermano» para promocionar su propuesta: «La interpretación de los puntos del Referendo que hicieron los habitantes de la casa tuvo más impacto que las juiciosas explicaciones que en *power point* hacían los señores contratados por el movimiento Colombianos por el Referendo».<sup>91</sup>

Para Cristina de la Torre, el Referendo, junto con los consejos comunales y la reelección, formaron un mecanismo de «democracia directa», donde el papel de la población fue estructurado como fuente de apoyo al presidente y a la legitimación de su mandato.

### ***La rearticulación de las relaciones Estado-sociedad a través de «la comunidad»***

De acuerdo con la lógica del discurso de Álvaro Uribe Vélez, las costumbres clientelistas y corruptas que hasta entonces habían acompañado el ejercicio de gobierno en Colombia condujeron al deterioro de la autoridad y la credibilidad del Estado, por tanto se hacía preciso diseñar un Estado fuerte que trabajara en beneficio directo de la población. El tipo de relación Estado-sociedad que proponía Uribe fue llamado Estado comunitario: «Nuestro Estado comunitario dedicará sus recursos a erradicar la miseria, a construir equidad social y dar seguridad. Habrá más participación ciudadana en la definición de las tareas públi-

89. C. de la Torre, *Álvaro Uribe...*, p. 70.

90. «A la Patria no la dejaremos sucumbir», en *El Mundo*, Medellín, 18 de octubre de 2003, p. 12A.

91. María Jimena Duzán, *Así gobierna Uribe*, Bogotá, Planeta, 2004, p. 129.

cas, en su ejecución y vigilancia. La participación ciudadana garantiza que los recursos lleguen a la gente y no se enreden en la politiquería».<sup>92</sup>

En este modelo, ensayado durante su paso por la gobernación de Antioquia, el papel de la comunidad era protagónico, pues se le daba a esta la posibilidad de incidir directamente sobre sus propios destinos: «Nuestro Estado comunitario es un instrumento de participación ciudadana para hacer el mejor uso de los recursos y avanzar hacia el empleo productivo, la equidad distributiva, la revolución educativa, la cobertura universal de la seguridad social y la profundización de la descentralización».<sup>93</sup>

Uribe sustentó este proyecto en dos pilares: primero, en la importancia que dio a la necesidad de enterarse de primera mano de las dificultades que afectarían al país como mecanismo para diseñar políticas apropiadas a cada problema: «Los gobiernos encerrados entre estas paredes no ven los problemas»,<sup>94</sup> y segundo, en la necesidad de brindar un nuevo rol a la comunidad como gestora de su propio avance. Este último se supone, garantizaría la transparencia y el éxito del desarrollo de las políticas públicas: «la participación de la comunidad, (que) asegura la transparencia y permite señalar con claridad a los responsables de los éxitos y fracasos, que es la razón y consecuencia de la responsabilidad política. La reconstrucción del eje cafetero es un buen caso de comunidad ejecutora y vigilante del destino de los recursos públicos».<sup>95</sup>

La articulación de la nueva relación Estado-sociedad supuso la participación activa de las comunidades, para lo que el presidente dispuso diferentes canales. El que mejor describió esta relación fue la realización de los denominados consejos comunales de gobierno. Para los consejos eran convocadas las «comunidades» a reuniones con el presidente en las que se discutían los principales problemas de la zona, y se tomaban decisiones que el presidente ordenaba cumplir de forma inmediata. El mecanismo sustituyó a las instituciones de intermediación tradicionales (partidos políticos, movimientos sociales, ONG) al favorecer la relación directa entre presidente y comunidad en la tarea de definir las políticas a seguir, situación que llevó a centrar en la figura presidencial la totalidad del gobierno.

92. *Manifiesto Democrático...*, punto 5.

93. Álvaro Uribe Vélez, «Grandes posibilidades, inmensas dificultades», discurso pronunciado por Uribe en la Asamblea de la ANDI en Cartagena de Indias el 16 de agosto de 2001, en Á. Uribe Vélez, *op. cit.*, p. 102.

94. «Consejos comunales han reunido a 26.950 personas», en *El Colombiano*, sección Colombia, Medellín, 18 de febrero de 2004.

95. Álvaro Uribe Vélez, «Austeridad, transparencia y participación comunitaria», discurso pronunciado en el Congreso de Alcaldes electos en Cartagena de Indias, 16 de diciembre de 2000, en Á. Uribe Vélez, *op. cit.*, p. 264-265.

Ahora bien, la invitación hecha a la comunidad se caracterizaba por los filtros que a esta se le hacían tanto para el ingreso al lugar del consejo como para los temas a tratar:

Al fondo, sí, como no; la comunidad, presente, aunque debidamente filtrada gracias a una labor conjunta entre la Gobernación y el equipo de Presidencia, como estila siempre en democracias cerradas como la nuestra.

Si quieren hablar en el consejo ante el presidente han debido tiempo atrás hacer la petición y explicar cuál es el tema que van a tratar.<sup>96</sup>

Además de la selección premeditada de invitados y temas, las decisiones tomadas fueron también resultado de la preselección hecha por el equipo de gobierno; así lo describe Cristina de la Torre al afirmar que lo que allí se hacía era asignar ante la comunidad lo que ya se había estipulado en el Plan de Desarrollo y en el Presupuesto Nacional, citando como ejemplo el consejo realizado en Puerto Asís el 17 de julio de 2003, donde se acordó destinar 23.561 millones de pesos para inversión en el Putumayo, cantidad igual a la asignada en cumplimiento de la Ley del Plan.<sup>97</sup>

El funcionamiento de los consejos comunales era una tarea ardua. Con duraciones que podían llegar a las 12 horas continuas de trabajo, el presidente, sus ministros, gobernadores y alcaldes presentaban un diagnóstico base de la región. Seguidamente los participantes exponían sus necesidades, sobre las cuales el Presidente formulaba y ordenaba una serie de responsabilidades al «resto» del cuerpo de gobierno. De este modo, el papel de su equipo de gobierno y de los dirigentes locales quedó coartado ante el acaparamiento de todas las funciones por parte de la actuación personal de Uribe, reduciendo el papel del gabinete y los representantes locales a meros ejecutores de las órdenes presidenciales.

Un ejemplo de la manera en que operaron dichos consejos se encuentra en la descripción realizada por la periodista María Jimena Duzán en su libro *Así gobierna Uribe*:

—A ver, ¿cómo va este proyectico, Ministro? Mire a ver si puede mejorarme la propuesta para yo podréla presentar a los campesinos que necesitan esa tierrita.

—Sí, señor Presidente.

—¿Cuánta platica dice usted que nos faltaría?

—No tengo el dato preciso, señor Presidente; si me permite unos minutos, le prometo que lo consigo.<sup>98</sup>

96. M. J. Duzán, *op. cit.*, p. 87-88.

97. C. de la Torre, *Álvaro Uribe...*, p. 60.

98. *Ibid.*, p. 89.

Paralelo al ejercicio del gobierno que implicó la realización de los consejos comunitarios, se desarrolló un segundo elemento que permitió la interacción simultánea con todo el país, la transmisión en directo de estos a través de las emisoras oficiales de radio y televisión. así entonces, los consejos no solo buscaron ampliar los canales de relación directa entre el gobernante y sus gobernados, sino que pretendieron incluir la totalidad del país al permitirle «participar» de lo que allí sucedía, brindándole de este modo la posibilidad de proyectar lo visto o escuchado en los medios de comunicación en el plano local, regional y nacional. Se trató de un ejercicio pedagógico y de una promesa que generaba expectativas respecto a una comunidad nacional abrazada alrededor de un presidente cercano a la realidad de sus ciudadanos.

Esta dinámica de gobierno causó en la población un importante impacto: «En un país donde los presidentes son inaccesibles, [...], la presencia de un presidente en las reuniones puede producir un efecto psicológico aplastante».<sup>99</sup> No obstante, sus detractores vieron más bien un descuido al dejar a un lado los verdaderos temas nacionales por dedicarse a resolver problemas menores que competen a los subalternos de orden local.<sup>100</sup>

Investigadores como Cristina de la Torre y María Teresa Uribe advirtieron en esta forma de gobierno una fuerte tendencia a la desinstitucionalización de la política, señalando que la pretensión de acaparar las formas de intermediación institucional y la burocracia pública en la cabeza de la nación, puso en peligro la formación de una sociedad crítica y deliberativa que pudiera establecer controles a posibles excesos en el poder. «La intervención personal del presidente hasta en los problemas más nimios rompe la necesaria jerarquía que les da funcionalidad y autoridad a los organismos del Estado».<sup>101</sup> Asimismo, consideraron que la unidad en torno a una única figura sacrificaba el disenso, dando paso a posturas inflexibles con respecto a la diferencia, que puede ser incluso catalogada de delito.<sup>102</sup>

### ***La politización de la comunidad***

La política de seguridad fue el elemento más determinante para Uribe tanto en su campaña, al concederle la victoria, como en su gestión presidencial.

99. *Ibid.*, p. 86.

100. Juan David Ramírez Correa, «Consejos comunales han reunido a 26.950 personas», en *El Colombiano*, sección Colombia, Medellín, 18 de febrero de 2004, .

101. Pedro Medellín, *El Tiempo*, 18 de marzo de 2003, citado por C. de la Torre, *Álvaro Uribe...*, p. 65.

102. María Teresa Uribe, «El republicanismo patriótico», en Varios autores, *Reelección: El embrujo continúa. Segundo año del gobierno de Álvaro Uribe Vélez*, Bogotá, Plataforma Colombiana de Derechos Humanos, 2004.

El norte de su política de «seguridad democrática» estuvo determinado por la imperiosa necesidad de la derrota a las guerrillas, principalmente a las FARC, y al narcotráfico; es decir, por los elementos fundamentales que hicieron del proyecto de «ley y orden» el componente central de su gobierno.

Si bien es cierto que el eje de esta política se encontraba en el fortalecimiento del aparato militar, se planteó vigorizarla con la conversión de la guerra en un asunto de todos los colombianos. Para Uribe, «Sin una alianza entre sociedad civil y fuerza pública, será imposible reinstaurar en Colombia el imperio de la ley».<sup>103</sup> En este sentido, se planteó incluir a la comunidad en el conflicto por medio de tres programas: cooperantes, redes de informantes y soldados campesinos.<sup>104</sup> «La seguridad necesita fortalecer al Estado y contar con la colaboración de la ciudadanía a la fuerza pública».<sup>105</sup> Las tareas de estos programas fueron básicamente de inteligencia, vigilando lugares estratégicos (vías de comunicación por ejemplo) para evitar sobre ellos el avance de los insurgentes. Se presupuestaron estímulos económicos para incentivar a la población civil a vincularse al conflicto.

Este modelo de participación directa de la ciudadanía en los asuntos de seguridad despertó reservas en la sociedad. Su semejanza a la figura de las Convivir causó recelos en sectores de la oposición y defensores de los derechos humanos, ya que esta organización favoreció la expansión de fuerzas paramilitares en las regiones de Antioquia y Córdoba.

Igualmente se consideró amenazadora la formación de una sociedad vigilada y vigilante, la que fácilmente podría ceder ante la arbitrariedad y favorecer la polarización. Esta situación fue vista con alarma por diferentes sectores de la sociedad, que consideraron que se estaba poniendo en peligro la generación de espacios libres de debate y crítica ante eventuales delirios de vigilancia.<sup>106</sup>

En esta forma de relacionarse a través de la Seguridad Democrática jugó un papel determinante el lenguaje. La intensificación del uso de los símbolos patrios y la constante apelación a la palabra «Patria», fueron propuestas que buscaron movilizar a la sociedad alrededor del presidente. El peso cultural que encierra retomar estos elementos patrióticos, fue visto por María Teresa Uribe como una estrategia del presidente para justificar la guerra antisubversiva.<sup>107</sup>

Resumiendo, las formas de relación entre Álvaro Uribe y la población colombiana marcaron una nueva ruta en el estilo de gobernar acostumbrado en

103. J. Obdulio Gaviria y T. Elí Chinchilla, en Á. Uribe Vélez, *op. cit.*, p. 14.

104. En la lógica del pensamiento de Uribe las comunidades no son entes neutrales, por tanto son alineadas dentro de la simple clasificación amigo-enemigo.

105. Álvaro Uribe Vélez, «La seguridad, la autoridad y la paz», discurso pronunciado en el homenaje a los generales Rito Alejo del Río y Fernando Millán, Bogotá, 29 de abril de 1999.

106. D. Pécaut, *Midiendo...*, p. 99.

107. M.T. Uribe, *op. cit.*, p. 20-21.



Colombia. Gobiernos alejados de sus gobernados y basados en largas cadenas de intermediación, dieron paso a una figura presidencial que probó el establecimiento de una relación directa y constante con la población.

Todos los escenarios fueron privilegiados, como quedó claramente demostrado con la propuesta de participación de la ciudadanía en la conquista de la seguridad. Y aunque en este escenario en particular no se pudo dar una participación directa en la toma de decisiones como en los otros, sí se consideró que la colaboración activa de la población era fundamental para lograr el triunfo sobre los violentos.

Dichas formas de gobernar en contacto directo con la gente arrinconaron la democracia representativa en favor del protagonismo del ejecutivo.<sup>108</sup> Estas nuevas condiciones del sistema político, sumadas al fortalecimiento de la figura de Álvaro Uribe Vélez, implicaron la personalización de la política y la erosión de los mecanismos de intermediación y representación liberales.

## LA RELACIÓN CON LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN: EL PROTAGONISMO

La relación que se dio entre Álvaro Uribe Vélez y los medios de comunicación no tuvo antecedentes en la historia política colombiana. Conocedor de los efectos que tienen los medios en la creación de símbolos de identidad, Uribe explotó al máximo su relación con ellos, consolidándola un puente fundamental a la hora de afianzar sus vínculos con la ciudadanía.

Los medios se convirtieron en los espacios donde se construyó y se proyectó cuidadosamente la imagen de Álvaro Uribe Vélez como «el presidente». Omar Rincón lo describió de la siguiente manera: «Uribe parece presidente porque ha sabido representar al héroe de pantalla, que genera identificación y credibilidad por la manera como se pone en escena: fuerte, pero coloquial; con autoridad pero paternal; directo pero conciliador; sabio pero afectivo».<sup>109</sup>

La estrategia que Uribe usó se puede dividir en dos partes: Por un lado, se encuentra la forma en que se preocupó por aparecer frente al país, diseñando una imagen sencilla que facilitara la identificación entre el gobernante y los gobernados. Por el otro, procuró guiar y adecuar el manejo de la circulación de la información en los medios de comunicación a sus necesidades de proyección.

108. C. de la Torre, *Álvaro Uribe...*, p. 70.

109. Rincón, Omar, «Una democracia espectáculo y una ciudadanía contemplativa», en Varios autores, *Deshacer el embrujo. Alternativas a las políticas del gobierno de Álvaro Uribe Vélez*, Bogotá, Plataforma Colombiana de Derechos Humanos, 2006, p. 15.

### ***La construcción mediática de Uribe***

La imagen que desde el tiempo de su campaña construyó Álvaro Uribe Vélez respondió a los cambios que se dieron en comunicación política desde finales del siglo XX, en los que la construcción de la imagen de los políticos comenzó a responder más que a la promulgación de programas e ideas, a la promoción de figuras de alto impacto en la población. La motivación ejercida sobre el electorado empezó a depender más del efecto de la imagen política sobre las emociones de las personas, que de la evaluación racional de los electores sobre los programas de gobierno.

Acorde con la tendencia mediática de la política, la estrategia de Uribe procuró la confección de una imagen que lo acercara afectivamente a la gente sin por ello dejar de representar un símbolo de autoridad. Conjugando magistralmente lenguaje y apariencia, se obtuvo como resultado un presidente que generó confianza e identificación entre gran parte de los colombianos, como bien lo demostró la opinión de los jóvenes del Chorro de Quevedo al declarar que no entienden nada del Referendo, pero que lo van a apoyar porque el presidente «es un berraco».<sup>110</sup>

En esta tarea Álvaro Uribe supo aprovechar sus raíces, explotando los valores que han caracterizado a Antioquia en el imaginario nacional para forjar la imagen de un personaje fuerte y recto:

En el surtido de regiones que es Colombia, Uribe Vélez es antioqueño de pura cepa. Reza el estereotipo que el hombre antioqueño es individualista, trabajador tenaz, festivo, blanco y católico; amante de la autoridad y en primer lugar de las jerarquías patriarcales. Por todo esto, es comprensible que Uribe Vélez se haya impuesto recobrar valores de orden y armonía derivados del disfrute de la propiedad.<sup>111</sup>

El uso que Uribe hizo del lenguaje muestra este credo. Expresiones coloquiales, diminutivos y la constante presencia de refranes populares, se combinaron hábilmente con la recuperación del lenguaje patriótico. De esta manera el expresidente exhibió a lo largo de su mandato un lenguaje fuerte, donde si bien la necesidad de imponer el orden era el punto central, esta quedaba matizada gracias al uso de palabras sencillas que generaban una sensación de familiaridad y tranquilidad entre los oyentes. En su alocución del año nuevo 2004, se ejemplifica lo dicho:

110. C. de la Torre, *Álvaro Uribe...*, p. 71.

111. Marco Palacios, «Un presidente «de a caballo»», en *El País*, España, 7 de agosto de 2002, p. 32.

Compatriotas: a cada uno de ustedes, a sus familias, un año nuevo muy feliz. Los rumberitos, está bien que hagan su rumba esta noche, pero recuerden el trabajo de los soldados de la Patria, de los policías de la Patria y madruguen a trabajar, con disciplina de trabajo, desde la 6:00 de la mañana del primero de enero vamos a conseguir un país mejor.<sup>112</sup>

Paralelamente Álvaro Uribe Vélez fue diseñando una estética que le permitió exteriorizar la imagen de un personaje verdaderamente cercano a la gente. Este personaje se mostraba como una persona sencilla con la que era posible para la gran mayoría de colombianos identificarse. En sus viajes a diferentes lugares del país fue común que usara un vestuario cotidiano, el que incluso podría ser catalogado de montañero: camisas sencillas, un arrugado sombrero «aguadeño», y un poncho fueron sus prendas características, las cuales combinaba perfectamente con las indumentarias típicas de la región que visitaba.

En momentos en los que de acuerdo a las palabras de la periodista María Jimena Duzán «[...] la política es un ejercicio mediático, que vende a los políticos y a los presidentes como si fueran una marca de jabón»,<sup>113</sup> Uribe supo aprovechar la gran influencia de los medios sobre la sociedad poniendo a jugar en ellos la «dramatización» de su ejercicio de gobierno.

La más espectacular forma que dispuso el presidente Uribe para vender su imagen fue en las transmisiones de los consejos comunitarios. En estos, el contacto inmediato que establecía con la población fue complementado con las transmisiones en vivo que los cubrían, permitiendo que el país pudiera verlo todos los sábados en directo ejerciendo su papel de presidente.

De igual manera, Uribe se preocupó por innovar en otros campos para ampliar el despliegue de su imagen. Sabiendo la alta incidencia de los medios de comunicación en la forma de transmitir un acontecimiento, el presidente decidió tomarles la delantera y asumir él mismo la función de informar a la gente. Jaime Bermúdez, su asesor presidencial, comentaba que esta estrategia se basó en tres enunciados: Decir siempre al país la verdad de lo que suceda; respetar la crítica y; firmeza para derrotar al terrorismo.<sup>114</sup> Los «reportajes del presidente» reforzaron la identidad entre «la comunidad» y el líder, al tiempo que buscaron crear un apoyo complementario a su política de seguridad democrática.

112. Mensaje de año nuevo. Alocución presidencial, 31 de diciembre de 2004, Serranía del Chiriquete, Guaviare, en <[http://www.presidencia.gov.co/prensa\\_new/discursos/discursos2004/diciembre/mensajede\\_a%F1onuevo.htm](http://www.presidencia.gov.co/prensa_new/discursos/discursos2004/diciembre/mensajede_a%F1onuevo.htm)>.

113. M. J. Duzán, *op. cit.*, p. 85.

114. Juan Carlos Gómez Giraldo, «Del régimen de comunicación política del presidente de Colombia Álvaro Uribe Vélez», en *Palabra Clave*, No. 13, Bogotá, Universidad de la Sabana, diciembre de 2005, p. 11.

