

**UNIVERSIDAD ANDINA SIMÓN BOLÍVAR**

**SEDE ECUADOR**

**ÁREA DE ESTUDIOS SOCIALES Y GLOBALES**

**PROGRAMA DE MAESTRÍA EN ESTUDIOS LATINOAMERICANOS**

**MENCIÓN POLÍTICAS CULTURALES**

**ESTUDIO SOBRE LA FORMA DE GOBERNAR DE ÁLVARO URIBE VÉLEZ**

**EN SU PRIMER PERÍODO PRESIDENCIAL (2002-2006)**

**MARÍA CRISTINA OSORIO VILLEGAS**

**QUITO**

**2007**

Al presentar esta tesis como uno de los requisitos previos para la obtención del grado de magíster en la Universidad Andina Simón Bolívar, autorizo al centro de información y a la biblioteca de la universidad para que haga de esta tesis un documento disponible para su lectura según las normas de la universidad.

Estoy de acuerdo con que se realice cualquier copia de esta tesis dentro de las regulaciones de la universidad, siempre y cuando esta reproducción no suponga una ganancia económica potencial.

Sin perjuicio de ejercer mi derecho de autor, autorizo a la Universidad Andina Simón Bolívar la publicación de esta tesis, o de parte de ella, por una sola vez dentro de los treinta meses después de su aprobación.

---

María Cristina Osorio Villegas

Agosto 1 de 2007

**UNIVERSIDAD ANDINA SIMÓN BOLÍVAR**  
**SEDE ECUADOR**

**ÁREA DE ESTUDIOS SOCIALES Y GLOBALES**  
**PROGRAMA DE MAESTRÍA EN ESTUDIOS LATINOAMERICANOS**  
**MENCIÓN POLÍTICAS CULTURALES**

**ESTUDIO SOBRE LA FORMA DE GOBERNAR DE ÁLVARO URIBE VÉLEZ**  
**EN SU PRIMER PERÍODO PRESIDENCIAL (2002-2006)**

**MARÍA CRISTINA OSORIO VILLEGAS**

**TUTOR: PABLO ANDRADE A.**

**QUITO**

**2007**

## Resumen

El ejercicio de gobierno de Álvaro Uribe Vélez durante su primer período presidencial legó importantes cambios al sistema político colombiano. El activo uso que el Presidente dio a los recursos que tiene a su alcance, ha llevado consecuentemente a la transformación de las relaciones entre el Estado y la sociedad.

Esta tesis busca, en primer término, describir el contexto político colombiano que permitió el surgimiento de un personaje con las características de Álvaro Uribe. Segundo, exponer las formas que el Presidente ha usado en su gobierno para relacionarse con diferentes instancias de la sociedad y, finalmente, analizar el ejercicio de gobierno de Álvaro Uribe como una forma de innovación política en Colombia.

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

## **Agradecimientos**

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

A la Universidad Andina Simón Bolívar sede Ecuador por brindarme 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 a lo largo de 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.

Gracias.

## Tabla de Contenido

INTRODUCCIÓN.....	12
<b>CAPITULO I. El nuevo contexto político en Colombia: del Frente Nacional a la elección presidencial de 2002. ....</b>	<b>15</b>
1. Los orígenes del Frente Nacional. ....	16
1.1. Los gobiernos del Frente Nacional. ....	19
1.2. El desmonte del Frente Nacional. ....	22
2. La apertura democrática y el proceso constituyente de 1991. ....	25
2.1. Los gobiernos posteriores a la Constitución de 1991. ....	30
3. La campaña presidencial de 2002 y el ascenso de Uribe al poder. ....	38
4. Conclusiones. ....	43
<b>CAPITULO II. La forma de gobernar de Álvaro Uribe Vélez. ....</b>	<b>45</b>
1. LA RELACIÓN CON LOS PARTIDOS POLÍTICOS. ....	47
1.1. El desgaste del sistema de partidos colombiano. ....	47
1.2. El Presidente y los partidos políticos. ....	53
2. LA BÚSQUEDA DE UNA RELACIÓN DIRECTA: EL PRESIDENTE Y LA COMUNIDAD. ....	62
2.1. El referendo como mecanismo de ayuda al Presidente. ....	62