Bajo estos parámetros el presidente logró anticiparse a los medios y ser el protagonista directo de los hechos, permitiéndose moldear, de acuerdo a sus intereses, lo que realmente quería decirle a la audiencia. Esta capacidad para adelantarse a los hechos revela el minucioso cálculo político de Álvaro Uribe Vélez, el cual le ayudó en sus primeros cuatro años de mandato a evitar que su figura se tambaleara ante temas y circunstancias delicadas para la realidad nacional, o ante sus propios fracasos en la confrontación con los partidos políticos tradicionales.

Ejemplos de lo dicho anteriormente abundan y sería imposible enumerarlos, pero sobresalen el tratamiento dado a los procesos de desmovilización de los grupos paramilitares, las implicaciones del Tratado de Libre Comercio con los EUA para la economía nacional, el fracasado rescate del gobernador de Antioquia, Guillermo Gaviria Correa y su asesor de paz, el exministro Gilberto Echeverri Mejía, el atentado al club El Nogal, entre otros muchos.

En estos casos Uribe hizo gala de una constante presencia mediática marcada por un estilo de discurso emotivo y un manejo corporal agresivo, combinación que causó un fuerte impacto en las personas y reforzó la conexión entre el presidente y sus gobernados. Juan Carlos Gómez señala este efecto como una estrategia que fue diseñada cuidadosamente con el propósito de conservar la credibilidad y popularidad del presidente. «La opinión pública general comenta las actuaciones presidenciales y luego de los comentarios solo quedan recuerdos vagos del asunto fundamental e imágenes vivas de la actuación del mandatario».<sup>115</sup>

Por otra parte, en el fortalecimiento de la imagen mediática de Álvaro Uribe Vélez contribuyeron significativamente los medios de comunicación. La alta aceptación de la imagen de Uribe fue vista por los dueños de los medios como un buen negocio, pues al ser el presidente un personaje de altísima aceptación entre los colombianos, aseguraba con cada una de sus actuaciones una alta sintonía, por ende sus intereses económicos se veían favorecidos. El despliegue dado al cubrimiento de los hechos relacionados con la figura presidencial sacrificó en los principales medios de comunicación del país la independencia en el análisis de los hechos y en la construcción de posturas críticas, dado que estos apoyaron abiertamente el proyecto patriótico de ley y orden.<sup>116</sup> Así entonces, en la mayoría de los casos el oficio de informar se convirtió en el

115. *Ibid.*, p. 13.

116. Ha sido en algunos casos tan notoria la afinidad entre los medios de comunicación y el presidente, que por ejemplo a RCN (Radio Cadena Nacional) se le ha llamado burlonamente «Radio Casa de Nariño».

de estar de acuerdo con el gobierno, coartándose la posibilidad de cuestionar: Quien cuestiona es un irresponsable.<sup>117</sup>

La opinión pública quedó subordinada por la estrategia de Uribe de persuadir a los colombianos para que centraran su atención en los temas que él decidía. No obstante, algunos medios independientes se atrevieron a cuestionar las actuaciones del Presidente y la forma en que este ejercía su autoridad. Periodistas como Daniel Coronell (director de Noticias UNO) y Hollman Morris (realizador y presentador del programa de televisión *Contravía*) se arriesgaron al presentar en sus espacios las realidades que quedaban ocultas bajo el carisma del presidente. Predeciblemente, estos periodistas se encontraron con contratiempos que fueron desde dificultades para tener una alta divulgación al otorgárseles horarios de transmisión de muy bajo *rating*, hasta amenazas contra su vida.

Para cerrar, se puede concluir que Uribe supo aprovechar las herramientas que el auge de la política mediática puso en el ambiente. El sociólogo Aldo Olano sostiene que los medios tienen la posibilidad de construir símbolos que se proyectan como referentes para la consolidación de una cultura política democrática; pero también puede suceder que impulsen la difusión de discursos orientados al servicio de una persona o proyecto.<sup>118</sup> En este sentido, la estrategia de comunicación de Álvaro Uribe Vélez durante su primer mandato presidencial fue dirigida hacia la segunda posibilidad. La tendencia a centrar en su figura la atención de los medios de comunicación condujo a los colombianos a ver a Uribe como un ente separado e independiente del gobierno nacional, confirmando de este modo la excesiva personalización del poder que se dio durante su primer gobierno.

## CONCLUSIONES

A partir del estudio hecho sobre las formas en que Álvaro Uribe Vélez gobernó durante su primer mandato presidencial, se puede concluir que su intento de restablecer un Estado de «ley y orden» transformó notablemente las relaciones políticas. De acuerdo a esta idea, una primera transformación se halla en el problema del lugar de la representación de los partidos políticos en el Congreso. Los partidos políticos lograron defender su presencia como repre-

117. O. Rincón, *op. cit.*, p. 17.

118. Aldo Olano, «Tentaciones autoritarias en la Región Andina», en Pablo Andrade A., edit., *Constitucionalismo autoritario: Los regímenes contemporáneos en la Región Andina*, Centro Andino de Estudios Internacionales-Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador / Corporación Editora Nacional, Quito, 2005, p. 151.

sentantes en el Congreso pero perdieron buena parte de sus capacidades para la intermediación, batalla que fue ganada por el Presidente.

Uribe logró en gran medida transformar las relaciones Estado-sociedad al convertirlas en relaciones ejecutivo-sociedad. Este logro se asentó sobre dos grandes ejes: la creación de una nueva figura de referencia para los ciudadanos, esto es, la comunidad; y segundo, la recreación de la figura presidencial como líder personal.

La suma de estos elementos produjo como consecuencia inmediata la reelección del presidente en mayo de 2006 con el 62,20% de los votos (tablas 7 y 7.1). Estos resultados confirmaron la tendencia favorable al proyecto de Álvaro Uribe Vélez mostrada unos meses antes cuando el «uribismo» se alzó con el 68% de las curules del Senado en las elecciones legislativas celebradas en marzo de 2006 (tabla 8). Los resultados de las jornadas electorales revelaron por una parte, la necesidad del Presidente de tener legisladores propios, tarea que logró gracias a la atracción de políticos que salieron de los partidos tradicionales a los brazos de Uribe (tabla 8.1); y, por otra, la reelección como prueba de fuego que aprobó las nuevas relaciones ejecutivo-sociedad.<sup>119</sup>

Paralelamente, el ejercicio de gobierno de Uribe legó a la política colombiana, aunque de manera impensada, la consolidación de una oposición articulada y activa. Como se dijo anteriormente, los partidos políticos vieron limitadas gran parte de sus funciones a la mera representación, circunstancia que fue entendida por amplios sectores del Congreso como una oportunidad única para canalizar el descontento frente al gobierno, situación que posibilitó la construcción de una oposición centrada en el control a los actos del gobierno, en lugar de la tradicional oposición que se enfocaba en la búsqueda de la negociación con el gobierno con el fin de asegurar cuotas burocráticas.<sup>120</sup> Así entonces, el Partido Liberal, tradicional actor de la vida política nacional, se declaró en abierta oposición a la forma de gobernar del presidente Uribe y a sus políticas; por otro lado, a través

119. Diversas investigaciones judiciales y periodísticas dan cuenta de la repartición de puestos en el gobierno nacional y las oficinas de servicio público que hizo Uribe durante su gobierno con el fin de conquistar los apoyos políticos necesarios para la expansión de su proyecto político.

120. El papel de la oposición ha sido modesto en la historia política colombiana desde la instauración del Frente Nacional; los avances electorales más notables de esta fueron los resultados obtenidos por el exgeneral Gustavo Rojas Pinilla en las elecciones presidenciales de 1970 y, en 1990 cuando en las elecciones a la Asamblea Nacional Constituyente el desmovilizado grupo guerrillero M-19 obtuvo el segundo porcentaje más alto en las votaciones. Daniel Pécaut, «Tradición liberal, autoridad y autoritarismo», en *Política*, vol. 42, otoño, Santiago, Departamento de Ciencia Política / INAP / Universidad de Chile, 2004, p. 23.

Por otra parte, no se puede desconocer la intención de la Unión Patriótica en los años 80 de llevar a cabo una verdadera oposición política; sin embargo, sus resultados electorales fueron modestos y su proyecto hundido ante la liquidación sistemática de sus miembros a manos de las fuerzas de reacción.

del Polo Democrático Alternativo la izquierda se tornó una opción viable y de amplia aceptación, logrando su más importante victoria en las elecciones presidenciales de 2006 al consolidarse como la segunda fuerza electoral del país (tabla 7).

En síntesis, la irrupción de Álvaro Uribe Vélez en el escenario político nacional llevó a la reconfiguración del sistema político colombiano, el cual rápidamente dejó de ser un sistema dominado por los dos partidos tradicionales, para dar paso a un sistema en el que las «nuevas» fuerzas políticas ganaron un importante apoyo electoral (tablas 7.1 y 8.1). Se configuró así un sistema constituido por una derecha conservadora aglutinada alrededor de la figura del presidente,<sup>121</sup> y una oposición enfrentada abiertamente a su proyecto.

Tabla 7. **República de Colombia. Elecciones presidenciales de 2006: resultados**

<i>Candidato</i>	<i>Partido</i>	<i>Votos</i>	<i>%</i>
Álvaro Uribe Vélez	Primero Colombia	7'363.421	62,20%
Carlos Gaviria Díaz	Polo Democrático Alternativo	2'609.412	22,04%
Horacio Serpa Uribe	Partido Liberal Colombiano	1'401.173	11,84%
Antanas Mockus Sivickas	Movimiento Alianza Social Indígena	146.540	1,24%
Enrique Parejo González	Movimiento Reconstrucción Democrática Nacional	44.610	0,38%
Álvaro Leyva Durán	Movimiento Nacional de Reconciliación	22.039	0,19%
Carlos Arturo Rincón Barreto	Movimiento Comunal y Comunitario de Colombia	20.477	0,17%
<i>Total votos</i>		12'058.788	
<i>Porcentaje de participación</i>		45,11%	

Fuente: Base de Datos Políticos de las Américas, Universidad de Georgetown, en <[www.pdba.georgetown.edu/Elecdata/Col/legis70\\_98.html](http://www.pdba.georgetown.edu/Elecdata/Col/legis70_98.html)>.

121. Esta derecha fue conformada por el Partido Conservador, disidentes del Partido Liberal y políticos independientes. El uso de este concepto es apoyado en la definición de Kevin Middlebrook: «Conservative parties are defined here as parties whose core constituencies are upper social and economic strata but that mobilize multiclass electoral support in a common political project». Kevin Middlebrook, «Introduction: Conservative Parties, Elite Representation and Democracy in Latin America», en Kevin Middlebrook, edit., *Conservative Parties, the Right and Democracy in Latin America*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 2000, p. 3.

**Tabla 7.1. República de Colombia. Resultados electorales para la Presidencia de la República 1974-2006 (porcentajes)**

<i>Año</i>	<i>Partido Liberal</i>	<i>Partido Conservador</i>	<i>Otros partidos</i>	<i>Total votos</i>
1974	56,2	31,4	12,1	5'212.133
1978	49,3	46,4	3,9	5'075.719
1982	40,9	46,6	12,1	6'840.392
1986	58,3	35,8	5,1	7'229.937
1990	47,8	35,9	14,3	6'047.576
1994	45,1	44,7	8,6	5'821.331
1998	34,4	34	29,4	10'751.465
2002	31,8	0	66,41	10'855.529
2006	11,84	0	88,16	12'058.788
<i>Promedio período</i>	46,955	34,35	30,00875	

Notas: El porcentaje correspondiente a Álvaro Uribe se encuentra en «Otros Partidos».

Los datos para 1994 y 1998 corresponden a la primera vuelta de la elección presidencial.

Fuentes: Datos de 1974-1998, John Dugas, «The Conservative Party in Colombia», en Kevin J. Middlebrook, *Conservative parties, the Right and Democracy in Latin America*, Baltimore, The John Hopkins Press, 2000, p. 96.

Datos 2002-2006, Registraduría Nacional del Estado Civil.

**Tabla 8. Elecciones para Senado 2006: resultados**

<i>Partidos oposición</i>	<i>Votos</i>	<i>% votos Partido / Válidos</i>	<i>Asignadas</i>	<i>Preferente</i>
<i>Partido Liberal Colombiano</i>	1'436.657	15,62	18	Con voto preferente
<i>Polo Democrático Alternativo</i>	875.451	9,52	10	Con voto preferente

<i>Partidos Ind.</i>	<i>Votos</i>	<i>% votos Partido / Válidos</i>	<i>Asignadas</i>	<i>Preferente</i>
<i>Movimiento Mira</i>	237.512	2,58	2	Sin voto preferente

Nota: Voto preferente es la posibilidad que se da al elector de señalar el candidato de su preferencia entre los nombres de la lista que aparezcan en la tarjeta electoral sin interesar el orden. La lista se reorganiza de mayor a menor votación, teniendo en cuenta las votaciones de cada uno de quienes la conforman.

Fuente: Registraduría Nacional del Estado Civil.



Tabla 8.1. **Composición partidista del Senado de la República de Colombia, 1974-2006**

Año	Partido Liberal		Partido Conservador		Otros partidos		Total
	Curules	% votos	Curules	% votos	Curules	% votos	Curules
1974	67	59,8	36	32,1	9	8	112
1978	62	55,4	49	43,8	1	0,9	112
1982	63	55,3	49	43	2	1,8	114
1986	66	57,9	44	38,6	4	3,5	114
1990	72	63,1	41	36	1	0,9	114
1991	58	56,8	27	26,5	17	16,7	102
1994	59	57,8	31	30,4	12	11,8	102
1998	56	54,9	29	28,4	17	16,7	102
2002	30	16,9	13	7,3	57	38,4	102
2006	18	15,62	18	15,98	64	58,73	102
<i>Promedio período</i>		49,35		30,208		15,743	

Fuentes: Datos de 1974-1998, John Dugas, «The Conservative Party in Colombia», en Kevin J. Middlebrook, *Conservative parties, the Right and Democracy in Latin America*, Baltimore, The John Hopkins Press, 2000, p. 96.

Datos 2002-2006, Registraduría Nacional del Estado Civil.



## CAPÍTULO III

# Lecciones del caso Uribe: liderazgo carismático y presidencia personal

A lo largo de este trabajo me he acercado al momento que vivió Colombia durante el primer período presidencial de Uribe. En el primer capítulo describí el conjunto de circunstancias políticas que determinaron la trayectoria democrática del país y prepararon el escenario para el surgimiento de Álvaro Uribe Vélez y su estilo de gobierno. En el segundo capítulo examiné la forma en que el expresidente se relacionó con las diferentes instancias de la sociedad y construyó su imagen. A partir de lo analizado se pudo determinar cómo a lo largo del primer gobierno de Uribe fueron transformadas las relaciones entre Estado y sociedad. Mostré que para dicho cambio su propuesta de Estado comunitario fue fundamental; en la retórica uribista el Estado debía ser eficiente y estar al servicio de los colombianos. Para lograrlo, el expresidente intentó recuperar los desgastados vínculos del ciudadano con sus instituciones a través de su mediación personal.

He señalado, además, que la forma de gobierno que Uribe desplegó trajo importantes cambios en la dinámica de la política nacional. En primer lugar, el haber centralizado en su figura todo el gobierno le permitió establecer las bases para una participación controlada de los ciudadanos sin mediación de los partidos políticos, gracias a los nuevos lazos de pertenencia que logró construir entre el ejecutivo y los gobernados. La mediación de vínculos de patronazgo político, otrora llevada por la vía del Congreso y los gobiernos locales, fue sustituida por una línea que conectó directamente al ejecutivo con la sociedad. En segundo lugar, usando los medios de comunicación y la interacción cara a cara, el expresidente comenzó a crear un imaginario de comunidad que reconciliaba a la autoridad estatal —encarnada en el jefe de Estado— con los ciudadanos, quienes tuvieron la posibilidad de sentirse parte integrante del nuevo proyecto de Nación. Estas transformaciones fortalecieron la tendencia del sistema político colombiano hacia una institucionalización edificada alrededor de la figura del Presidente, situación que llevó consolidar el eje articulador del Estado en Colombia durante este período a partir de la proyección de Álvaro Uribe Vélez como figura providencial y salvadora del país.

En este capítulo de cierre, discuto el caso Uribe a la luz de diferentes teorías sobre liderazgo político del ejecutivo. En primer lugar tomo la teoría de

Max Weber sobre la dominación carismática; paso a analizar los planteamientos acerca del neopopulismo; y finalmente la teoría de las democracias delegativas de Guillermo O'Donnell. Este conjunto de teorías ha sido usado por diferentes analistas con el fin de dar respuestas interpretativas al problema de las «nuevas presidencias» en América Latina.<sup>122</sup> Frente a estas perspectivas propongo introducir una teoría alternativa: la presidencia personal (también conocida en la ciencia política norteamericana como presidencia plebiscitaria o imperial) desarrollada por Theodore J. Lowi en su obra *El presidente personal. Facultad otorgada, promesa no cumplida* para explicar el desarrollo de la presidencia moderna en el caso de EUA.

Considero que este enfoque puede abrir la puerta a nuevas interpretaciones del ejercicio de gobierno de Álvaro Uribe Vélez a fin de desmarcarme de la propensión implícita en las otras teorías incluidas, a tratarlo como un caso excepcional. A su vez, la perspectiva propuesta facilita la observación del legado que el expresidente Uribe dejó a la política nacional, proporcionando una mejor comprensión de la historia política colombiana reciente.

## LA DOMINACIÓN Y EL LIDERAZGO POLÍTICO CARISMÁTICO

En la sociología de la dominación de Weber se analizan las relaciones entre diferentes grupos de personas a partir de su definición como la probabilidad de encontrar obediencia dentro de un grupo determinado para mandatos específicos.<sup>123</sup> La obediencia aparenta ser un acto natural por parte de los dominados como resultado de la influencia que el dominador ejerce sobre ellos.

Respecto a los diversos regímenes de gobierno, la dominación es considerada parte fundamental de su desempeño al ser esta el apoyo fundamental para hallar la obediencia necesaria a un mandato específico del mandatario. En este sentido, para ejercer la autoridad hace ineludible legitimar la dominación, a fin de que esta pueda ser efectiva.<sup>124</sup>

122. Felipe Burbano de Lara, «Populismo, democracia y política: El caso de Abdalá Bucaram», en Juan J. Paz y Miño, pról., *Populismo*, Quito, ILDIS /Abya-Yala, 1992; Marcos Novaro, «Populismo y gobierno: Las transformaciones en el peronismo y la consolidación democrática argentina», en Felipe Burbano de Lara, edit., *El fantasma del populismo: aproximación a un tema (siempre) actual*, Caracas, Nueva Sociedad, 1998; José Nun, «Populismo, representación y menemismo», en Varios autores, *Peronismo y menemismo*, Buenos Aires, El Cielo por Asalto, 1985; Aníbal Quijano, «Populismo y fujimorismo», en Felipe Burbano de Lara, *El fantasma...*

123. Max Weber, *Economía y sociedad. Esbozo de una sociología comprensiva*, vol. I, Bogotá, Fondo de Cultura Económica, 1994, p. 170.

124. Para Weber existen tres tipos posibles de legitimación de la dominación: legal, tradicional y carismática. Regina F. Titunik, «Democracy, Domination, and Legitimacy in Max Weber's Po-

La teoría weberiana del carisma es frecuentemente mencionada en la explicación de ejecutivos personales como el de Álvaro Uribe, así lo demuestran las alusiones hechas a esta teoría en los trabajos de Luis Guillermo Patiño (2006), Cristina de la Torre (2005) y Daniel Pécaut (2004).<sup>125</sup> Bajo este tipo de dominación las órdenes fluyen de un individuo que, gracias a sus cualidades únicas, genera gran devoción entre las personas.<sup>126</sup> La dominación carismática se basa en la devoción afectiva a la persona del señor y a sus dotes, vistos como «extraordinarios» (carisma),<sup>127</sup> lo que le permite gozar a este de un estatus de autoridad gracias a la misión que se supone encarna. La validez de la dominación carismática se halla en el reconocimiento de las cualidades poco comunes que posee el portador del carisma, reconocimiento que se entiende como un deber de los dominados, aunque no es suficiente por sí mismo para legitimar la dominación; en todo caso, si falta dicho reconocimiento la autoridad del líder se desvanece.<sup>128</sup>

A la dominación carismática se le atribuye un carácter revolucionario por el desconocimiento que hace de los valores del orden preexistente, dando paso a una nueva lógica fundamentada en las cualidades del líder y diseñada para servir a su misión y consagración: «Significa así la exclusión de la vinculación a todo orden externo en favor de la glorificación única y exclusiva del auténtico carácter heroico y profético. Por eso se comporta revolucionariamente, invirtiendo todos los valores y rompiendo absolutamente con toda norma tradicional o racional: «está escrito, pero yo os digo»».<sup>129</sup>

La fuerza que cobra la creencia en el líder como una suerte de Mesías lleva a que la revolución a la que se ha aludido opere a través de la interiorización por parte de los seguidores de sus ideas, con lo que busca obtener la sumisión absoluta a sus propósitos por encima del orden y la tradición establecidos anteriormente.