2.2. La rearticulación de las relaciones Estado-sociedad a través de “la comunidad”.	64
2.3. La politización de la comunidad.	70
3. LA RELACIÓN CON LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN: EL PROTAGONISMO.	72
3.1. La construcción mediática de Uribe.	73
4. CONCLUSIONES.	81
<b>CAPITULO III. Lecciones del caso Uribe: Liderazgo carismático y presidencia personal.</b>	<b>87</b>
1. La dominación y el liderazgo político carismático.	89
2. Populismo/Neopopulismo.	94
3. Democracias Delegativas.	100
4. La presidencia personal.	103
5. Conclusiones.	109
BIBLIOGRAFÍA.	113
ANEXO 1.	120
ANEXO 2.	138

## Índice de tablas

1. Convocatoria a la Asamblea Constitucional. ....	27
2. Elecciones para la Asamblea Nacional Constituyente. ....	28
3. Elecciones Presidenciales de 2002. ....	38
4. Elecciones Legislativas Senado. 1970-1998. ....	51
5. Elecciones Legislativas para Cámara de Representantes. 1970-1998. ....	52
6. Referendo 2003. Resultados. ....	58
7. Elecciones Presidenciales de 2006. ....	83
Resultados Electorales para la Presidencia de la República 1974-2006. ....	84
8. Elecciones para Senado 2006. Resultados. ....	85
8.1. Composición partidista del Senado de la República de Colombia. 1974- 2006. ....	86
 Esquema 1. Contexto de las relaciones políticas tras las elecciones del 25 de octubre. ....	 59

## Índice de Fotografías

Fotografía N. 1. El Presidente Uribe en su visita a Timbío - Cauca, el 18 de diciembre de 2002. ....	66
Fotografía N. 2. El presidente de la República, Álvaro Uribe Vélez saluda a una joven Wayuú. ....	68
Fotografía N. 3. Visita de Álvaro Uribe el 8 de octubre de 2005 a los damnificados de la avalancha ocurrida la noche del 6 de octubre en Bello – Antioquia. ....	69
Fotografía N. 4. Uribe apoya a los familiares de las víctimas de la violencia. Cajamarca - Tolima, abril 12 de 2004. ....	71
Fotografía N. 5. Foto con niños indígenas tomada durante el consejo comunal realizado en Mitú – Vaupés el 10 de septiembre de 2005. ....	74
Fotografía N. 6. Uribe durante la imposición de la Santa Ceniza, 25 de febrero de 2004. ....	75
Fotografía 1. El Presidente de la República al inicio del consejo comunal de gobierno. Vélez - Santander, julio 3 de 2004. ....	76

Fotografía 2. Consejo comunal de gobierno realizado en San José del Guaviare – Guaviare el 1 de octubre de 2005. ....	77
Fotografía 3. Álvaro Uribe Vélez, durante la clausura del foro ¿Se Está Ganando la Guerra?, julio 28 de 2004. ....	78
Fotografía 4. Con Yolanda Pinto, viuda del asesinado Gobernador de Antioquia Guillermo Gaviria Correa, mientras le explicaba las operaciones desarrolladas en la zona. ....	79

## Introducción

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

En el trabajo muestro que el gobierno de Álvaro Uribe ha significado para la historia colombiana un cambio en su sistema político<sup>1</sup>. 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.

Mi trabajo se enmarca dentro de una tradición de investigación reciente que se preocupa por indagar sobre los cambios en el sistema político colombiano. El saber que éste último se encuentra en una permanente dinámica de cambio me ha llevado a examinar el gobierno de Álvaro Uribe como un hito dentro de dicha dinámica. Su estrategia metodológica es concentrarse en el análisis de la forma de gobernar del Presidente para ubicar este fenómeno en el contexto de la evolución política colombiana y, finalmente proponer hipótesis explicativas sobre los procesos de cambio en las relaciones Estado-sociedad en los pasados cuatro años.