La posibilidad de surgimiento del dominio carismático necesita un cuadro de circunstancias excepcionales que propicien la aparición de estos personajes «únicos», detentadores de la capacidad de canalizar las angustias de las personas, condición que hace de esta una forma de dominio inestable por la alta dependencia que tiene de la demostración reiterada de la fuerza del líder. En

litical Thought», en Charles Camic, Philip S. Gorski y David M. Trubek, edit., *Max Weber's Economy and Society. A critical Companion*, Stanford, Stanford University Press, 2005, p. 144.

125. La dominación carismática es aquella que se encuentra cimentada en las cualidades excepcionales del líder portador del carisma. M. Weber, *op. cit.*, p. 193-194.

126. R. Titunik, *op. cit.*, p. 144.

127. M. Weber, *op. cit.*, p. 711.

128. *Ibid.*, p. 194.

129. *Ibid.*, p. 851.

caso de que esta no sea demostrada de manera efectiva, su legitimidad cesa a causa del abandono de sus seguidores.<sup>130</sup>

Por último, la prolongación e interiorización de la dominación carismática por parte de los seguidores puede llevar a trascender el plano excepcional y emocional, con lo que principia el tránsito de una dominación puramente carismática a una dominación de carácter tradicional:<sup>131</sup>

Así, de acuerdo con su auténtico sentido, en vez de actuar revolucionariamente –como en su *status nascendi*– contra todo lo tradicional o contra todo lo que se basa en una adquisición «legítima» de derechos, el carisma influye justamente como el fundamento de los «derechos adquiridos». Y precisamente en esta función tan ajena a su propio carácter se convierte en un elemento integrante de lo cotidiano.<sup>132</sup>

La institucionalización del dominio carismático plantea el problema de la sucesión del líder, tarea difícil de lograr, ya que se debe tener en cuenta que el candidato a sucesor necesita contar con el reconocimiento de su carisma y sus capacidades por parte de los dominados. Solo de esta manera el aspirante a sucesor puede ser un adecuado reemplazo que garantice la prolongación de la dominación.<sup>133</sup>

Ahora bien, teniendo en cuenta las condiciones descritas en la teoría de Weber para ejercer la dominación basada en el carisma, se pueden observar importantes coincidencias entre el tipo de dominación carismática y el caso Uribe. Como se demostró en los anteriores capítulos, el ascenso de Álvaro Uribe Vélez estuvo determinado por la coyuntura que el país atravesó desde la década del 90, la cual puede caracterizarse a grandes rasgos, como una crisis de legitimidad de la dominación tradicional que abonó el terreno para la emergencia de una figura providencial que encarnara la «regeneración» del país.<sup>134</sup>

La salida a la crisis que atravesaba la dominación tradicional tenía frente a sí dos posibles caminos: la emergencia de una dominación legal avanzada, o el surgimiento de un liderazgo carismático.<sup>135</sup> La ruta trazada por la Constitu-

130. *Ibid.*, p. 856 y s.

131. Para Weber, la dominación de carácter tradicional encuentra la base de su legitimación en normas surgidas en tiempos pasados. R. Titunik, *op. cit.*, p. 144.

132. *Ibid.*, p. 858.

133. *Ibid.*

134. El momento histórico abierto en 1991 se caracterizó por el deterioro de la economía, la continuidad del narcotráfico como protagonista de la vida nacional, y los fracasos en las diferentes negociaciones de paz con las guerrillas, hechos que pusieron en entredicho la capacidad de la Constitución de 1991 como pacto de convivencia nacional.

135. La dominación legal en Weber es aquel tipo de dominación que se desprende de la creencia en la legalidad de las leyes establecidas.

ción de 1991 aspiraba a lograr la primera solución, sin embargo, su fragilidad abrió el camino para el desarrollo de la segunda opción.

El frustrado intento de alcanzar una democratización profunda a través de la adopción de nuevas reglas de juego permitió la emergencia de un personaje como Álvaro Uribe Vélez. Así entonces, Uribe estructuró un discurso que, fundamentado en la lucha contra la corrupción del sistema político y los problemas de orden público, le permitió ganar adeptos a su causa y avanzar hacia la presidencia en 2002. Visto desde una perspectiva weberiana, Uribe obtuvo el reconocimiento de sus seguidores gracias al uso de un discurso mesiánico y a la constante exhibición de sus cualidades «extraordinarias» para enfrentar adecuadamente los problemas colombianos, cualidades excepcionales que había demostrado en su paso por la Gobernación de Antioquia.

Un segundo elemento dentro de la explicación weberiana de la dominación carismática resulta pertinente para entender el caso Uribe. Los intentos de institucionalización del mandato carismático del presidente Uribe se materializaron en su propuesta de reelección, y en su posterior triunfo en esta. Sin embargo, y al igual que lo predicho en la teoría weberiana, dicha institucionalización comenzó a tambalear en su segundo período presidencial. La persistencia de condiciones sociales adversas para la población colombiana; la continuación de la guerra interna; y la socialización en el debate público de los posibles nexos entre el expresidente y parte importante de su equipo con los paramilitares,<sup>136</sup> socavaron la imagen carismática de Álvaro Uribe Vélez, y la legitimidad de su dominio, es decir, menguaron el reconocimiento de sus cualidades excepcionales, y por ende su legitimidad como líder, obligando al expresidente a reinventar su imagen providencial a través del endurecimiento de su discurso.

De igual manera, la dominación establecida por Uribe confrontó el problema de la sucesión, toda vez que no surgió en su círculo un personaje con la suficiente fuerza y liderazgo para sucederlo. El poco interés que mostró el expresidente en la consolidación de un movimiento de apoyo organizado, el daño que su gobierno sufrió debido a diversos escándalos de corrupción, y las dis-

136. Este episodio ha sido denominado en Colombia como el escándalo de la «parapolítica». Información sobre la confluencia que se dio entre paramilitares y políticos, y su injerencia en la política nacional, especialmente a partir de la elección de Uribe, se encuentra en la investigación realizada por la Corporación Arco Iris: «Paramilitares y políticos», en *Arcanos*, No. 13, marzo, Bogotá, Fundación Arco Iris, 2007.

Aunque se sale del período analizado, vale decir que el segundo período de Uribe marcó el inicio del declive de su proyecto debido a los importantes escándalos que comenzaron a salir a la luz. Junto con la parapolítica, otro de los casos que más afectaron la imagen presidencial se encuentran el espionaje que la agencia de inteligencia estatal, DAS, hizo a los contradictores del gobierno, y la investigación que se abrió al exministro Andrés Felipe Arias por corrupción en el programa Agro ingreso Seguro. Esta última supuso un gran golpe al expresidente, ya que Arias, un firme convencido del proyecto uribista, había sido ungido por Uribe como su sucesor.

putas internas del uribismo, afectaron el surgimiento de un sucesor que contara con las capacidades adecuadas y el reconocimiento necesario para perpetuar el proyecto uribista.<sup>137</sup>

En suma, se puede decir que en el ejercicio de gobierno de Álvaro Uribe Vélez se cumplieron algunos de los atributos propuestos por Weber para caracterizar al líder carismático y la dominación que este practica: liderazgo a partir del carisma personal, surgimiento de dicho liderazgo como consecuencia de una serie de circunstancias especiales, devoción afectiva a la persona del señor y desconocimiento del orden preestablecido. Estas características le facilitaron a Uribe el establecimiento del tipo de relaciones entre ejecutivo y sociedad descritas anteriormente.

Sin embargo, aunque la noción de carisma ayuda a explicar el caso Uribe, resulta incompleta a la hora de entender de manera amplia las dinámicas de su gobierno, razón por la que acudo al concepto de neopopulismo con el fin de desarrollar un mejor análisis sobre la forma de gobernar de Álvaro Uribe Vélez.

## POPULISMO/NEOPOPULISMO

El término neopopulismo y su ascendiente directo, el populismo, han sido usados frecuentemente en el debate académico y político latinoamericano con el propósito de explicar los regímenes políticos que han aparecido en América Latina desde la década de los 90. En Colombia el uso de este concepto se afianzó a partir de la presidencia de Uribe, cuyo gobierno fue señalado por gran parte de los investigadores como populista.<sup>138</sup>

El término populismo ha sido usado de forma indiscriminada para referirse a diversos fenómenos en diferentes épocas, generando gran confusión acerca de lo que se quiere caracterizar con este, por ello me acogí en este caso a la propuesta de Germán Lodola, quien sostiene que: «El populismo no está determinado por una combinación de fuerzas exógenas (estructurales y culturales), sino que es una forma de movilización y organización política suficien-

137. Los escándalos que comenzaron a rodear el gobierno de Uribe alejaron de sus toldas a varios de sus principales referentes, hecho que sumado a la lucha por la sucesión, dio inicio a la fragmentación del proyecto uribista.

138. Los análisis más acertados al respecto son los hechos por Pedro Santana, Marco Alberto Romero, Cristina de la Torre y Luis Guillermo Patiño. En los trabajos de los dos últimos autores se ha llegado a catalogar a Álvaro Uribe como el primer líder populista en la historia colombiana.



temente maleable como para adaptarse a las cambiantes oportunidades y constricciones del contexto que enfrenta».<sup>139</sup>

Así entonces, se puede decir que el populismo como fenómeno político no se ancla a momentos históricos particulares, todo lo contrario, su peculiaridad consiste en la facilidad que tiene para adaptarse a las condiciones particulares de cada contexto, llevándonos entonces a entender al populismo como una estrategia política<sup>140</sup> en la que se conjugan los siguientes atributos:

- Un patrón de liderazgo político personalizado y paternalista no necesariamente carismático.
- Una coalición de apoyo multclasista basada en los sectores populares, sean estos urbanos (sindicalizados o informales) o rurales.
- Una forma de movilización vertical (es decir, de arriba-abajo) que subordina mecanismos convencionales de mediación política.
- Una ideología ecléctica y «antiestablecimiento».
- Uso sistemático y expandido de métodos redistributivos y clientelares como instrumento político para generar apoyo entre los sectores populares.<sup>141</sup>

Ahora bien, del concepto populismo se desprendió el término neopopulismo con el propósito de describir los diferentes tipos de gobierno que se han dado desde los 90 en América Latina (Carlos Menem en Argentina, Fernando Collor de Melo en Brasil, Alberto Fujimori en Perú, Hugo Chávez en Venezuela, Abdalá Bucaram y Lucio Gutiérrez en Ecuador y Álvaro Uribe Vélez en Colombia). Este término fue acuñado como una herramienta para describir gobiernos que cumplen en su ejercicio con algunas de las características mencionadas para el populismo, pero en contextos marcados por la aplicación de políticas neoliberales.<sup>142</sup>

139. Germán Lodola, «Neopopulismo y compensaciones a los perdedores del cambio económico en América Latina», en *Diálogo Político*, junio, Buenos Aires, Fundación Konrad Adenauer para América Latina, 2004, p. 15.

140. La noción de populismo como estrategia política se basa en el trabajo de Kurt Weyland, quien propuso dejar atrás la conceptualización del populismo como estilo político (concentrado en el análisis de la forma de hacer política y en los aspectos expresivos de este), para redefinirlo como una estrategia política, concepto que se enfoca en el análisis de los métodos e instrumentos usados por los líderes y/o gobernantes para ganar y ejercer el poder. Kurt Weyland, «Clarificando un concepto: El populismo en el estudio de la política latinoamericana», en Varios autores, *Releer los populismos*, Quito, Centro Andino de Acción Popular, 2004, p. 31.

141. G. Lodola, *op. cit.*, p. 16.

142. Las políticas populistas resurgieron con fuerza en América Latina durante los años 80 y 90 pero en un contexto socioeconómico marcado por la aplicación de políticas neoliberales, circunstancia que generó confusión entre los académicos en cuanto a la definición de este fenómeno como populista, dado que en las actuaciones de los nuevos líderes populistas se disolvieron las conexiones cercanas entre los atributos políticos del populismo y sus presuntas características socioeconómicas. Weyland propuso como salida a dicha confusión superar el populismo como un concepto de dominio múltiple y rediseñarlo como un concepto clásico de dominio

Desde la perspectiva del neopopulismo, las condiciones para desarrollar un modelo populista han variado, llevando a la modificación de sus rasgos distintivos. Una primera modificación es la composición de los sectores a los cuales se dirige la movilización. En su versión original, el populismo se enfocó en la captación de sectores obreros urbanos con importantes niveles de organización (a través de sindicatos, básicamente) para realizar sus coaliciones; las crisis económicas generadas por el neoliberalismo llevaron a que la fuente de apoyo no se encontrará ya en una clase obrera urbana con altos niveles de organización, sino en grupos marginados compuestos básicamente por los sectores informales urbanos, y en menor medida, por la población rural pobre.

El neopopulismo supuso además un cambio en las relaciones gobernante-gobernados. En el populismo se tendió a organizar de manera vertical las relaciones con los gobernados, estableciendo mecanismos para institucionalizar las demandas corporativas de los diferentes sectores desde arriba. Por su parte, el neopopulismo dejó a un lado las relaciones de intermediación corporativa en favor del establecimiento de relaciones directas y personales con los gobernados, lo que truncó la formación de movimientos organizados y dio paso a movimientos caracterizados por su baja institucionalidad.<sup>143</sup>

La ideología antiestablecimiento perduró como dispositivo discursivo a pesar del cambio en la tipificación del «enemigo». Si bien los populistas identificaron sus enemigos en las oligarquías nacionales, los exportadores y el capital extranjero, en el neopopulismo en cambio estos sectores son parte de las alianzas de gobierno, pasando a ubicar al enemigo en las clases políticas tradicionales, descritas como ineficientes y corruptas.<sup>144</sup>

Por último, bajo el neopopulismo se dio un importante cambio en el campo de la redistribución de la riqueza y los beneficios clientelistas. Los populistas de viejo cuño, debido a las condiciones en que se desarrollaron sus gobiernos, dirigieron la distribución de estos beneficios hacia el mejoramiento de las condiciones de vida de las clases trabajadoras a través del mejoramiento de las condiciones laborales y salariales. En contraste, los neopopulistas han conducido su acción redistributiva a través de políticas selectivas que desarrollan programas de atención focalizada dirigidos a los sectores empobrecidos de la sociedad.

Dicho esto, la presidencia Álvaro Uribe Vélez puede ser ubicada dentro de los neopopulismos en la medida en que cumplió con algunos de sus atribu-

único, para lo cual optó por la definición política del populismo en lugar de la económica, es decir, tomar el populismo como forma específica de competencia y ejercicio del poder político, situado en la esfera de la dominación y no de la distribución. K. Weyland, *op. cit.*, p. 26-30.

143. *Ibid.*, p. 18.

144. *Ibid.*, p. 19.

tos definitorios. En primer lugar, como se mostró anteriormente, Uribe desarrolló un significativo liderazgo personalizado y antipartidista que le permitió conquistar importantes lealtades y establecer un estrecho vínculo con sus gobernados, lo que culminó en la implantación de una nueva forma de representación determinada por el desconocimiento de los canales tradicionales de intermediación de los partidos liberal y conservador. Bajo su presidencia, las antiguas formas corporativas fueron reemplazadas por una nueva colectividad, la comunidad localizada.

En segundo lugar, tanto su Manifiesto Democrático como su Plan de Desarrollo «Hacia un Estado comunitario» articularon su postura antiestablecimiento al hacer de la clase política tradicional el nuevo enemigo. Una reflexión más detenida sobre este punto permite observar que este proyecto no logró materializarse plenamente debido al fracaso de los medios usados para tal fin (el Referendo por ejemplo), y a la exitosa defensa hecha por parte de los partidos políticos y las instituciones de representación colombianas.

Por último, la acción redistributiva de su gobierno, aunque no fue objeto de análisis en este trabajo, aporta un elemento importante para tener en cuenta, especialmente a partir del conflicto que supuso la reforma constitucional para permitir su reelección. Como se indicó en el segundo capítulo, el fracaso del Referendo obligó al expresidente a negociar con la clase política con el fin de sacar adelante sus programas, situación que lo llevó a rediseñar su discurso, reduciendo el énfasis de la «lucha contra la corrupción y la politiquería» para dar paso a un contenido social cada vez más visible. Acorde con las políticas neoliberales de compensación a los grupos pobres, la política social del expresidente Uribe se diseñó sobre grandes programas de atención focalizada a sectores empobrecidos, mecanismo que ayudó a resaltar su talento para captar la lealtad de la población, y que en buena medida le permitió prolongar su estadía en el poder cuatro años más.<sup>145</sup>

Así entonces, tomando el neopopulismo como herramienta para explicar las estrategias políticas, se puede afirmar que el ejercicio de gobierno de Álvaro Uribe Vélez durante su primer período presidencial encaja adecuadamente en su definición, pero el hecho de encasillar su gobierno en dicha categoría lleva a centrar el análisis en un plano inmediateista, perdiendo de vista los antecedentes históricos que propiciaron ciertos cambios sociales, políticos y económicos que dieron paso a la emergencia de un personaje con sus características<sup>146</sup>. Por ello considero apropiado recurrir a la propuesta conceptual de

145. El programa de microcréditos fue un buen ejemplo de esta política del expresidente.

146. La base de esta afirmación reposa en el planteamiento de Pablo Andrade quien sostiene que: «[...] el populismo es un concepto ambiguo analíticamente que adquiere sentido solo en función de explicaciones institucionalistas ahistóricas, las cuales reducen el examen de las insti-

Guillermo O'Donnell para complementar el estudio sobre la forma de gobierno del expresidente Uribe.

## DEMOCRACIAS DELEGATIVAS

La frustrante experiencia de democratización y profundización de las democracias en América Latina, llevó al politólogo Guillermo O'Donnell a acuñar el término democracias delegativas para explicar lo que en su visión no es más que un alejamiento de las democracias con altos niveles de institucionalización.<sup>147</sup>

Para O'Donnell, este tipo de democracias se caracterizan por la presencia de un líder que se asume como «salvador», situación que lo lleva a ganar importantes simpatías por parte del pueblo, explicando así la tendencia a elegir este tipo de líderes. La finalidad de esta elección es delegar en el elegido las responsabilidades de conducción del país.

Su categorización como democracias se debe a que estos regímenes contienen aparentemente elementos que las consagran como tales (elecciones libres, sistema de partidos, entre otras); sin embargo, la rendición de cuentas horizontal, elemento importante dentro de una democracia consolidada, tiende a desaparecer al delegar en el ejecutivo el poder de tomar las decisiones más convenientes para el país, debilitando la posibilidad de crear de un contexto favorable para la instauración de una democracia plena:<sup>148</sup>

En las democracias que he llamado delegativas, la concepción de la autoridad y sus prácticas son democráticas porque surgen de elecciones libres y no cercenan las libertades políticas, pero, a la vez, estos poderes ejecutivos sienten que tienen el derecho y la obligación de mandar como a ellos mejor les parece que le conviene al país. Y sienten que la existencia de otras instituciones políti-

tuciones a su actualidad, sin tomar en cuenta que a través de esas reglas de juego se expresan procesos de cambio de larga data y fuerzas sociales en conflicto», Pablo Andrade, «¿Populismos renovados?», en P. Andrade, edit., *Constitucionalismo...*, p. 104.

147. Guillermo O'Donnell, «¿Democracia delegativa?», en *Contrapuntos. Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización*, Buenos Aires, Paidós, 1997, p. 289 y s.

148. Este elemento deja ver un sesgo fuertemente normativo en esta teoría al definir como buenas a aquellas democracias institucionalizadas y con una aplicada rendición de cuentas horizontal, frente a una definición que considera como malas a aquellas democracias con problemas de institucionalización y ausencia de rendición de cuentas horizontal; estas últimas son las llamadas democracias «falsas» o «delegativas».

cas estatales, sean el Congreso, los ombudsmán,<sup>149</sup> las auditorías, las sindicaturas, molestan para la libertad de acción que quieren tener y hasta cierto grado, porque no son omnipotentes, a veces logran.<sup>150</sup>

Así entonces, estas democracias son caracterizadas por la convivencia en su interior de rasgos tanto democráticos como autoritarios. Su desenvolvimiento se basa en la absoluta transferencia que el pueblo hace de su poder al Presidente (este es elegido en votaciones que cumplen con las condiciones necesarias para ser evaluadas como democráticas), lo que legitima el fortalecimiento del ejecutivo en detrimento de la conservación de esa mínima cuota de poder que le corresponde al pueblo para controlar a sus gobernantes.