Durante las últimas décadas la historiografía colombiana, en compañía de disciplinas afines como la ciencia política y la sociología, se ha preguntado por los

---

<sup>1</sup> Considero oportuno aclarar que el sistema político colombiano se encuentra enmarcado dentro de un sistema presidencial al cumplir con las características básicas de éstos, a saber: Elección popular y directa del Presidente; separación de los poderes del Estado, período fijo del Presidente; y la inexistencia de mecanismos para que éste disuelva el Congreso o adelante elecciones.

cambios sufridos en el sistema político y como éstos afectan la evolución democrática del país. Estas contribuciones de la historiografía reciente han extendido y complejizado los debates sobre la evolución y el contenido de la democracia colombiana.

Este trabajo parte de una reconstrucción histórica de los cambios de la democracia contemporánea colombiana, marcada por dos hitos: el Frente Nacional y la Constituyente de 1991. 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 posterior. Ante la crítica situación de orden público que vivía el país en los años ochenta se propuso como salida un cambio en el régimen. El proceso Constituyente de 1991 abrió la posibilidad al régimen colombiano 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 noventa abonaron el terreno para el surgimiento de una alternativa política diferente a la de la profundización de la democracia. Bajo estas circunstancias aparece Álvaro Uribe. 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 emerge el Presidente Uribe, a la vez que explica su ascenso como producto de la desintegración y reconstitución parcial del sistema de partidos políticos tradicionales colombianos.

El segundo capítulo se concentra exclusivamente en el ejercicio de gobierno de Álvaro Uribe 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 lleva a cabo 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 como una forma de innovación política que responde adecuadamente a la trayectoria colombiana de cambio, a la par que permite observar los legados que éste 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 cincuenta 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 encaminado al ejercicio de los gobiernos posteriores a la Constitución de 1991. La última parte del capítulo relata el camino de Álvaro Uribe al poder.

## ***1. Los orígenes del Frente Nacional.***

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

El gobierno militar de Rojas Pinilla contó con el apoyo de 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 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.

---

<sup>2</sup> 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.

<sup>3</sup> Marco Palacios, "Entre la legitimidad y la violencia: Colombia 1875-1994", Editorial Norma, Bogotá, 1995. P. 213.

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 ex presidente Mariano Ospina Pérez y que para este momento se encontraba trabajando con el gobierno Rojas.

La construcción de una oposición articulada comenzó oficialmente tras la firma del denominado Acuerdo 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 formulas 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 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

---

<sup>4</sup> Andrés Dávila Ladrón de Guevara, “Democracia pactada. El Frente Nacional y el proyecto constituyente del 91”, CESO de la Universidad de los Andes, Departamento de Ciencia Política de la Universidad de los Andes, IFEA y Alfaomega Grupo Editor, Bogotá, 2002. P. 58.

<sup>5</sup> 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

<sup>6</sup> Jaime Nieto y Miguel Ángel Beltrán, La experiencia del Frente Nacional, documento académico, Medellín. P. 4.

mayo el general Gustavo Rojas deja el poder en manos de una junta militar, la que tenía ahora la tarea de llevar a feliz termino 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, iniciando un liberal en la presidencia.

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 el candidato de la coalición, el liberal Alberto Lleras Camargo (1958-1962) como el primer presidente del Frente Nacional. 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>.

---

<sup>7</sup> 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 pactos políticos: La transición a la democracia en

### ***1.1. Los gobiernos del Frente Nacional.***

Una de las prioridades de los gobiernos del Frente Nacional fue consolidar al 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 ésta 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.

Es bueno aclarar que en este periodo Colombia se encontraba en un acelerado proceso de modernización, caracterizado fundamentalmente por el rápido crecimiento de las ciudades y el aumento en los niveles de acceso a la educación, por lo que se estaba dando un importante reacomodamiento de las clases sociales.