A pesar del camino democrático que lleva al poder a estos líderes, su comportamiento una vez han ganado es claramente autoritario: «Las democracias delegativas descansan en la premisa de que quien sea el que gane las elecciones a la presidencia, de ahí en adelante está autorizado para gobernar como él o ella juzguen conveniente, solo restringida por la cruda realidad de las relaciones de poder existentes y por la limitación constitucional del término de su mandato».<sup>151</sup>

Esta conceptualización deja ver cómo en el modelo de análisis propuesto por O'Donnell, los liderazgos absorben la capacidad de la sociedad de ser un actor dinámico dentro del proceso democrático, la cual queda circunscrita a ser un actor que solo se presenta en el escenario en los momentos de elecciones, el resto del tiempo es solo observador del ejercicio de gobierno que adelanta ese otro al que delegó su poder.<sup>152</sup>

Dicho lo anterior, la propuesta de O'Donnell puede ser útil para analizar el mandato del expresidente Uribe si se pretende analizar la importancia que tuvo su liderazgo, el reforzamiento que se dio al ejecutivo frente a los demás poderes e instancias de la sociedad, y la centralización del poder en su figura,<sup>153</sup> sin embargo, su utilidad es cuestionable al enunciar la entrega total de poderes al Presidente, dejando a la sociedad el papel de mero observador.

La democracia delegativa se sostiene en la entrega que hace la ciudadanía de esa pequeña porción de control que posee sobre el gobierno a través de las elecciones, asumiendo entonces un papel de observadora pasiva de las actuaciones del gobierno, sean estas buenas o malas. En el caso colombiano, la

149. El Ombudsmán es aquella institución encargada de promover y defender los derechos básicos de las personas. En Colombia se conoce como Defensor del Pueblo.

150. Entrevista realizada a Guillermo O'Donnell por Javier Lorca de la Fundación Síntesis, Buenos Aires, 1 de julio de 2007, en <<http://www.fundacionsintesis.org>>.

151. G. O'Donnell, *op. cit.*, p. 293.

152. *Ibid.*, p. 294.

153. Las alusiones a la democracia delegativa en los análisis hechos sobre el gobierno Uribe no se encuentran de manera explícita, sin embargo en trabajos como los de Pedro Santana sobre el referendo propuesto por el presidente se puede rastrear la teoría de O'Donnell.

significativa popularidad que tuvo el expresidente podría hacer pensar en una delegación total del poder a este, pero al detallar las actitudes de la sociedad frente a su gestión (la derrota sufrida en el Referendo, la articulación y visibilización de una oposición organizada, el creciente rechazo a su intransigencia con respecto a la negociación de la paz con la guerrilla, entre otras), salta a la vista que dicha sociedad no se sumió en la pasividad total, pues cuando consideró que los ímpetus presidenciales se estaban desbordando, procuró llamar la atención del expresidente, y en la medida que le fue posible, frenó su impulso.

Así entonces, haciendo un balance de las teorías abordadas anteriormente, resulta imposible desconocer sus aportes a la hora de estudiar las dinámicas de la democracia colombiana, pero su pertinencia para analizar el caso Uribe es limitada. Las falencias a las que aludo se encuentran sustentadas, por un lado, en la poca importancia que se da en ellas a la evolución de los factores históricos-institucionales, los que en mi opinión, son esenciales para entender los eventos que se desarrollaron durante este período en Colombia. Por otra parte, sus propuestas de alguna manera plantean la existencia de un modelo ideal de democracia que se caracteriza por su alta institucionalización, frente al cual las democracias latinoamericanas, la colombiana entre ellas, son vistas como regímenes democráticos «incompletos» que deben superarse para alcanzar dicho ideal.

Por estas razones considero útil tomar la presidencia personal como alternativa interpretativa. Esta teoría fue desarrollada para analizar el proceso de cambio sufrido por la presidencia norteamericana a lo largo del siglo XX. Su utilidad como teoría explicativa para el caso colombiano la sustentó en las siguientes razones: primero, porque se refiere a un fenómeno más universal: las relaciones Estado-sociedad y ejecutivo-sociedad en los regímenes presidenciales en general, con la ventaja adicional de que fue desarrollada para dar cuenta de un régimen que, desde las otras teorías, es asumido como eficiente, es decir, reevalúa el sesgo normativo que patologiza a América Latina, y en particular al caso Uribe. Segundo, porque a diferencia de la teoría weberiana, permite distinguir al menos dos rutas de dominación legal: el tipo ideal, o sea, la dominación legal «pura», y segundo, la rutinización (institucionalización) del dominio del ejecutivo en regímenes presidencialistas, sin necesidad de recurrir a conceptos *ad hoc* tales como «neopopulismo» o «democracias delegativas».

## LA PRESIDENCIA PERSONAL

Debido a los múltiples cambios operados en la sociedad norteamericana en la primera parte del siglo XX, surgió en la ciencia política estadounidense la preocupación por los cambios que transformaron la institución presidencial desde

la época de Franklin Delano Roosevelt. Estos cambios consistieron esencialmente en la ampliación de los poderes presidenciales y el fortalecimiento de la figura del Presidente como garantía de gobernabilidad, instaurando nuevos modos de relación entre el ejecutivo y la sociedad, y entre los poderes públicos: «Esta es la presidencia personal: una oficina de tremendo poder personal sacado del pueblo, directamente y por medio del Congreso y la Suprema Corte, poder que está basado en la nueva teoría democrática de que la presidencia con todas sus facultades es la condición necesaria para gobernar una nación grande y democrática».<sup>154</sup>

La propuesta de centrar en el Presidente las facultades del gobierno nacional enviada por Roosevelt al Congreso en enero de 1937, causó en un comienzo temor por considerarse terreno apto para la posible emergencia de una dictadura, sin embargo, en 1939 el Congreso aprobó al Presidente la Ley de Reorganización del ejecutivo.<sup>155</sup> Los gobiernos posteriores a Roosevelt tomaron de este la idea de pedir al Congreso la ampliación de sus facultades apelando, al igual que su predecesor, a la consigna de «El presidente necesita ayuda».<sup>156</sup>

De forma complementaria, Roosevelt introdujo importantes cambios a través de su New Deal (Nuevo Trato), del cual se desprendieron importantes herencias para la política norteamericana: por un lado, las políticas reguladoras que impusieron obligaciones a los ciudadanos y que se hallaban respaldadas por sanciones previamente establecidas. Por otro lado, se diseñaron una serie de políticas redistributivas que buscaron manipular el medio de conducta de los ciudadanos. Ambas medidas permitieron al gobierno establecer una relación directa con sus gobernados y situarse como actor principal de sus preocupaciones.<sup>157</sup> Así entonces, se dio paso a nuevo contrato social en el que el gobierno comenzó a ser visto como un todo en el que se entremezclaban la política y la administración<sup>158</sup>, siendo el Presidente el mayor responsable de asegurar el buen desempeño de estas nuevas funciones.

Las innovaciones descritas perturbaron el sistema tradicional norteamericano basado en la centralidad del Congreso y los partidos políticos. El cambio en las relaciones presidente-Congreso consistió en la creciente delegación de poder desde el Congreso hacia el ejecutivo ante las dificultades económicas

154. Theodore J. Lowi, *El presidente personal. Facultad otorgada, promesa no cumplida*, México, Fondo de Cultura Económica, 1993, p. 38.

155. El proceso de aprobación de dicha ley estuvo determinado por negociaciones y concesiones, lo que explica que finalmente el paquete aprobado por el Congreso no abarcara la totalidad de lo solicitado por el presidente Roosevelt.

156. *Ibid.*, p. 19-20.

157. *Ibid.*, p. 68.

158. En el sistema tradicional se daba una clara separación entre la política y la administración ya que el ejercicio del gobierno se limitaba bajo dicho sistema a la provisión de servicios bien establecidos mientras que en el plano político actuaba como un agente pasivo y reactivo, *Ibid.*, p. 76.

que enfrentaban los EUA como consecuencia de La gran depresión, otorgándole a la Presidencia, de manera progresiva, la autonomía suficiente para actuar de acuerdo a sus criterios. Tal cesión del Congreso fue tachada por la Suprema Corte como una violación a la Separación de Poderes; sin embargo, su descontento no alcanzó mayor eco, comenzándose a operar la institucionalización de un nuevo sistema donde el ejecutivo fue el protagonista:<sup>159</sup> «El gobierno centrado en el presidente ahora forma parte de las leyes y normas de gobierno nacional, en tanto que la teoría del gobierno presidencial es ya tan fuerte que se ha convertido en criterio de política aceptable y requisito de buen gobierno. El resultado es el presidente personal».<sup>160</sup>

La institucionalización de este modelo trajo consigo dos consecuencias de gran trascendencia que determinaron su camino. La primera de estas fue el desplazamiento de los partidos políticos hacia la periferia de la política nacional, la cual estuvo determinada por su incapacidad de adaptarse adecuadamente a los cambios en la estructura social y económica de EUA. De acuerdo a las nuevas realidades estadounidenses, su función como intermediarios organizados de la sociedad fue declinando ante una presidencia que comenzó a ser considerada como el «único órgano de gobierno responsable políticamente, teniendo tras sí como respaldo a toda la nación».<sup>161</sup> La pérdida de confianza de la sociedad en los partidos fue vista por los políticos como un obstáculo en su carrera, lo que los motivó a alejarse de estos y lanzarse a la contienda apoyados en el realce de sus cualidades personales<sup>162</sup>. El lugar dejado por los partidos políticos comenzó a ser llenado por grupos de interés que buscaban llamar la atención sobre sus problemas por nuevas vías, así, en lugar de recurrir a la intermediación de los partidos en el Congreso, se comenzó a acudir directamente ante el ejecutivo, generando una tendencia hacia la fragmentación en detrimento de la responsabilidad.<sup>163</sup>

La segunda consecuencia surgida de este nuevo modelo fue el establecimiento de una relación directa entre el presidente y su pueblo, materializada en las votaciones, las encuestas de opinión y el progresivo uso de las tecnologías de comunicación. El creciente protagonismo de la Presidencia en la vida nacional, sumado a las dificultades para acercarse al pueblo a través de los partidos políticos, estimularon el uso de los medios de comunicación masivos, con lo que, además de publicitar la imagen presidencial, se favoreció la irrupción de la política de ma-

159. Esta práctica ha sido denominada «delegación de poder», *Ibid.*, p. 74.

160. *Ibid.*, p. 79.

161. *Ibid.*, p. 92.

162. Para Lowi la personalidad del presidente, independientemente de su carácter, debe ser una combinación de Jesucristo y la Estatua de la Libertad.

163. *Ibid.*, p. 126.



sas. El propósito de estos cambios, especialmente el uso de los medios de comunicación, fue exaltar la personalidad del gobernante y su capacidad de gobernar.

Las innovaciones descritas llevaron a que en el imaginario de la población el gobierno se situara en como el garante del buen desarrollo de sus vidas, provocando que la confianza depositada en este fuera medida en términos de servicios «¿Qué han hecho por nosotros últimamente?». Este rasgo promovió la emergencia de ciudadanos que racionalizan los servicios que el gobierno les ofreció, dando paso al establecimiento de una relación directa gobierno-ciudadano fundada en el vínculo costo-beneficio.<sup>164</sup> Se entiende entonces que el nuevo contrato social se fundamentó y juzgó sobre la base de los servicios ofrecidos, y no en los niveles de representación/participación en la toma de decisiones.

El proceso evolutivo del nuevo modelo estuvo igualmente marcado por tensiones internas, las cuales se evidenciaron en las evaluaciones hechas sobre el desempeño presidencial; en estas la mayoría de los presidentes han transitado desde altos niveles de aceptación entre la opinión, a niveles bajos de acuerdo a los servicios brindados, siendo entonces definidos como «fracasados» ante el incumplimiento parcial o total de las expectativas de la población. Sin embargo Lowi introduce un elemento «excepcional» que ayuda a revertir esta tendencia y que dada la posición dominante de EUA en las relaciones internacionales, otorga especial visibilidad al Presidente.<sup>165</sup> En su argumento, Lowi sostiene que los acontecimientos internacionales relevantes (guerras básicamente) tienen la capacidad de unir al pueblo alrededor del Presidente y suavizar su evaluación negativa.<sup>166</sup> No obstante, se debe tener presente que dichos acontecimientos son un elemento intermitente (no necesariamente se encuentra en todas las presidencias), y la duración de sus efectos es generalmente breve, por lo tanto, en poco tiempo el juicio sobre la actuación presidencial vuelve a su curso.<sup>167</sup>

Ahora bien, este tipo de ejercicio de gobierno puede adecuarse al que adelantó Álvaro Uribe Vélez durante su primera presidencia, pues este último entendió el fortalecimiento del ejecutivo y la concentración del gobierno en su persona como una garantía para el mejor funcionamiento del Estado colombiano, por lo que procuró activar diferentes dispositivos para lograr este propósito.<sup>168</sup>

164. *Ibid.*, p. 120-121.

165. *Ibid.*, p. 33.

166. Los índices de popularidad de varios presidentes estadounidenses han subido gracias a las guerras internacionales: Kennedy después de Bahía Cochinos; Carter recuperó su popularidad después del incidente de los rehenes en Irán en 1979; Reagan subió sus bajos índices apoyado en la participación de Estados Unidos en el conflicto del Líbano, *Ibid.*, p. 33 y 35.

167. *Ibid.*, p. 35.

168. La realización de los consejos comunales y los «reportajes del presidente» fueron parte de estos dispositivos a través de los cuales Álvaro Uribe ha fortalecido al ejecutivo. *Ibid.*, p. 31.

En su propuesta de Estado comunitario se puede ver un importante parentesco con los planteamientos de la teoría de la presidencia personal que proponen entender al gobierno como el administrador de los bienes de la comunidad, con la intención de mejorar su rendimiento y devolverlos a esta en forma de servicios. En el caso específico del Estado comunitario de Uribe, estos servicios fueron seguridad y recursos económicos directamente canalizados desde el gobierno central hacia la comunidad local.

La forma de promocionar la labor de presidente-administrador ejercida por Álvaro Uribe Vélez estuvo determinada –al igual que en la presidencia personal– por el incremento en el uso de las tecnologías de comunicación y los sondeos de opinión; la razón explicativa de este despliegue mediático descansa sobre la importancia que tuvo exhibir el arduo trabajo realizado por el presidente para poder llevar a buen término la tarea de generar el bienestar general.

El trabajo de Uribe estuvo marcado por su afán de encarar personalmente los asuntos nacionales, lo que permite rastrear su intención de minimizar los canales de representación establecidos para instituir un vínculo de representación directo con la gente. Adicionalmente, la proyección de su imagen como la de una figura independiente de los partidos permite explicar su interés en relegar los partidos políticos a la periferia. Ahora bien, ante la embestida lanzada por el Presidente los partidos se defendieron con su proyecto de Reforma Política, iniciativa que triunfó en el Congreso de la República y obligó a replantear las estrategias de negociación entre ejecutivo-legislativo; sin embargo, este triunfo no fue suficiente para que los partidos conservaran intacto su estatus como representantes e intermediarios legítimos de la voluntad popular, pues la fuerza del expresidente los eclipsó al haber dispuesto canales para crear una relación directa entre él y la «comunidad».

La figura de «eventos internacionales relevantes» como medio para congregarse el pueblo alrededor del Presidente alcanza otra dimensión en el estudio del caso Uribe. La modesta posición que ocupa Colombia en el contexto internacional lleva a que la figura propuesta por Lowi no sea pertinente en sus estudios. Sin embargo, el análisis hecho en los capítulos anteriores muestra como algunos acontecimientos domésticos fueron igualmente efectivos para unir a la población. La guerra contra las guerrillas le sirvió a Uribe para reunir a su alrededor a la población colombiana, obteniendo por esta vía un importante apoyo a su proyecto político.

Así entonces, la teoría de la presidencia personal resulta un modelo apropiado para explicar el caso Uribe al poner en evidencia cómo el fortalecimiento de la Presidencia permitió el establecimiento de una relación directa ejecutivo-sociedad que a su vez determinó las relaciones Estado-sociedad.

# Conclusiones

Las perspectivas más usadas para explicar los cambios políticos traídos por los liderazgos que comenzaron a desarrollarse en América Latina a partir de los años 90 (liderazgo carismático, neopopulismo y democracia delegativa) suelen dejar de lado el componente fundamental de sus procesos, esto es, las nuevas relaciones que se ofrecen entre el Estado y la sociedad. En las teorías aludidas, la sociedad es mostrada como un ente pasivo y desordenado fácilmente manejable por estos líderes; por ello es común que tiendan a centrar su análisis sobre las motivaciones que llevan a que la población vote por este tipo de líderes. Olvidan frecuentemente que la sociedad, a pesar de lo deslumbrada que pueda estar, conserva lugares desde donde exige el cumplimiento de lo prometido y cuando considera necesario, organiza la resistencia al brillo de sus líderes.

El ejercicio analítico que suele realizarse desde estas teorías fuerza a encasillar al gobierno de Álvaro Uribe Vélez dentro de una o más categorías de liderazgo. Lo más que se ha logrado con esta práctica es encasillar su presidencia en un cierto modelo (vg. «liderazgo carismático», «neopopulismo» o «democracia delegativa»). A partir de esta tipificación se obliga a un ejercicio explicativo que debería dar cuenta, en términos estructurales, del surgimiento del fenómeno patológico.

Visto desde la presidencia personal, el «caso Uribe» se nos presenta como el de un líder que usó activamente sus recursos (su carisma, el lugar prominente que ocupó entre la opinión pública, el poder sobre los medios de comunicación, etc.) para afianzar su proyecto político, pero en constante tensión (conflicto, diálogo, negociación) con los otros poderes del Estado y la población.

Así, y superando el plano explicativo estructural, se puede afirmar que Uribe dejó al menos dos legados institucionales para la figura de la Presidencia en Colombia, que se integran a dos herencias que su ejercicio de gobierno dejó a la vida política nacional en general:

1. Estímulos para que los presidentes mantengan la alta concentración de poder que Uribe logró, es decir, persistan en su rol de ejecutores directos sin la intermediación de partidos políticos.

2. La reelección como oportunidad abierta a aquellos Presidentes que puedan demostrarse buenos en la provisión de servicios a la comunidad local.
3. Un Congreso con fuertes capacidades para la representación política, pero no para la intermediación. Esto a su vez estimula la necesidad del Presidente de construir coaliciones parlamentarias que respalden su programa e iniciativas de gobierno. La otra cara de la moneda, es que por esta vía es posible que en algún momento se establezcan formas más adecuadas a la realidad política colombiana de rendición de cuentas horizontal.
4. La oportunidad de que los partidos políticos formados o reformados al calor de la oposición a Uribe generen procesos de organización política autónomos del patronazgo estatal, y mecanismos de selección de liderazgos que puedan competir entre sí en términos de sus capacidades para dirigir al Estado.

En definitiva, en Colombia se dio un importante cambio en el sistema político durante la expresidencia de Uribe. Entender esta innovación política no en un solo sentido (hacia el Presidente), sino en varias direcciones (hacia los partidos políticos, la oposición, las instituciones de representación) contribuye a dejar a un lado las posturas fatalistas que califican su expresidencia como el hundimiento de la democracia colombiana, toda vez que las instituciones e importantes sectores de la sociedad no sucumbieron ante sus tentaciones<sup>169</sup>. Sí se puede decir en cambio, que en Colombia, al igual que en otros regímenes presidenciales del continente, se comenzó a formar una presidencia personal, toda vez que se han dado las siguientes condiciones:

- Partidos políticos debilitados en su capacidad de intermediación;
- Grandes crisis económicas y/o situaciones de guerra (internacional o doméstica), y
- Emergencia de liderazgos carismáticos o antiestablecimiento.

Todo indica entonces que los cambios que en su gobierno se dieron no alteraron de manera dramática el camino de la limitada democracia colombiana; de hecho, considero incluso que estos cambios situaron al país frente a una nueva oportunidad para replantear el rumbo que la democracia debe seguir.

169. Durante el segundo período presidencial de Uribe, él y su círculo de más cercanos colaboradores fracasaron en diversos intentos de cambiar la institucionalidad colombiana con el fin de adaptarla a sus intereses particulares. El momento más representativo se dio cuando la Corte Constitucional negó la posibilidad de una segunda modificación a la Constitución con la que se buscaba permitir una nueva reelección consecutiva de Uribe, frustrando así su intento de permanecer en el poder.

# Bibliografía

- Abel, Cristhopher, y Marco Palacios, «Colombia 1958-1990», en Leslie Bethell, edit., *Historia de América Latina*, vol. 16, Los países andinos desde 1930, Barcelona, Crítica, 2002.
- Acevedo, Darío, «El fenómeno Uribe Vélez», documento académico, s.l., s.f., inédito.
- «Crisis y recomposición del Estado colombiano», documento académico, s.l., s.f.
- Ahumada, Consuelo, *El modelo neoliberal en Colombia*, Bogotá, El Áncora, 1996.
- Andrade A., Pablo, «El eterno retorno del populismo», en *Ecuador Debate*, No. 62, agosto, Quito, Centro Andino de Acción Popular, 2004.
- «¿Populismos renovados? Ecuador y Venezuela en perspectiva comparada», en Pablo Andrade A., edit., *Constitucionalismo autoritario: Los regímenes contemporáneos en la Región Andina*, Quito, Centro Andino de Estudios Internacionales-Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador / Corporación Editora Nacional, 2005.
- Arenas Gómez, Juan Carlos, «El Referendo de iniciativa gubernamental: ¿Mecanismo de participación directa?», en Jaime Rafael Nieto López, comp., *Colombia en la coyuntura de 2003*, Medellín, Facultad de Sociología- Universidad de Antioquia, 2004.
- Arenas Gómez, Juan Carlos, y Juan Carlos Escobar Escobar, «Un balance de los estudios sobre partidos políticos en Colombia», en *Estudios Políticos*, No. 23, julio-diciembre, Medellín, Universidad de Antioquia, 2003.
- Bolívar, Ingrid Johann, «El Estado comunitario: más administración y menos política», en *Foro*, No. 46, diciembre-enero, Bogotá, Fundación Foro Nacional por Colombia, 2003.
- Burbano de Lara, Felipe, «Populismo, democracia y política: el caso de Abdalá Bucaram», en Juan J. Paz y Miño, pról., *Populismo*, Quito, ILDIS / Abya-Yala, 1992.
- Burbano de Lara, Felipe, edit., *El fantasma del populismo. Una aproximación a un tema (siempre) actual*, Caracas, Nueva Sociedad, 1998.
- Camelo, Alfredo, «¿Quién elige al presidente de los colombianos?», en *Deslinde*, No. 31, junio-agosto, CEDETRABAJO, 2002.
- Cárdenas Rivera, Miguel Eduardo, coord., *Modernidad, sociedad y política en Colombia*, Bogotá, FESCOL / IEPRI / Tercer Mundo, 1993.
- Contreras, Joseph, *Biografía no autorizada de Álvaro Uribe Vélez. El señor de las sombras*, Bogotá, Oveja Negra, 2002.

- Dávila Ladrón de Guevara, Andrés, *Democracia pactada. El Frente Nacional y el proyecto constituyente del 91*, Bogotá, CESO y Departamento de Ciencia Política-Universidad de los Andes / IFEA / Alfa-Omega, 2002.
- Dávila Ladrón de Guevara, Andrés, y Francisco Leal Buitrago, *Cientelismo: el sistema político y su expresión regional*, Bogotá, Tercer Mundo / Universidad Nacional, 1991.
- De La Torre, Cristina, «Revolcón, clientelismo y poder político: Apuntes para un debate en ciernes», en *Ópera*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2001.
- *Álvaro Uribe o el neo-populismo en Colombia*, Medellín, La Carreta, 2005.
- Dugas, John, «The Conservative Party and the crisis of Political Legitimacy in Colombia», en Kevin J. Middlebrook, edit., *Conservative Parties, the Right and Democracy in Latin America*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 2000.
- Duhamel, Olivier, y Manuel José Cepeda, «El constitucionalismo contra la violencia», en *Las democracias: Entre el derecho constitucional y la política*, Bogotá, Tercer Mundo, 1997.
- Duzán, María Jimena, *Así gobierna Uribe*, Bogotá, Planeta, 2004.
- Espitaletta, Reinaldo, «El príncipe y los mendigos», en Camilo Borrero García, Natalia Paredes Hernández et al., *Deshacer el embrujo: Alternativas a las políticas del gobierno de Álvaro Uribe Vélez*, Bogotá, Plataforma Colombiana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo, 2006.
- García Duarte, Ricardo, «Constitución y política: orden nuevo, régimen viejo», en *Foro*, No. 41, julio, Bogotá, Fundación Foro Nacional por Colombia, 2001.
- Garreton, Manuel Antonio, «Revisando las transiciones democráticas en América Latina», en *Nueva Sociedad*, No. 148, marzo-abril, Caracas, Nueva Sociedad, 1997.
- Gómez Giraldo, Juan Carlos, «Del régimen de comunicación del Presidente de Colombia Álvaro Uribe Vélez», en *Palabra Clave*, No. 13, diciembre, Bogotá, Universidad de la Sabana, 2005.
- González, Fernán, Ingrid Bolívar, y Teófilo Vázquez, *Violencia política en Colombia. De la nación fragmentada a la construcción del Estado*, Bogotá, CINEP, 2003.
- Gutiérrez Sanín, Francisco, «Ilegalidad y sistema político en Colombia: la agenda de Uribe Vélez», en *Nueva Sociedad*, No. 192, julio-agosto, Caracas, Nueva Sociedad, 2004.
- «Checks and Imbalances. Problems whit Congress in Colombia and Ecuador, 19782003», en Paul W. Drake y Eric Hershberg, edit., *State and society in conflict. Comparative perspectives on Andean crises*, Chicago, University of Pittsburgh Press, 2006.
- Hartlyn, Jonathan, y Arturo Valenzuela, «La democracia en América Latina desde 1930», en Leslie Bethell, edit., *Historia de América Latina*, vol. 12, Política y sociedad desde 1930, Barcelona, Crítica, 1997.
- Hernández Becerra, Augusto, «Las instituciones municipales en Colombia», en *Credencial-Historia*, No. 147, marzo, Bogotá, 2002, <<http://www.lablaa.org/blaavirtual/revistas/credencial/marzo2002/lasinstituciones.htm>>.

- Hoyos, Diana, «Evolución del sistema de partidos en Colombia 1972-2000. Una mirada regional y local», en *Análisis Político*, No. 55, septiembre-diciembre, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, 2005.
- Karl, Terry Lynn, «El petróleo y los pactos políticos: la transición a la democracia en Venezuela», en Guillermo O'Donnell, Philippe Schmitter, Laurence Whitehead, comp., *Transiciones desde un gobierno autoritario*, t. 2, Barcelona, Paidós, 1994.
- Leal Buitrago, Francisco, «Estabilidad macroeconómica e institucional y violencia crónica», en Francisco Leal Buitrago, comp., *En busca de la estabilidad perdida. Actores políticos y sociales en los años noventa*, Bogotá, Tercer Mundo / IEPRI, Universidad Nacional de Colombia / Colciencias, 1995a.
- «El estado colombiano: ¿Crisis de modernización o modernización incompleta?», en Jorge Orlando Melo, comp., *Colombia hoy: perspectivas hacia el siglo XXI*, Bogotá, Tercer Mundo, 15a. ed., 1995b.
- «La seguridad durante el primer año del gobierno de Álvaro Uribe Vélez», en *Análisis Político*, No. 50, enero-abril, Bogotá, IEPRI / Universidad Nacional de Colombia, 2004.
- «La política de seguridad democrática: 2002-2005», en *Análisis Político*, No. 57, mayo-agosto, Bogotá, IEPRI / Universidad Nacional de Colombia, 2006.
- Lodola, Germán, «Neopopulismo y compensaciones a los perdedores del cambio económico en América Latina», en *Diálogo Político*, junio, Buenos Aires, Fundación Konrad Adenauer para América Latina, 2004.
- Lowi, Theodore J., *El Presidente personal. Facultad otorgada, promesa no cumplida*, México, Fondo de Cultura Económica, 1993.
- Medellín Torres, Pedro, La imperceptible erosión del poder presidencial en Colombia en *Revista Estudios Políticos*, junio, Medellín, Instituto de Estudios Políticos-Universidad de Antioquia, 2005.
- Medina, Medófilo, «Dos décadas de crisis política en Colombia, 1977-1997», en Gabriela Arango, coord., *La crisis sociopolítica colombiana: Un análisis no coyuntural de la coyuntura*, Bogotá, Fundación Social / Centro de Estudios Sociales-Facultad de Ciencias Humanas-Universidad Nacional de Colombia, Sede Bogotá, 1997.
- Middlebrook, Kevin J., «Introduction: Conservative Parties, Elite Representation and Democracy in Latin America», en Kevin Middlebrook, edit., *Conservative Parties, the Right and Democracy in Latin America*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 2000.
- Navarro Wolf, Antonio, «La constitución y la política», en *Foro*, No. 41, julio, Bogotá, Foro Nacional por Colombia, 2001.
- Nieto López, Jaime Rafael, y Miguel Ángel Beltrán, «La experiencia del Frente Nacional», documento académico, Medellín, s.f., inédito.
- Novaro, Marcos, «Populismo y gobierno: Las transformaciones en el peronismo y la consolidación democrática argentina», en Felipe Burbano de Lara, edit., *El fantasma del populismo: aproximación a un tema siempre actual*, Caracas, Nueva Sociedad, 1998.
- Nun, José, «Populismo, representación y menemismo», en Varios autores, *Peronismo y menemismo*, Buenos Aires, El Cielo por Asalto, 1985.

- O'Donell, Guillermo, «Introducción a los casos latinoamericanos», en Guillermo O'Donell, Philippe Schmitter, Laurence Whitehead, comp., *Transiciones desde un gobierno autoritario*, t. 2, Barcelona, Paidós, 1994.
- «¿Democracia delegativa?», en *Contrapuntos. Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización*, Buenos Aires, Paidós, 1997.
- Olano, Aldo, «Tentaciones autoritarias en la Región Andina», en Pablo Andrade A., edit., *Constitucionalismo autoritario: Los regímenes contemporáneos en la Región Andina*, Quito, Centro Andino de Estudios Internacionales-Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador / Corporación Editora Nacional, 2005.
- Orgulloso, Alberto, «El Referendo fracasó y el gobierno hizo crisis», en *Foro*, No. 49, diciembre-enero, Bogotá, Foro Nacional por Colombia, 2004.
- Palacios, Marco, *Entre la legitimidad y la violencia: Colombia 1875-1994*, Bogotá, Norma, 1995.
- «Un presidente «de a caballo»», en *El País*, España, 7 de agosto de 2002.
- Pardo, Rodrigo, *Vuelve la esperanza: Balance y desafíos de la administración de Álvaro Uribe Vélez en su primer año*, en <[http://www.ideaspaz.org/eventos/download/rodrigo\\_pardo.pdf](http://www.ideaspaz.org/eventos/download/rodrigo_pardo.pdf)>.
- Parra, Lisímaco, «La crisis de la elite», en Luz Gabriela Arango, coord., *La crisis socio-política colombiana: un análisis no coyuntural de la coyuntura*, Bogotá, Fundación Social / Centro de Estudios Sociales-Facultad de Ciencias Humanas-Universidad Nacional de Colombia, Sede Bogotá, 1997.
- Parra Escobar, Ernesto, «El plan de desarrollo 2002-2006», en *Revista Javeriana*, No. 690, t. 138, noviembre-diciembre, Bogotá, Universidad Javeriana, 2002.
- Patiño Aristizábal, Luis Guillermo, «Del populismo al neopopulismo en América Latina», trabajo de grado para optar al título de Magíster en Estudios Políticos en la Escuela de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad Pontificia Bolivariana, Medellín, 2006, inédito.
- Pécaut, Daniel, *Midiendo fuerzas. Balance del primer año de gobierno de Álvaro Uribe Vélez*, Bogotá, Planeta, 2003.
- «Tradición liberal, autoridad y autoritarismo», en *Política*, vol. 42, otoño, Santiago, Departamento de Ciencia Política / INAP-Universidad de Chile, 2004.
- Pizarro Leongómez, Eduardo, «¿Hacia una salida democrática a la crisis nacional?», en Miguel Eduardo Cárdenas Rivera, coord., *Modernidad, sociedad y política en Colombia*, Bogotá, FESCOL / IEPRI / Tercer Mundo, 1993.
- «La atomización partidista en Colombia: El fenómeno de las microempresas electorales», documento de trabajo, No. 292, enero, Bogotá, s.e., 2002.
- Posada Carbó, Eduardo, *Autoridad, autoritarismo, seguridad y paz*, s.l., s.e., s.f., en <[http://www.ideaspaz.org/secciones/publicaciones/publicaciones/download\\_articulos/26autoridad\\_autoritarismo\\_seguridad\\_y\\_paz.pdf](http://www.ideaspaz.org/secciones/publicaciones/publicaciones/download_articulos/26autoridad_autoritarismo_seguridad_y_paz.pdf)>.
- Quijano, Aníbal, «Populismo y fujimorismo», en Felipe Burbano de Lara, edit., *El fantasma del populismo. Una aproximación a un tema (siempre) actual*, Caracas, Nueva Sociedad, 1998.
- Registraduría Nacional del Estado Civil, *Datos 2002-2006*, Bogotá, Registraduría Nacional del Estado Civil, 2006.



- Restrepo, Luis Alberto, «Colombia en el contexto internacional», en *Revista Javeriana*, No. 686, t. 136, julio, Bogotá, Universidad Javeriana, 2002.
- «La difícil recomposición de Colombia», en *Nueva Sociedad*, No. 192, agosto, Caracas, Nueva Sociedad, 2004.
- Restrepo E., Juan Diego, «La opinión pública: entre la seducción y la razón», en Varios autores, *Deshacer el embrujo. Alternativas a las políticas del gobierno de Álvaro Uribe Vélez*, Bogotá, Plataforma Colombiana de Derechos Humanos, 2006.
- Rincón, Omar, «Cuando gobernar es una emoción televisiva», en [http://www.lainsignia.org/2006/diciembre/cul\\_035.htm](http://www.lainsignia.org/2006/diciembre/cul_035.htm).
- Rincón, Omar, «Una democracia espectáculo y una ciudadanía contemplativa», en Varios autores, *Deshacer el embrujo. Alternativas a las políticas del gobierno de Álvaro Uribe Vélez*, Bogotá, Plataforma Colombiana de Derechos Humanos, 2006.
- Romero, Marco Alberto, «El Referendo: Negación de la política democrática», en: *Foro*, No. 49, diciembre-enero, Bogotá, Foro Nacional por Colombia, 2004.
- Rubiano, Rafael, «Tendencias políticas del gobierno de Uribe y problemas de la coyuntura política», en Jaime Rafael Nieto López, comp., *Colombia en la coyuntura de 2003*, Medellín, Facultad de Sociología-Universidad de Antioquia, 2004.
- Rudquist, Anders, «El surgimiento y desarrollo político y organizativo de la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos (ANUC)», en *La organización campesina y la izquierda en Colombia: 1970-1980*, Informe de investigación 1, Uppsala, Centro de Estudios Latinoamericanos-Universidad de Uppsala, 1983.
- Santana Rodríguez, Pedro, «Modernidad y democracia», en Miguel Eduardo Cárdenas Rivera, coord., *Modernidad, sociedad y política en Colombia*, Bogotá, FESCOL / IEPRI / Tercer Mundo, 1993.
- «El nuevo mapa político: El Referendo y elecciones regionales y municipales», en *Foro*, No. 49, diciembre-enero, Bogotá, Foro Nacional por Colombia, 2004.
- «Colombia hoy: La crisis política», en *Foro*, No. 50, junio, Bogotá, Foro Nacional por Colombia, 2004.
- Titunik, Regina F., «Democracy, Domination, and Legitimacy in Max Weber's Political Thought», en Charles Camic, Philip S. Gorski y David M. Trubek, edit., *Max Weber's Economy and Society. A critical Companion*, Stanford, Stanford University Press, 2005.
- Ungar, Elizabeth, e Inés Elvira Andrade, «El congreso colombiano en el marco de la consolidación democrática», en Arlene Tickner, comp., *Congreso y democracia en los países de la región andina*, Colombia, OEA, 1997.
- Uribe, María Teresa, «El republicanismo patriótico», en Varios autores, *Reelección: El embrujo continúa. Segundo año de gobierno de Álvaro Uribe Vélez*, Bogotá, Plataforma Colombiana de Derechos Humanos, 2004.
- Uribe Vélez, Álvaro, *Del escritorio de Uribe. Selección de textos*, Medellín, Instituto de Estudios Liberales de Antioquia, 2002.
- Vargas Bustamante, Mercedes, *Problemas de la representación política. Algunas tesis sobre el caso colombiano*, Bogotá, Instituto para el Desarrollo de la Democracia Luis Carlos Galán, 2002.

- Vargas Velásquez, Alejo, «El gobierno de Álvaro Uribe: Proyectos y resultados», en *Nueva Sociedad*, No. 192, agosto, Caracas, Nueva Sociedad, 2004.
- Wayland, Kurt, «Clarificando un concepto: El populismo en el estudio de la política latinoamericana», en Varios autores, *Releer los populismos*, Quito, Centro Andino de Acción Popular, 2004.
- Weber, Max, *Economía y sociedad, Esbozo de una sociología comprensiva*, vol. I, Bogotá, Fondo de Cultura Económica, 1994.

### Documentos

- El salto Social. Plan nacional de Desarrollo. Ley de Inversiones 1994-1998*. Presidencia de la República-Departamento Nacional de Planeación, en <<http://www.dnp.gov.co>>.
- Entrevista a Daniel Pécaut, Bogotá, 18 de julio de 2005. La entrevista fue realizada por los profesores Rocío del Pilar Peña Huertas y Manuel Fernando Quince Ramírez, miembros de la línea de investigación sobre Democracia y Justicia de la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad del Rosario.
- Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006: «Hacia un Estado comunitario»*. Presidencia de la República-Departamento Nacional de Planeación, en <<http://www.presidencia.gov.co/planacio/>>.
- La revolución pacífica. Plan de Desarrollo Económico y Social 1990-1994*. Presidencia de la República-Departamento Nacional de Planeación, en <<http://www.dnp.gov.co>>.

### Internet

- Base de Datos Políticos de las Américas, Universidad de Georgetown, en <[www.pdba.georgetown.edu/Elecdata/Col/legis70\\_98.html](http://www.pdba.georgetown.edu/Elecdata/Col/legis70_98.html)>.
- Periódico *El Mundo*. España, en <<http://www.elmundo.es/1998/06/22/>>.
- Superintendencia de Sociedades, en <[http://www.supersociedades.gov.co/ss/dr\\_visapi.dll?MIval=sec&dir=5](http://www.supersociedades.gov.co/ss/dr_visapi.dll?MIval=sec&dir=5)>.

### Prensa

- Revista *Semana* (Bogotá).
- Periódico *El Colombiano* (Medellín).
- Periódico *El Mundo* (Medellín).
- Periódico *El Tiempo* (Bogotá).

## ANEXO 1

# Manifiesto democrático del presidente de los colombianos Dr. Álvaro Uribe Vélez

### **La Colombia que quiero**

1. Sueño con una Colombia con predominio de una clase media democrática, tolerante, solidaria y respetuosa con el medio ambiente.
2. Sueño con una Colombia en la que todos podamos vivir en paz, resolver nuestras diferencias pacífica y creativamente, gozar en familia de nuestras carreteras, paisajes y ríos. Sentir con ilusión que nuestra patria nos pertenece y que debemos cumplir seriamente nuestras obligaciones con ella. Una Colombia con autoridad legítima y cero poder para los violentos.
3. Sueño con un país democrático en lo político y en lo económico. Con oportunidades para todos. Con un país de propietarios, con una revolución de impulso a la micro, pequeña y mediana empresa.
4. Sueño con un Estado al servicio del pueblo y no para provecho de la corrupción y la politiquería. Hoy el Estado es permisivo con la corrupción, gigante en politiquería y avaro con lo social.

### **Hacia un Estado comunitario**

5. Nuestro Estado comunitario dedicará sus recursos a erradicar la miseria, a construir equidad social y dar seguridad. Habrá más participación ciudadana en la definición de las tareas públicas, en su ejecución y vigilancia. La participación ciudadana garantiza que los recursos lleguen a la gente y no se enreden en la politiquería.
6. El Estado burocrático y politiquero ha engañado al pueblo con un discurso social que no ha cumplido porque los recursos se han ido en clientelismo y corrupción. El modelo neoliberal abandona lo social a la suerte del mercado, con lo cual aumentan la miseria y la injusticia social.
7. La presidencia será austera para dar ejemplo. Gastará menos en burocracia para invertir más, por ejemplo, en pequeña empresa.
8. Menos Congreso, menos consulados y embajadas. Menos contralorías, menos vehículos oficiales. A cambio más educación, más salud, más empleo productivo.
9. El 7 de agosto, a las 5 p.m., si con la ayuda de Dios y el apoyo del pueblo colombiano llego a la Presidencia de Colombia, presentaré el «Referendo contra la corrupción y la politiquería», que incluirá la reducción del Congreso, la eliminación de los auxilios parlamentarios y de sus privilegios en pensiones y salarios.

10. El municipio es al ciudadano lo que la familia es al ser humano. El municipio es el primer encuentro del ciudadano con el Estado. Defenderemos los municipios, pero se tendrán que ayudar con austeridad y buena administración. Municipios vecinos, que en lugar de tener cada uno su respectiva unidad de asistencia agrícola se puedan agrupar y disponer de una sola a través de un convenio con empresas solidarias de profesionales y tecnólogos. Debe haber personerías comunes para grupos de pequeños municipios o ser sustituidas por la Procuraduría Nacional. Explorar todas las posibilidades de asociación.
11. Los departamentos no cofinancian hoy a los municipios ni lideran sus proyectos. Alcaldes y concejales pasan viajando a las oficinas del gobierno central. Necesitamos recuperar la fortaleza del nivel intermedio de gobierno. La Constitución debe autorizar regiones autónomas que surjan de la fusión de departamentos con mecanismos que mantengan su identidad cultural. Que las regiones no sean simples entes territoriales con nuevos costos. Tres departamentos que se unan, de manera voluntaria y por iniciativa propia, podrán tener una sola Gobernación, una sola asamblea. Ahorrarán, dispondrán de más recursos para lo social. La nación debe desmontar las duplicidades y delegar más funciones y competencias en las regiones. Por ejemplo, caminos vecinales no debe existir en el nivel central.
12. Estudiaremos diferentes modalidades de alianzas entre departamentos, que ahorren costos para dedicar más recursos a la inversión social. Por ejemplo, que fusionen entidades operativas: departamentos vecinos podrían tener una sola Secretaría de Obras Públicas.
13. Las asambleas tienen que ser más austeras, pero no se deben suprimir salvo cuando sean sustituidas por parlamentos regionales. Se justifican por la representación de las subregiones de cada departamento y el control político. Los diputados no deben tener sueldo sino honorarios y seguridad social.
14. Una Contraloría nacional pequeña y técnica, con auditorías externas, debe reemplazar a las contralorías departamentales y municipales. El ahorro se debe destinar a educación, salud y más inversión social.
15. Integraremos una comisión que recomiende la opción departamental y regional más conveniente para profundizar la descentralización. La reforma se hará.
16. La nación ha seguido creciendo su burocracia a pesar de la descentralización. Hay que desmontarla porque de lo contrario se marchita la descentralización.
17. Necesitamos crear la cultura de buena administración de lo público. Las empresas estatales son las empresas privadas más importantes porque pertenecen a toda la comunidad. Es un delito de lesa comunidad hacer fiesta con lo estatal. Para salvar al Seguro Social, al SENA, al Bienestar Familiar, al SISBEN y la educación pública, cero politiquería. Cuando los politiqueros se sienten amenazados salen con el cuento de que las van a privatizar.

### **Reforma política y administrativa. Lucha contra politiquería**

18. No podemos seguir con un Congreso que cuesta \$ 600.000 millones al año cuando para vivienda social solo hay \$ 150.000 millones. El número de congresistas debe reducirse de 266 a 150. Sin privilegios pensionales, ni salarios exorbitantes. Un

- congresista español devenga \$ 7 millones, uno colombiano gana el doble. Que haya audiencias públicas para los reclamos regionales, pero no auxilios parlamentarios que corrompen la política. Si los eliminamos, con cada \$ 10 millones de ahorro, podemos financiar una pequeña empresa y crear dos puestos de trabajo.
19. Necesitamos un Congreso visible. Que la gente conozca por nombre propio a los congresistas. Que sepa a qué hora entran y a qué hora salen, qué proyectos presentan, qué debates impulsan.
  20. Soy partidario de una sola Cámara que integre al Congreso con la ciudadanía, titular de la democracia participativa. Que para crear una ley, entre debate y debate, haya más intervención ciudadana. Muchos de mis compañeros comparten toda la reforma, pero quieren las dos cámaras.
  21. La circunscripción nacional debe reducirse a lo necesario para la representación de las minorías. Como se aplica en la actualidad, ha dejado regiones sin representación y en muchos casos la única relación entre el congresista y los electores se da cada cuatro años cuando se entrega un dinero y se recogen unos votos.
  22. Buscaremos acuerdos para puntos de la reforma política relacionados con los partidos y las elecciones, con el buen cuidado de que por eliminar la dispersión no se afecten los derechos de las minorías. El pluralismo se tornó en dispersión y anarquía por los auxilios, los sueldos, el clientelismo y los privilegios pensionales.
  23. Impulsaremos una carrera administrativa especial en la Registraduría, la Procuraduría y la Fiscalía. Que predomine el concurso de méritos para ingresar, pero que el titular disponga de poder discrecional para desvincular funcionarios por razones de desempeño.

### **Lucha contra la corrupción**

24. El padre de familia que da mal ejemplo, esparce la autoridad sobre sus hijos en un desierto estéril. Para controlar a los violentos, el Estado tiene que dar ejemplo, derrotar la politiquería y la corrupción.
25. De una vez tenemos que derrotar la corrupción. Inicialmente propusimos ocho medidas y ya tenemos muchas más. Eliminar el beneficio de casa por cárcel para los corruptos. Que los corruptos no puedan regresar al Estado por nombramiento, elección o contrato. Que todo contrato tenga veeduría comunitaria, como ocurrió en mi época de director de Aerocivil durante la construcción de los aeropuertos de Barranquilla y Medellín. Audiencias públicas para la adjudicación de contratos, como hice en Antioquia con las licitaciones. Publicidad y cruce de precios para las compras oficiales. Reforma a la licitación, para que haya subasta pública entre proponentes que cumplan con los requisitos financieros y técnicos, y publicar el prepliego antes de su aprobación definitiva. Que las regalías se contraten a través de entidades transparentes, sin ánimo de lucro. Cátedra de transparencia en escuelas, colegios y hogares. La carrera administrativa debe contar con concursos transparentes realizados por entidades imparciales. Eliminación de trámites innecesarios.

## Seguridad democrática

26. Colombia sin guerrilla y sin paramilitares. La autoridad legítima del Estado protege a los ciudadanos y disuade a los violentos. Es la garantía de la seguridad ciudadana durante el conflicto y después de alcanzar la paz.
27. La seguridad será democrática. Para proteger a todos, al trabajador, al empresario, al campesino, al sindicalista, al periodista, al maestro, frente a cualquier agresor.
28. Enalteceré la profesión de soldado y policía. Que la comunidad los valore y respete. Que ellos se esmeren por merecer respeto y admiración. Que reciban formación técnica y su esfuerzo sea premiado con becas de estudio y altas calificaciones. Con más policías y soldados nuestra fuerza pública sufrirá menos bajas, será más respetada y el pueblo vivirá más tranquilo.
29. Eliminaremos el servicio militar obligatorio cuando hayamos completado 100.000 soldados profesionales. Este se ha prestado para discriminar a trabajadores y campesinos y no es indicado para enfrentar curtidos grupos violentos. Habrá la alternativa de la docencia obligatoria. Todos los jóvenes recibirán entrenamiento militar como los profesionales de la reserva y serán colaboradores permanentes de la fuerza pública. Cuando digo todos es porque se acabará la discriminación.
30. El presidente dirigirá el orden público como corresponde en una sociedad democrática en la cual la fuerza pública respeta a los gobernantes de elección popular. En la Gobernación de Antioquia fui el primer policía del departamento. En la presidencia seré el primer soldado de la nación, dedicado día y noche a recuperar la tranquilidad de todos los colombianos. Al final de esa Gobernación el secuestro había descendido en 60%, las carreteras eran transitables y el homicidio había bajado 20%. Los empresarios pudieron volver a trabajar en Urabá, regresó la tranquilidad para los trabajadores y cesaron las masacres.
31. Un país sin droga. Apoyar y mejorar el Plan Colombia. Que incluya interceptación aérea para que no salgan aviones con coca y regresen con armas. Pediré la extensión del Plan para evitar el terrorismo, el secuestro, las masacres, las tomas de municipios. Necesitamos nuevas formas de cooperación internacional contra la violencia: que Naciones Unidas envíe una misión humanitaria a uno de nuestros municipios en donde la ciudadanía sufre de represalias guerrilleras por la resistencia civil a nuevos intentos de toma. Que esa misión humanitaria para proteger a la comunidad tenga el apoyo de soldados colombianos avalados por Naciones Unidas para disuadir a los agresores. Este tipo de soluciones son jurídicas, pero no convencionales. Un conflicto de la magnitud del nuestro necesita de soluciones atípicas. Demandamos la cooperación internacional porque este conflicto se financia con el narcotráfico, negocio criminal internacional, y se apoya en armas fabricadas afuera. La comunidad democrática internacional no puede ser indiferente al sufrimiento del pueblo colombiano. Proyectos de sustitución de cultivos ilícitos que sean sostenibles. Un acuerdo con 50.000 familias campesinas, cocaleras y amapoleras, para que erradiquen la droga, cuiden la recuperación del bosque y reciban una remuneración de \$ 5 millones familia por año.
32. Oralidad en la justicia penal para agilizarla con transparencia. Acuerdos con consultorios jurídicos para descongestionar despachos.

33. Necesitamos un estatuto antiterrorista que facilite la detención, la captura, el allanamiento. A diferencia de mis años de estudiante, hoy violencia política y terrorismo son idénticos. Cualquier acto de violencia por razones políticas o ideológicas es terrorismo. También es terrorismo la defensa violenta del orden estatal.
34. Agravar penas para delitos como el robo de vehículos o porte ilegal de armas. Más severidad con el menor delincuente de alta peligrosidad.
35. Impulso al arbitramento y a la justicia de conciliación en lo civil, comercial, administrativo y de familia, para acelerar y descongestionar.
36. Ensayar cárceles privadas. El Estado pagará por interno. Las cárceles deben formar en principios y en un oficio técnico. Como Gobernador de Antioquia instalé una fábrica de gaviones en la cárcel de Bellavista. Exención tributaria para los empresarios que produzcan en las cárceles.
37. Eliminar el Consejo Superior de la Judicatura. Es muy costoso: \$ 60.000 millones. Con ese dinero podemos financiar 10.000 viviendas sociales por año. Que la autonomía de la justicia la administren las altas cortes con apoyo del Ministerio.
38. Todos apoyaremos a la fuerza pública, básicamente con información. Empezaremos con un millón de ciudadanos. Sin paramilitarismo. Con frentes locales de seguridad en los barrios y el comercio. Redes de vigilantes en carreteras y campos. Todos coordinados por la fuerza pública que, con esta ayuda, será más eficaz y totalmente transparente. Un millón de buenos ciudadanos, amantes de la tranquilidad y promotores de la convivencia.
39. Concertar con transportadores y taxistas para vincularlos a la seguridad de calles y carreteras. Cada carretera tendrá un coronel del Ejército o de la Policía responsable de su seguridad. El lunes será el «Día de la recompensa» que pagará el gobierno a los ciudadanos que en la semana anterior hubieran ayudado a la fuerza pública a evitar un acto terrorista y capturar al responsable. A liberar un secuestrado y capturar al secuestrador. Se respetará la reserva de identidad y se exigirá visto bueno de las autoridades competentes.
40. Enseñar negociación de conflictos. Que sirva para evitar la violencia intrafamiliar. Que los cónyuges aprendan a discutir entre ellos con respeto, a corregir con cariño a sus hijos para que estos, más tarde, en la escuela y el trabajo, sepan que todo conflicto se puede negociar pacíficamente.

### **En busca de la paz**

41. Soy amigo del diálogo con los violentos, pero no para que crezcan sino para hacer la paz. Pediré mediación internacional para buscar el diálogo con los grupos violentos, siempre que empiece con abandono del terrorismo y cese de hostilidades. Para el desarme y la desmovilización puede haber todo el plazo que se requiera. Urgencia para el cese de hostilidades, paciencia para los acuerdos finales. Toda la generosidad en la reinserción. Garantías efectivas para el ejercicio político de quienes provengan de los grupos armados; que hagan política sin armas y sin que los asesinen. Que no se repita la experiencia de la Unión Patriótica donde confluyeron dos errores: primero, combinar la política con los fusiles, cuando los argumentos son las únicas armas válidas de la lucha democrática; y, segundo, la falta de mayor determinación

por parte del Estado para proteger a los militantes políticos. La agenda temática de la democracia no se debe negociar bajo la presión de los fusiles, pero a quienes los portan se debe ofrecer condiciones para que los abandonen y hagan valer sus ideas en los escenarios de la democracia.

### **Confianza, erradicación de la miseria y justicia social**

42. Recuperar la confianza inversionista en Colombia con orden público, buen manejo macroeconómico, claridad y estabilidad en las reglas de juego. Controlaremos el lavado de activos para que el dólar barato no siga arruinando nuestra producción. Con el fondo de garantías, estímulos tributarios, premios al pago puntual, créditos asociativos y préstamos a través de fundaciones. Habrá una tasa de interés más razonable. Si una exención tributaria se elimina antes de tiempo, que el Estado indemnice a los afectados para que haya confianza inversionista.
43. Sin corrupción ni politiquería los recursos tienen que alcanzar para erradicar la miseria y construir justicia social.
44. Apoyar a la mujer cabeza de familia pobre con carné prioritario para el SISBEN, cupos escolares para sus hijos, subsidio de vivienda social, ingreso al programa de microempresas.
45. Organizar en cooperativas a 82.000 madres comunitarias para dar almuerzo y refrigerio a un millón 400 mil niños. Hoy lo reciben 900.000. Así ampliaremos la cobertura, mejoraremos la productividad de los hogares comunitarios, podremos aumentar el monto de la beca a las madres y vincularlas al subsidio familiar. Propongo siete herramientas para construir justicia social: revolución educativa, ampliación y mejoramiento de la seguridad social, impulso a la economía solidaria, manejo social del campo, manejo social de los servicios públicos, desarrollo de la pequeña empresa para que haya nuevos actores de la economía que eviten la concentración de la riqueza, y calidad de vida urbana, porque de lo contrario, aún con estudio, los ciudadanos no tendrán motivación para vivir en nuestro medio.

### **La revolución educativa**

46. El país necesita una revolución educativa que avance hacia la cobertura universal, la buena calidad y acceso democrático. Una educación crítica, científica, ética, tolerante con la diversidad y comprometida con el medio ambiente.
47. La revolución educativa incluye cinco temas esenciales: Cobertura. Propongo crear 1'500.000 cupos para educación básica. Fortaleceremos la educación pública, la comunitaria con más recursos estatales para los pobres, y sistemas atípicos como el de aprendizaje tutorial que impulsé en Antioquia. Cambiaremos el servicio militar obligatorio por el servicio docente obligatorio. Lo aplicaremos cuando tengamos 100.000 soldados profesionales. El universitario deberá ser profesor de primaria o secundaria durante un año sin reemplazar los maestros. Propongo crear 400.000 nuevos cupos universitarios en el próximo cuatrienio. Apoyo a la universidad pública sin politiquería, con fusiones como la creación de la Universidad Nacional del Caribe. Un crédito internacional para aumentar de \$ 100.000 mil millones a \$ 500.000



millones los prestamos anuales del ICETEX. Que en la asignación cooperen las universidades y las fundaciones de microcrédito. Universidad a distancia con internet. Calidad. Capacitación de profesores con énfasis en matemáticas, ciencias básicas, español, inglés e historia. Conectividad. Evaluación remedial y no sancionatoria profesores. Evaluación de alumnos. Homologaremos los textos escolares y diseñaremos un sistema que permita reutilizarlos a través de un mercado secundario para reducir costos. Pertinencia laboral. Vincular la universidad a la actividad productiva exigiéndole información pública y certificada sobre el éxito laboral o empresarial de sus egresados. Integraremos los correspondientes programas de pregrado a las incubadoras de empresas para estimular la creatividad empresarial de los estudiantes. Capacitación técnica. Preparemos 150.000 personas de sectores medios y populares en oficios productivos por año. Si en 10 años, 1.500.000 compatriotas aprenden un oficio productivo, habremos provocado una impresionante revolución social y de productividad. El Sena sin politiquería, eficiente, en concurrencia con ONG y armonía con la empresa privada. Masificar el programa Jóvenes en Acción. Todos los bachilleres deberán aprender un oficio productivo. Investigación científica. Recuperación gradual del presupuesto de investigación y ciencia. Promoveremos la alianza del Estado, la comunidad académica, científica y empresarial, en acciones concretas como los centros de desarrollo tecnológico. Para financiar la revolución educativa comprometeremos mínimo el 50% de las regalías; utilizaremos parte de los recursos provenientes de la lucha contra la corrupción, la politiquería y el derroche en las instituciones públicas. Mejor utilización educativa de los excedentes cooperativos y de los recursos de las cajas de compensación.

48. Que los niños se contagien de ciencia, cultura y deporte. Cuando un niño abraza un instrumento musical, jamás empuñará un fusil contra el prójimo.
49. Propongo un Estado que proteja la vida y dignidad de sus profesores. Que los profesores sean maestros de la comunidad.
50. La cultura y el deporte son puentes para hacer tránsito de una sociedad de masa hacia una auténtica comunidad de pueblo con lazos de solidaridad, sentido de pertenencia y responsabilidad frente a lo colectivo y público. La cultura convierte al individuo en ciudadano con responsabilidades frente al conglomerado.
51. Seguridad social para los trabajadores de la cultura y oportunidades de profesionalización. Un país de lectores. Hay 326 municipios sin biblioteca pública. Mantendremos la exención del libro. Apoyo a las microempresas de la cultura. El Plan Estratégico de Exportaciones debe apoyar el cine. Artesanías con valor colombiano. Impulso al cultivo de la caña flecha para sustituir droga. La cultura para construir ciudadanía, alcanzar la paz y mejorar el ingreso. Con la cátedra transparencia, la enseñanza de negociación pacífica de conflictos y el énfasis en capacitación de los profesores en historia, vincularemos la educación con la cultura. Gestionaremos recursos internacionales como lo ha logrado México para su plan de bibliotecas.
52. Deporte de alto rendimiento por regiones, concluir los centros programados. Apoyo a parques y ciclo vías para deporte comunitario. Que las carreteras que se pavimenten y las nuevas tengan senderos para caminantes, bicicletas y animales de carga y silla. Seguridad social para deportistas. Dedicar publicidad oficial al deporte como lo continúe en ciclismo con el equipo Orgullo Paisa.

## Salud para los pobres

53. Fui senador ponente de la ley que creó el SISBEN. En la Gobernación de Antioquia ingresamos 1'020.000 pobres. Lo aumentaremos, sin politiquería, para los pobres. Será vigilado por universidades. Preferirá a la madre cabeza de familia pobre, al anciano pobre y al discapacitado pobre.
54. Para los taxistas seguridad integral, social y policiva.
55. Que el régimen subsidiado de salud lo presten entidades sin ánimo de lucro, integradas por cooperativas, empresas solidarias, cajas de compensación y hospitales. Tendrán cobertura regional, menos gastos en administración y más cobertura.
56. Garantía de tarifas equitativas para médicos y profesionales afines. Garantía para que el usuario tenga opciones de escogencia de instituciones prestadoras de servicios y médicos. Que el crecimiento de las empresas promotoras de salud no anule a las instituciones independientes.
57. Programas de quejas y reclamos de usuarios y pacientes de salud.
58. Extensión de la Superintendencia de Salud con supervisores como los departamentos, municipios, universidades y asociaciones comunitarias.
59. Evitar la evasión en los pagos a la salud para aumentar cobertura. Se hará con el cruce de información y el mejoramiento de la sistematización.
60. Necesitamos salvar al Seguro Social porque la opción pública es esencial en el esquema de empresas promotoras de salud. Lo destruyó la politiquería, no la Ley 100. Entre 1993 y 1998 pasó de 23.000 empleados en nómina directa y paralela a más de 43.000. Así no hay chequera que resista. Para salvarlo cuatro medidas: no entregarlo a los directorios políticos; reducir costos con la ayuda y comprensión de los trabajadores; contratos imaginativos con el sindicato, con cooperativas de trabajadores, con cajas de compensación para el mejor manejo de las clínicas; aportes de gobierno.

## Cooperativismo, herramienta fundamental

61. Toda la vida he trabajado con las cooperativas. Fondo de Garantías para facilitar crédito a las cooperativas. Cooperativas educativas. Las de trabajo asociativo deben ser verdaderas empresas, con ingresos justos y seguridad social. En el sector agropecuario para el mercadeo de insumos y productos finales. De campesinos propietarios en empresas productivas y en bancos de maquinaria. Para unir pequeños y medianos exportadores. Mantener la exención tributaria con la condición de que los excedentes sean aplicados a la revolución educativa.

## El campo y la seguridad alimentaria

62. Manejo social del campo. En 2010 nuestra patria podrá tener cerca de 50 millones de habitantes con alta dependencia del campo para su seguridad alimentaria y el empleo. Protección razonable y regulaciones sociales por oposición a las importaciones desbocadas. Impulso a sistemas asociativos de producción, mercadeo, a bancos de maquinaria de campesinos y gremios, a las cadenas productivas, a la investigación. Apoyo con fianza del fondo de garantías. Subsidios para el café y el algodón. Se-

guro de cosecha en uno o algunos productos campesinos, en un comienzo por vía experimental. Evitar dólar barato, a lo cual debe contribuir el Banco Central y cuidar tasa de interés. Exención de arancel e IVA a importación de maquinaria durante dos años. Exención de largo plazo a la madera comercial y sus derivados para concentrar el pago del Certificado Forestal a favor exclusivo de campesinos. Exención tributaria a la producción de alimentos y medicamentos provenientes de la investigación. Para los planes de expansión de cultivos utilizar el Incentivo de Capitalización Rural de contado, o a plazos con avales a créditos de los agricultores o certificados tributarios futuros.

63. Necesitamos a los campesinos y a los empresarios. Fraternidad en la tenencia de tierras, sin feudalismo ni lucha de clases. Adelantaremos una política de tierras encaminada a mejorar las condiciones sociales y productivas de nuestros campesinos pobres. La tierra que se compre para reforma agraria deberá ser buena y productiva. El Estado la adquirirá a precios de mercado y la entregará a grupos asociativos. El Estado pagará el ciento por ciento del precio. Los beneficiarios recibirán apoyo en crédito barato, tecnología y comercialización de sus productos. En fincas ganaderas préstamos de tierra a campesinos para cultivos.
64. Respeto a la variable ambiental. Ecoturismo exento de impuestos para proteger parques. Sustituir droga por cuidado del bosque mediante subsidios. Eliminar la politiquería en las corporaciones ambientales, revisar su estructura e introducir más participación comunitaria para la ejecución de los recursos que deben privilegiar la arborización protectora, la disposición final de basuras y el saneamiento básico de aguas residuales.

### **Servicios públicos**

65. Manejo social de los servicios públicos. Las familias empobrecidas consumen creciente porción del ingreso en el pago de facturas de servicios públicos. Hay empresas quebradas, inversionistas que se quieren ir y falta mucho en cobertura y calidad. Los servicios públicos requieren capital público y privado, sin politiquería en las entidades estatales ni abusos en las particulares. Crearemos el programa de quejas y reclamos, sin nuevas burocracias, con participación de universidades. Mantendremos los subsidios. A fin de democratizar la propiedad propondremos mecanismos para que los usuarios sean socios; ya lanzamos una idea en Buenaventura que tendría como capital semilla los aportes de la nación para recuperar y ampliar el sistema. No permitiremos que la tarifa de subsistencia, la que pagan los pobres de menores consumos, se eleve por encima de la inflación. Debemos castigar el consumo suntuario, la cultura de no pago de entidades y premiar el esfuerzo de los cumplidos. Me aplicaré personalmente a la solución de EMCALI. Todos harán esfuerzos: los gobiernos nacional, departamental y municipal; el sindicato; los acreedores; los usuarios.

### **Vocación empresarial**

66. Nuevos actores de la economía. Colombia es el país del continente con mayor vocación empresarial. El informal tiene tanta alma de empresario como el dueño de la más sofisticada industria tecnológica. Contamos con una magnífica red de entidades

sin ánimo de lucro para apoyar la pequeña empresa a través de capacitación y crédito, como el Banco de la Mujer, la Fundación Carvajal, Mac, Microempresas, Actuar, FUNDESAN, Corporación Social, Hogares Don Bosco, Santodomingo, Contactar, para mencionar unas pocas. Con el Banco Interamericano y la Corporación Empresarial del Banco Mundial buscaremos un crédito de largo plazo y baja tasa de interés que se canalizará por dicha red para dotar de recursos a los pequeños empresarios, sin que la hipoteca sea esencial, con garantías a su alcance. Los sectores populares son buenos pagadores como lo demostró la Caja Agraria, que no la quebraron los campesinos sino los ladrones de cuello blanco. La fibra creativa de nuestros pequeños empresarios necesita oportunidades y nuestra determinación es encontrarlas. De ese modo crecerán, su contribución al empleo será inmensa y se constituirán en nuevos actores económicos que frenarán la concentración de la propiedad y el ingreso. Especial atención prestaremos a la conversión de informales en empresarios con locales adecuados. Tenemos que proteger actividades económicas típicas de clase media, que son verdaderas defensas de la democracia: la tienda de barrio para que no sea desplazada por las grandes cadenas; la farmacia familiar; la estación de gasolina de propiedad de una familia.

67. Queremos que los sindicatos de trabajadores tengan la posibilidad de ser empresarios. Me he comprometido con muchos de ellos a impulsar los contratos sindicales y sus proyectos empresariales para hacer la transición de un sindicalismo reivindicatorio a otro de participación.

### **Empleo y vivienda**

68. Sí al empleo productivo. No al clientelismo. Un puesto clientelista anula cuatro empleos productivos. Dos años sin Arancel ni IVA para la importación de maquinaria productiva. Los trabajadores menores de 25 años y los mayores de 50 no generarán cargas parafiscales pero tendrán derecho a seguridad social. Buscaremos convenios internacionales para un plan de distritos de riesgo, de pavimentos en vías secundarias.
69. Impulso a las zonas especiales de exportación.
70. Exención tributaria a la construcción de nuevos hoteles, a la remodelación de los viejos, al turismo ecológico.
71. Que los sistemas de transporte masivo, transmilenios y semejantes, tengan participación democrática de los transportadores. Los impulsaremos en Cali, Barranquilla, Bucaramanga y Cartagena. En Bogotá para extenderlo y en Medellín para completar el metro.
72. Construiremos 100.000 viviendas sociales por año, sin intermediarios politiqueros. Las cajas de compensación manejarán los subsidios para la población más pobre. Estas entidades deberán reducir los costos de funcionamiento, efectuar alianzas entre las pequeñas. En las grandes ciudades debe permitirse que los trabajadores escojan la caja a la cual deben afiliarse.
73. Extenderemos la exención tributaria de los préstamos de vivienda social a la vivienda de clase media para aumentar los recursos, extender los plazos y reducir la tasa de interés. Buscaremos que el costo total para la clase popular no exceda de infla-

- ción más seis puntos. Entregaremos recursos de microcrédito para vivienda a fin de evitar la acción de los agiotistas. Para impulsar la tasa de interés hacia abajo canalizaremos las participaciones de las regiones a través de los bancos comprometidos con vivienda social.
74. La calidad de vida urbana nos enseña a apreciar al vecino, a amar el parque y a tener una vida alegre. Apoyaremos los bancos de tierra y zonas de reserva para garantizar el espacio público ecológico y recreativo y evitar que la selva del cemento anule la ilusión de residir en nuestras ciudades. Impulso a lotes con servicios y muy buena calidad urbanística.
  75. Estímulos tributarios para quienes aporten sus inmuebles a la renovación urbana, para recuperar las zonas deprimidas dotadas de servicios públicos. Que se construyan parques, senderos de bicicletas y edificios que aprovechen la altura y asequibles a sectores populares y clase media. Desmarginalización de asentamientos urbanos. Legalización administrativa de inmuebles populares que no estén sometidos a reclamaciones judiciales.
  76. Estímulos tributarios a la construcción de vivienda para dar en arrendamiento con opción de compra. También el estímulo tributario al crédito en materiales de construcción.
  77. Parte del subsidio de vivienda se dedicará a apoyar el fondo de garantías y a dar un seguro de tasa de interés para reducirla. Permitirá más crédito a más plazo. Buscaremos que el sistema de subsidio pueda favorecer a personas que no cumplan con los requisitos de ahorro programado.

### **Transporte e infraestructura**

78. Con seguridad se harán viables las concesiones para tener mejores carreteras y ferrocarriles y recuperar la navegabilidad de los ríos.
79. Un propósito: recuperar la navegabilidad del río Magdalena. Unir este proyecto a las opciones de puerto de Barranquilla, al mejoramiento del canal de acceso y a la recuperación de los puertos del río. La unión hará la fuerza para obtener los recursos y lograr una concesión razonable.
80. Los puertos contaminantes no pueden seguir afectando la zona turística de Santa Marta. Para embarcar el carbón utilicemos correctivos de verdad, o el ferrocarril de la Guajira o las opciones portuarias de Barranquilla.
81. El Canal del dique hará parte del proyecto. Una primera fase debe definir la regulación de la entrada de agua en Calamar para garantizar el flujo suficiente y evitar el exceso que afecta la bahía de Cartagena.
82. Mantenimiento y nuevos desarrollos del puerto de Buenaventura.
83. Avanzar en el proyecto de puerto en el Pacífico del Chocó, Tribugá u otro. Concluir la carretera Condoto-Nuquí, con absoluto respeto de la ecología.
84. Trabajaremos en el sueño de la conexión del río Meta con la hidrovía Suramericana.
85. Buscaremos un convenio con los productores de cemento y asfalto, con los centros de estudio, los ingenieros y los bancos, para emprender un masivo plan de pavimentos en las vías del agro. Continuaremos los proyectos viales en marcha y adicionaremos otros. Avanzaremos con la concesión ya otorgada en ferrocarriles y el estudio de nuevos proyectos.

86. Buscaremos convenios semejantes con otras naciones para adelantar distritos de riego que reclaman en el Tolima, Huila, Nariño, Atlántico, Cesar, Meta, Casanare y otros departamentos. Que el Estado no los construya pero que subsidie a los campesinos y productores. El subsidio debe ser de contado o a través de compromiso de pago de créditos.
87. Colombia debe participar en el plan energético Panamá-Puebla, para la cual es necesario interconectarnos con la nación hermana. Debemos seguir en el desarrollo de nuestros recursos energéticos. Más conexión con Venezuela y Ecuador. Más proyectos hidroeléctricos y térmicos ajustados a la ecología. Debemos acelerar el ritmo de exploración en petróleo y gas. Debemos tasar con equilibrio las regalías para que estimulen las inversiones y beneficien a las regiones. La masificación del gas natural es una necesidad social, que obliga a conciliar muy cuidadosamente los intereses de inversionistas y consumidores. Esto es más importante que polarizar el debate entre precio controlado o libre, frente a lo cual encontraremos opciones equilibradas.
88. Buenas empresas como ISAGEN no se deben privatizar, entre otras razones, porque al necesitarse nuevos proyectos de generación de energía, no hay la seguridad de que el mercado los realice. Sin embargo, este tipo de empresas estatales debe proceder con toda agilidad: tener la audacia de descubrir proyectos, elaborarlos, promocionarlos y venderlos total o parcialmente en el mercado.

### **Impuestos y reforma pensional**

89. En impuestos proponemos racionalizar las tarifas, dar períodos de ajuste e introducir severas sanciones penales a los evasores. Cuando se sale del País se pagan los impuestos y aquí no. La evasión no solo es un problema fiscal sino de capital social, de insolidaridad en el comportamiento ciudadano. La progresividad del tributo no se debe medir tanto en el origen como en el destino social. La eliminación de la corrupción y la politiquería animará el pago de los contribuyentes. También lo hará la percepción de que sus impuestos resuelven necesidades sociales. Debemos eliminar las exenciones que no tengan relación con la recuperación de la economía y el empleo, y ofrecemos algunas específicas que apoyen esos propósitos. Cuando confluyen crisis de deuda, déficit, desempleo, miseria, desconfianza inversionista, y el Estado tiene severas limitaciones para financiar programas y otorgar subsidios, las exenciones son una herramienta necesaria. Pondremos atención para que no ahonden el hueco fiscal. Confiamos que su impacto tonificará la economía e incrementará el recaudo de impuestos. Cualquier incremento impositivo no puede afectar la capacidad adquisitiva de los pobres.
90. La reforma pensional debe eliminar privilegios. Reducir la pensión del presidente, congresistas, magistrados de las altas cortes. Poner topes o gravar excedentes. En las pensiones de base respetará derechos adquiridos, expectativas próximas y procederá con responsabilidad fiscal y corazón para introducir los cambios necesarios. Normas para que la esposa y los hijos del pensionado no queden abandonados. Queremos crear condiciones para que los fondos de pensiones puedan financiar actividades productivas, con la debida seguridad de las inversiones; si invierten en el mercado hipotecario que exista una garantía adicional.

91. En el diálogo directo con mis compatriotas he adquirido compromisos serios con cada región de la Patria. Desde Bogotá hasta el más humilde poblado. Que Bogotá pueda tener más parques, más pequeñas empresas, más renovación urbana, recursos para su red vial, transmilenio por la séptima y la décima, por las franjas urbanas del ferrocarril, de integración con Soacha. Examinaremos con las autoridades de la ciudad acuerdos en materia de peajes y sobre tasa a los combustibles.

### **Relaciones internacionales**

92. Nuestra política internacional honrará la tradición colombiana de respeto a la autodeterminación de los pueblos. Pero en el mundo moderno esa autodeterminación solo es aceptable a través de la democracia. Tan rechazable es el terrorismo contraestatal como el paraestatal. Toda nación que nos quiera ayudar a conseguir la paz debe hacerlo por conducto del gobierno de Colombia. Que ninguna sea protectorado de nuestros delincuentes. La Comunidad Andina no necesita salvar la apariencia sino una férrea decisión política de recuperación. En las nuevas negociaciones de comercio haremos equipo con empresarios y trabajadores. Apoyamos los procesos de integración pero con cláusulas sociales de equidad para que el mundo no se divida más entre países beneficiarios y víctimas del libre comercio.
93. La comunidad internacional sabrá de toda nuestra determinación para realizar la política de orden público y total transparencia para rescatar los derechos humanos. Ninguna presión nos hará renunciar al derecho de los colombianos de recuperar la paz y la tranquilidad.
94. Colombia ha sido cumplida con sus obligaciones financieras e incumplida con la deuda social. Construiremos prudentemente condiciones para honrar el pago de ambas. Haremos acuerdos con los organismos multilaterales sin sacrificar lo social. Ofreceremos derrotar la corrupción, la evasión, ajustar los tributos sin afectar la capacidad adquisitiva de los pobres y ahorrar con la eliminación del Estado Politiquero. En lugar de reducir los recursos de educación y salud, disminuyamos los gastos de la presidencia, el Congreso, cerremos las embajadas y consulados innecesarios.
95. Colombia no puede seguir expulsando a sus ciudadanos por negarles seguridad y oportunidades. Haremos todos los esfuerzos para que los colombianos que viven en el extranjero sientan la solidaridad de su gobierno.

### **Un gobierno serio, eficaz y honrado. No milagroso**

96. Mi espíritu antioqueño y mi vocación campesina me han alimentado un infinito amor por todas las regiones de Colombia.
97. Ofrezco un gobierno serio, eficaz, honrado, no milagroso. Temo a la demagogia y al populismo porque la frustración de las promesas electorales afecta la credibilidad democrática.
98. Me haré moler para cumplirle a Colombia. En mis manos no se defraudará la democracia. Insistiré que el país necesita líneas estratégicas de continuidad; una coalición de largo plazo que las ejecute porque un Presidente en cuatro años no resuelve la totalidad de los complejos problemas nacionales. Pero avanzaremos. Por eso

propongo un gobierno de unidad nacional para rescatar la civilidad. He invitado al pueblo liberal, al cual pertenezco, que defiende el libre examen, la experimentación, la crítica y la solidaridad; a los conservadores, defensores del orden, necesario para todas las libertades sociales; a los independientes, con quienes compartimos el bello sueño de derrotar la politiquería y la corrupción; a los reinsertados, las negritudes y los indígenas, con quienes he tenido magníficas experiencias de ampliación de la inversión social y de consolidación del pluralismo.

99. Construyamos una nación con 100% de tolerancia a la diversidad, a la idea ajena, pero con cero permisividad a la violencia, la corrupción y la politiquería. Una Nación con conciencia ética para que todos nos preocupemos de no hacer daño al prójimo con nuestro comportamiento.
100. Aspiro a ser presidente sin vanidad de poder. La vida sabiamente la marchita con las dificultades y atentados. Miro a mis compatriotas hoy más con ojos de padre de familia que de político. Aspiro a ser presidente para jugarme los años que Dios me depara en la tarea de ayudar a entregar una nación mejor a quienes vienen detrás. No quiero morir con la vergüenza de no dar hasta la última lucha para que mi generación pueda tranquilamente esperar el juicio de la historia.



## ANEXO 2

# Preguntas del Referendo

### 1. ¿Aprueba usted el siguiente artículo?

El quinto inciso del art. 122 de la Constitución Política quedará así:

Sin perjuicio de las demás sanciones que establezca la ley, no podrán ser inscritos como candidatos a cargos de elección popular, ni elegidos, ni designados como servidores públicos, ni celebrar personalmente, o por interpuesta persona, contratos con el Estado, quienes hayan sido condenados, en cualquier tiempo, por la comisión de delitos que afecten el patrimonio del Estado. Tampoco quien haya dado lugar, como servidor público, con su conducta dolosa o gravemente culposa, así calificada por sentencia judicial ejecutoriada, a que el Estado sea condenado a una reparación patrimonial, salvo que asuma con cargo a su patrimonio el valor del daño.

### 2. ¿Aprueba usted el siguiente artículo?

El inciso segundo del art. 133 de la Constitución Política quedará así:

El elegido por voto popular en cualquier corporación pública, es responsable ante la sociedad y frente a sus electores por el cumplimiento de las obligaciones propias de su investidura. Su voto, salvo para asuntos de mero trámite, será nominal y público.

### 3. ¿Aprueba usted el siguiente artículo?

El art. 134 de la Constitución Política quedará así:

Artículo 134. Los miembros de corporaciones públicas de elección popular no tendrán suplentes. Las vacancias por sus faltas absolutas serán suplidas por los candidatos no elegidos de su misma lista, según el orden de inscripción en ella. La renuncia voluntaria no producirá como efecto el ingreso a la corporación de quien debería suplirlo. Derógase el art. 261 de la Constitución Política.

### 4. ¿Aprueba usted el siguiente artículo?

Adiciónase al art. 346 de la Constitución Política un inciso y un párrafo del siguiente tenor:

Los gastos de inversión, incluidos en el proyecto de presupuesto presentado al Congreso por el gobierno, recogerán el resultado de audiencias públicas consultivas, convocadas por los gobiernos nacional, departamentales y del Distrito Capital, y del

análisis hecho en el Congreso por las comisiones constitucionales y las bancadas de cada departamento y Bogotá. El presupuesto no incluirá partidas globales, excepto las necesarias para atender emergencias y desastres.

El Congreso de la República participará activamente en la dirección y control de los ingresos y los gastos públicos, lo cual comprenderá, tanto el análisis y la decisión sobre la inversión nacional, como sobre la regional. La Ley Orgánica del Presupuesto reglamentará la materia, así como la realización de las audiencias públicas especiales de control político, en las cuales los congresistas formularán los reclamos y aspiraciones de la comunidad. Lo relativo a las audiencias, dispuesto en este artículo, se aplicará a la elaboración, aprobación y ejecución del presupuesto, en todas las entidades territoriales.

Parágrafo. Con excepción de los mecanismos establecidos en el título XII de la Constitución Política, en ningún caso y en ningún tiempo, los miembros de las corporaciones públicas podrán, directamente o por intermedio de terceros, convenir con organismos o funcionarios del Estado la apropiación de partidas presupuestales, o las decisiones de destinación de la inversión de dineros públicos. Lo dispuesto en este parágrafo se aplicará a la elaboración y aprobación de presupuesto en todas las entidades territoriales.

### **5. ¿Aprueba usted el siguiente artículo?**

Adiciónase el art. 180 de la Constitución Política, con el siguiente numeral:

Art. 180. Los congresistas no podrán: 5°. Participar, bajo ninguna circunstancia, individual o colectivamente, en las funciones administrativas del Congreso, salvo para la conformación de su Unidad de Trabajo legislativo. Los servicios técnicos y administrativos de las Cámaras Legislativas estarán a cargo de una entidad pública o privada, que ejercerá sus funciones con plena autonomía, conforme lo establezca la ley.

### **6. ¿Aprueba usted el siguiente artículo?**

El art. 171 de la Constitución Política quedará así:

Art. 171. El Senado de la República estará integrado por ochenta y tres (83) senadores, elegidos de la siguiente manera: setenta y ocho (78) elegidos, en circunscripción nacional, dos (2) elegidos en circunscripción nacional especial por comunidades indígenas, y tres (3) en circunscripción nacional especial de minorías políticas.

Para la asignación de curules en la circunscripción nacional, solo se tendrán en cuenta las listas que obtengan al menos el dos por ciento (2%) de los votos emitidos válidamente. Para la asignación de curules entre las listas que superen este umbral, se aplicará el sistema de cifra repartidora, definido en el artículo 263 de la Constitución Política, tomando como base para el cálculo solamente el total de votos válidos obtenidos por estas listas.

Los ciudadanos colombianos que se encuentren o residan en el exterior podrán sufragar en las elecciones para Senado de la República. La circunscripción especial para la elección de senadores por las comunidades indígenas, se determinará por el sistema de cifra repartidora, definido en el artículo 263 de la Constitución Política.

Los representantes de las comunidades indígenas, que aspiren a integrar el Senado de la República, deben haber ejercido un cargo de autoridad tradicional en su respectiva comunidad, o haber sido líderes de una organización indígena, calidad que se acreditará mediante certificado de la respectiva organización, refrendado por el Ministerio del Interior.

Parágrafo transitorio. Si transcurrido un año de vigencia de la presente reforma constitucional, el Congreso no hubiere aprobado la ley para la elección de minorías políticas, el Presidente de la República la expedirá por decreto en los tres meses siguientes.

El art. 176 de la Constitución Política quedará así:

Art. 176. La Cámara de Representantes se elegirá en circunscripciones territoriales y especiales.

Habrán dos representantes por cada circunscripción territorial y uno más por cada 1.16 por ciento de la población nacional o fracción mayor del 0.58 por ciento de la población nacional que resida en la respectiva circunscripción, por encima del 1.16 por ciento inicial. Cada departamento y el Distrito Capital de Bogotá conformarán una circunscripción territorial.

Para la asignación de curules de las circunscripciones territoriales de la Cámara de Representantes, de las asambleas departamentales, los concejos municipales y distritales y las juntas administradoras locales, solo se tendrán en cuenta las listas que obtengan, al menos, el cincuenta por ciento (50%) del respectivo cuociente electoral. Para la asignación de curules, entre las listas que superen este umbral, se aplicará el sistema de cifra repartidora, definido en el artículo 263 de la Constitución Política, tomando como base para el cálculo solo el total de los votos válidos emitidos para estas listas. Si ninguna superare dicho umbral, se asignarán todas las curules por el sistema de cifra repartidora, definido en el Artículo 263 de la Constitución Política.

Adicionalmente, se elegirán cuatro (4) representantes para circunscripciones especiales, así: dos (2) para comunidades negras, uno (1) para la comunidad indígena y uno (1) elegido por los colombianos que residan en el exterior.

Parágrafo transitorio. Una vez entre en vigencia la presente reforma constitucional, ningún departamento deberá perder más del 33% de su representación actual en la Cámara de Representantes. Si esto llegare a ocurrir, se asignará una curul adicional en dicha Cámara, a cada uno de estos departamentos.

El art. 263 de la Constitución Política quedará así:

Artículo 263. La adjudicación de curules entre los miembros de la respectiva corporación pública se hará por el sistema de cifra repartidora. Este sistema resulta de aplicar aquella cifra única que, obtenida utilizando la sucesión de números naturales, permita repartirlas todas por el mismo número de votos en la correspondiente circunscripción.

Para efectos de la determinación de la votación mínima requerida, a que se refiere el artículo 176 de la Constitución Política, se entiende por cuociente electoral el número que resulte de dividir el total de los votos válidos por el de puestos a proveer.

Artículo transitorio. Lo dispuesto en los artículos 171 y 176 de la Constitución Política regirá para las elecciones que se celebren en el año 2006. Los umbrales y el sistema de asignación de curules previstos para asambleas, concejos y juntas administradoras locales, se aplicarán a partir de las elecciones de 2003.

## 7. ¿Aprueba usted el siguiente artículo?

El art. 183 de la Constitución Política se modifica en sus num. 2 y 3, y se adiciona con los num. 6 y 7, y dos párrafos, del siguiente texto:

Art. 183. Los congresistas, los diputados, los concejales y cualquier otro miembro de las corporaciones elegidas popularmente, perderán su investidura:

2. Por la inasistencia, sin causa justificada, en un mismo período ordinario de sesiones, a seis (6) reuniones plenarios, o de la respectiva comisión, que hubieren sido citadas para votar proyectos de acto legislativo, de ley, ordenanzas, acuerdos, mociones de censura, o elección de funcionarios, según el caso.
3. Por no tomar posesión del cargo dentro de los ocho (8) días siguientes a la fecha de instalación de la respectiva corporación, o a la fecha en que fueran llamados a posesionarse.
6. Por violar el régimen de financiación de campañas electorales, por compra de votos, o por participar en prácticas de trashumancia electoral.
7. Por gestionar o aceptar auxilios con recursos públicos, cualquiera que hubiese sido su forma de aprobación o ejecución.

Parágrafo 2°. La ley reglamentará las causales de pérdida de investidura de los miembros de las corporaciones públicas, para garantizar los principios de proporcionalidad, legalidad, debido proceso y culpabilidad. Igualmente, fijará el procedimiento para tramitarla y dispondrá una mayoría calificada para imponer la sanción y su graduación, de acuerdo con el principio de proporcionalidad. Esta disposición no tendrá efectos retroactivos.

Facúltese al Presidente de la República para que, en el término de 90 días, contados a partir de la entrada en vigencia de esta reforma constitucional, mediante decreto con fuerza de ley, adopte las disposiciones contenidas en el presente artículo. Parágrafo 3°. El servidor público que ofrezca cuotas o prebendas burocráticas a un congresista, diputado, o concejal, a cambio de la aprobación de un proyecto de acto legislativo, ley, ordenanza, o acuerdo, será sancionado por falta gravísima con pérdida de empleo.

## 8. ¿Aprueba usted el siguiente artículo?

Adiciónase el art. 187 de la Constitución Política, con el siguiente texto:

A partir de la vigencia de la presente reforma constitucional, la persona que adquiera el derecho a pensionarse no podrá recibir con cargo a recursos de naturaleza pública, una pensión superior a veinticinco (25) salarios mínimos mensuales legales vigentes. Se exceptúan quienes tengan derechos adquiridos y quienes estén amparados por los regímenes pensionales exceptuados y especiales.

La vigencia de los regímenes pensionales exceptuados, especiales, o provenientes de normas y acuerdos entre nacionales de cualquier naturaleza, expirará el 31 de diciembre de 2007, con excepción del régimen pensional de los Presidentes de la República que tendrá eficacia desde la fecha de entrada de la presente reforma constitucional.

El régimen de transición será reglamentado por la ley del Sistema General de Pensiones.

Los requisitos y beneficios pensionales para todas las personas, a partir de la vigencia de la presente reforma constitucional, con las excepciones temporales anteriores, serán los establecidos en la ley del Sistema General de Pensiones. No podrá dictarse disposición alguna o invocarse acuerdos entre nacionales, de ninguna naturaleza, para apartarse de lo allí establecido.

Con las excepciones previstas en la ley del Sistema General de Pensiones, a partir de la vigencia de la presente reforma constitucional, no podrán reconocerse pensiones de vejez o jubilación a personas con menos de 55 años de edad.

La Ley General de Pensiones ordenará la revisión de las pensiones decretadas sin el cumplimiento de los requisitos legales, o con abuso del derecho.

A partir del 1° de enero del año 2005, y hasta diciembre de 2006, no se incrementarán los salarios y pensiones de los servidores públicos, o de aquellas personas cuyos salarios y pensiones se paguen con recursos públicos, en ambos casos cuando devenguen más de veinticinco (25) salarios mínimos mensuales legales vigentes.

Se excluye de esta disposición el régimen legal para los miembros de la Fuerza Pública.

### **9. ¿Aprueba usted el siguiente artículo?**

El art. 272 de la Constitución Política quedará así:

Art. 272. El control de la Gestión Fiscal de las entidades del orden territorial será ejercido, con austeridad y eficiencia, por la Contraloría General de la República, para lo cual podrá apoyarse en el auxilio técnico de fundaciones, corporaciones, universidades, instituciones de economía solidaria, o empresas privadas escogidas en audiencia pública, celebrada previo concurso de méritos. Las decisiones administrativas serán de competencia privativa de la Contraloría.

Las Contralorías departamentales, distritales y municipales, hoy existentes, quedarán suprimidas cuando el Contralor General de la República determine que está en condiciones de asumir totalmente sus funciones, lo cual deberá suceder a más tardar el 31 de diciembre de 2003. En el proceso de transición se respetará el período de los contralores actuales. Los funcionarios de la Contraloría General de la República, que se designen para desempeñar estos cargos, serán escogidos mediante concurso de méritos y deberán ser oriundos del departamento respectivo.

### **11. ¿Aprueba usted el siguiente artículo?**

Adiciónase el art. 355 de la Constitución Política con los siguientes incisos:

Así mismo, queda prohibida cualquier forma de concesión de auxilios con recursos de origen público, bien sean de la Nación, los departamentos o los municipios, sus entidades descentralizadas, o los establecimientos públicos o las empresas industriales y comerciales, o las sociedades de economía mixta, mediante apropiaciones, donaciones o contratos que tengan por destino final, en todo o en parte, apoyar campañas políticas, agradecer apoyos o comprometer la independencia de los miembros de corporaciones públicas de elección popular.

Sin perjuicio de las demás sanciones a que haya lugar, la violación de estas prohibiciones constituye causal de destitución o desvinculación para el servidor público que la promueva, tolere o ejecute, lo mismo que de inhabilidad para el ejercicio, en el futuro, de cualquier otro cargo o función pública, y de pérdida de investidura para el congresista, diputado, concejal o miembro de juntas administradoras locales que la consume.

## **12. ¿Aprueba usted el siguiente artículo?**

Inclúyase en la Constitución Política un artículo nuevo, que codificará la Sala de Consulta del Consejo de Estado, y que quedará así:

Artículo. El ahorro generado en las entidades territoriales, por la supresión de las contralorías territoriales, se destinará, durante los 10 años siguientes a su vigencia, a la ampliación de la cobertura y al mejoramiento de la calidad, en educación preescolar, básica y media, y a la construcción y sostenimiento de restaurantes escolares, o al saneamiento básico, una vez se hayan cancelado todas las erogaciones por concepto laboral, prestacional y pensional, a favor de los servidores públicos de las entidades suprimidas. La ley, a iniciativa del gobierno, reglamentará el modo de aplicación de estos recursos.

Los dineros destinados para educación, en virtud de lo dispuesto en este artículo, garantizarán el financiamiento de los costos de matrículas y derechos académicos de los estudiantes pertenecientes al estrato 1, toda vez que se trate de la ampliación de cobertura.

## **13. ¿Aprueba usted el siguiente artículo?**

El art. 361 de la Constitución Política quedará así:

Art. 361. Los ingresos provenientes de las regalías que no sean asignados a los departamentos, municipios y distritos productores y portuarios, y a Cormagdalena, se destinarán a las entidades territoriales, en los términos que señale la ley.

Estos fondos se aplicarán así: el 56% a la ampliación de la cobertura con calidad en educación preescolar, básica y media. El 36% para agua potable y saneamiento básico, el 7% para el Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales, y el 1% para inversión en la recuperación del río Cauca.

En la ejecución de estos recursos se dará prioridad a la participación de los destinados a la educación.

La ley, a iniciativa del gobierno, reglamentará la materia.

Parágrafo transitorio. Serán respetados los recursos provenientes de regalías que se vincularon, por varias vigencias fiscales, para atender compromisos adquiridos por las entidades territoriales.

## **14. ¿Aprueba usted el siguiente artículo?**

Adiciónase al art. 345 de la Constitución Política el siguiente parágrafo transitorio:

Parágrafo transitorio. Los gastos de funcionamiento de los órganos que conforman el presupuesto general de la Nación, de las entidades descentralizadas, autónomas,

de naturaleza especial o única, que administren recursos públicos y de las territoriales, incluidos los salarios y las pensiones superiores a dos (2) salarios mínimos legales mensuales, no se incrementarán con relación a los gastos del año 2002, durante un período de dos (2) años, contados a partir de la entrada en vigencia del presente acto legislativo.

Se exceptúan: el Sistema General de Participaciones de los departamentos, distritos y municipios; los gastos destinados a la seguridad, diferentes de los correspondientes a salarios; el pago de nuevas pensiones y las nuevas cotizaciones a la seguridad social, o las compensaciones a que dé lugar. Cualquier incremento de salarios y pensiones en el año 2003 estará sujeto a la decisión que adopte el constituyente primario sobre este artículo. De registrarse, a finales de diciembre del año 2003 o 2004, un incremento anual en la inflación, calculada de acuerdo con el IPC, superior al correspondiente para el año 2002, se incrementarán los salarios y pensiones en un porcentaje igual a la diferencia entre la inflación registrada en cada uno de estos años, y la correspondiente al año 2002.

El ahorro de los departamentos, distritos y municipios, generado por el menor crecimiento del gasto financiado por el sistema general de participaciones de los departamentos, distritos y municipios, lo destinarán las entidades territoriales para reservas del Fondo Nacional de Pensiones Territoriales, del Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio, y para el pasivo pensional del sector salud.

## **15. ¿Aprueba usted el siguiente artículo?**

El art. 108 de la Constitución Política quedará así:

Art. 108. El Consejo Nacional Electoral reconocerá personería jurídica a los partidos, o movimientos políticos, o grupos significativos de ciudadanos, que hayan obtenido en las últimas elecciones para Senado o Cámara de Representantes, una votación equivalente, o superior, al dos por ciento (2%) de los votos válidos emitidos en el territorio nacional, así como a los partidos o grupos significativos de ciudadanos y organizaciones políticas, que hayan obtenido una cifra superior al cinco por ciento (5%) de los votos válidos en las elecciones presidenciales. La Personería Jurídica aquí establecida se extinguirá cuando no se obtenga el número de votos mencionados.

A los partidos y movimientos políticos que inscriban candidatos a las circunscripciones especiales de minorías de Senado y Cámara, no se les exigirá lo referido en el presente artículo para la obtención de su personería. En estos casos, será suficiente con conseguir representación en el Congreso.

Los partidos y movimientos políticos con personería jurídica reconocida podrán inscribir candidatos a elecciones. Los grupos significativos de ciudadanos también podrán inscribir candidatos.

En ningún caso un partido o movimiento político o ciudadano podrá avalar más candidatos que el número de curules por proveer en cada elección.

La ley podrá establecer requisitos para garantizar la seriedad de las inscripciones de candidatos.

Los partidos o movimientos políticos o ciudadanos, que tengan representación en el Congreso Nacional, las asambleas departamentales, los concejos municipales y las juntas administradoras locales, actuarán como bancadas en la respectiva corporación, en los términos que señale la ley.

Parágrafo 1°. El Congreso de la República expedirá la ley que reglamente la materia.

Parágrafo 2°. La personería jurídica de partidos y movimientos políticos reconocida actualmente, continuará vigente, hasta las siguientes elecciones para Congreso, de cuyo resultado dependerá su conservación, conforme a lo reglado por este artículo.

**18. ¿Aprueba usted el siguiente artículo?**

Artículo. Vigencia. Salvo el num. 6, este Referendo entrará en vigencia a partir de su promulgación.



# Universidad Andina Simón Bolívar

## Sede Ecuador

La Universidad Andina Simón Bolívar es una institución académica de nuevo tipo, creada para afrontar los desafíos del siglo XXI. Como centro de excelencia, se dedica a la investigación, la enseñanza y la prestación de servicios para la transmisión de conocimientos científicos y tecnológicos.

La Universidad es un centro académico abierto a la cooperación internacional, tiene como eje fundamental de trabajo la reflexión sobre América Andina, su historia, su cultura, su desarrollo científico y tecnológico, su proceso de integración, y el papel de la Subregión en América Latina y el mundo.

La Universidad Andina Simón Bolívar fue creada en 1985 por el Parlamento Andino. Es un organismo del Sistema Andino de Integración. Además de su carácter de institución académica autónoma, goza del estatus de organismo de derecho público internacional. Tiene su Sede Central en Sucre, Bolivia, una sede nacional en Quito, Ecuador, una sede local en La Paz, Bolivia, y una oficina en Bogotá, Colombia.

La Universidad Andina Simón Bolívar se estableció en el Ecuador en 1992. En ese año la Universidad suscribió un convenio de sede con el gobierno del Ecuador, representado por el Ministerio de Relaciones Exteriores, que ratifica su carácter de organismo académico internacional. En 1997, el Congreso de la República del Ecuador, mediante ley, la incorporó al sistema de educación superior del Ecuador, y la Constitución de 1998 reconoció su estatus jurídico, el que fue ratificado por la legislación ecuatoriana vigente. Es la primera universidad del Ecuador en recibir un certificado internacional de calidad y excelencia.

La Sede Ecuador realiza actividades, con alcance nacional e internacional, dirigidas a la Comunidad Andina, América Latina y otros ámbitos del mundo, en el marco de áreas y programas de Letras, Estudios Culturales, Comunicación, Derecho, Relaciones Internacionales, Integración y Comercio, Estudios Latinoamericanos, Historia, Estudios sobre Democracia, Educación, Adolescencia, Salud y Medicinas Tradicionales, Medio Ambiente, Derechos Humanos, Migraciones, Gestión Pública, Dirección de Empresas, Economía y Finanzas, Estudios Agrarios, Estudios Interculturales, Indígenas y Afroecuatorianos.

# Universidad Andina Simón Bolívar

## Serie Magíster

- 106** Miguel Ruiz, CRISIS ESTATAL Y LUCHA DE CLASES EN LA VENEZUELA CONTEMPORÁNEA
- 107** Antonio Jaramillo, EL CANON EN DOS SALONES DE ARTE DEL QUITO CONTEMPORÁNEO
- 108** Cristina Burneo, AMISTAD Y TRADUCCIÓN EN LA CONSTRUCCIÓN BIOGRÁFICA DE ALFREDO GANGOTENA
- 109** Ángel Velásquez, ECUADOR Y LOS TEMAS DEL NUEVO DERECHO DEL MAR
- 110** Edgardo Pérez Morales, NATURALEZA, PAISAJE Y SOCIEDAD EN LA EXPERIENCIA VIAJERA: misioneros y naturalistas en América Andina durante el siglo XVIII
- 111** Jorge Luis Carrión Benítez, LOS TRIBUTOS PARAFISCALES EN LA COMUNIDAD ANDINA
- 112** María del Pilar Mora, DESDE LA FILOSOFÍA LATINOAMERICANA HACIA UN PROYECTO DESCOLONIZADOR
- 113** Juan Pablo Cadena, CRISIS PETROLERA E IMPERIALISMO: la política de seguridad energética de Bush y sus implicaciones para Latinoamérica
- 114** Christian Masapanta, JUECES Y CONTROL DIFUSO DE CONSTITUCIONALIDAD: análisis de la realidad ecuatoriana
- 115** Mary Ivers, POEMAS A COLORES: memoria e identidad indígena en la pintura de Tigua
- 116** Sebastián López, DEL AMPARO A LA ACCIÓN DE PROTECCIÓN: ¿regulación o restricción a la protección de los derechos fundamentales?
- 117** María Dolores Vasco Aguas, LAS GALÁPAGOS EN LA LITERATURA
- 118** Alex Schlenker, SE BUSCA: indagaciones sobre la figura del sicario
- 119** María Martínez Mita, CONQUISTA DE DERECHOS HUMANOS POR EL PUEBLO AFROBOLIVIANO en la Asamblea Constituyente de 2006-2008
- 120** María Cristina Osorio, PRIMER MANDATO PRESIDENCIAL DE URIBE VÉLEZ: personalismo y carisma