Pero por otra parte, la ampliación del aparato estatal y la centralización de las decisiones en manos de una burocracia profesional, operaba dentro de un patrón de relaciones de patronazgo entre el Estado y la sociedad. Los partidos liberal y conservador operaban 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 auto-reproducción partidista y alimentando la creciente corrupción estatal, en detrimento de la eficiencia administrativa del Estado.<sup>8</sup>

---

Venezuela”, en: Guillermo O’Donnell, Philippe C. Schmitter y Laurence Withehead, comp., *Transiciones desde un gobierno autoritario*, Tomo 2, Paidós, Barcelona, 1994. P. 295-299.

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

Otro de los ejes fundamentales en el proceso de modernización y fortalecimiento emprendidos durante el FN, 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 ejecutivo 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 éste 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 agremiaciones 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 hace evidente ante 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<sup>11</sup>.

---

<sup>9</sup> Francisco Leal Buitrago, “El Estado colombiano: ¿Crisis de modernización o modernización incompleta?”.

<sup>10</sup> *Ibíd.*

<sup>11</sup> El término “La Violencia” es usado en la historia de Colombia para referirse al período comprendido entre 1945 y 1965, período caracterizado por el exacerbado sectarismo y el sangriento enfrentamiento entre los seguidores de los partidos políticos tradicionales (Partido Liberal y Partido Conservador). El historiador Marco Palacios, ordena la descripción de este fenómeno a partir de su división en cuatro fases: 1. La del sectarismo tradicional, 1945-49. 2. La que abre la abstención liberal a fines de 1949 y cierra el gobierno militar en el segundo semestre de 1953. 3. La de los *pájaros*, de 1954 a 1958. Y finalmente, 4. la

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 manifiesta 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>12</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 setenta, 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 “fortalecer 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>13</sup>.

---

residual que, de la caída de Rojas a 1964, presenta un cuadro de descomposición, gamonalismo armado e intentos de reinserción de las bandas a la vida civil. Marco Palacios, “Entre la legitimidad y la violencia. Colombia 1875-1994”, P. 189.

<sup>12</sup> 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.

<sup>13</sup> Anders Rudquist, “La organización campesina y la izquierda en Colombia: 1970-1980”, P. 9.

## ***1.2. El desmonte del Frente Nacional.***

El año de 1974 marca 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 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 continuaba con plena vigencia el cerramiento de espacios, la desigual distribución de la riqueza y el desarrollo, y la represión, es decir, continuaba funcionando un Estado que se enfocaba hacia los grupos privilegiados. Sin embargo López intentó generar cambios en la relación Estado-sociedad a través de la reforma constitucional. El Presidente propuso una iniciativa conocida como la “Pequeña Constituyente”, en la que se buscaba llevar a cabo transformaciones de tipo administrativo básicamente. Ésta 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 ochenta el deterioro del orden público se hizo innegable, 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 de violencia, volcándose a la generación de una apertura democrática donde los problemas tanto de violencia como sociales que afectaban el país se abordaran a través canales político-institucionales. El proyecto propuesto por Belisario Betancur se basaba en tres fundamentos: el tratamiento político a la subversión armada, un “reformismo social”, enfocado básicamente a políticas de vivienda popular, y la “reforma política” orientada hacía la descentralización estatal.<sup>14</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>15</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, la cual valiéndose de la ayuda brindada por el narcotráfico, descargaría posteriormente 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 que sufrió la Unión Patriótica (UP) años mas tarde<sup>16</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

---

<sup>14</sup>Pedro Santana en su texto “Modernidad y Democracia” desarrolla de manera clara esta etapa de la historia nacional.

<sup>15</sup>Pedro Santana, “Modernidad y Democracia”, en: Miguel Eduardo Cárdenas Rivera (coordinador), *Modernidad, sociedad y política en Colombia*, Fescol-IEPRI-Tercer Mundo Editores, Bogotá, 1993.

<sup>16</sup> 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 ochenta se convirtió en la tercera fuerza política del país.

Reforma Municipal fundamentada 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>17</sup>

Sin embargo el deterioro de la autoridad estatal prosiguió de manera intensa aún durante el periodo 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 Barco propuso el esquema Gobierno-Oposición, con el que pretendía cambiar la herencia 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>18</sup>

El margen de operaciones de las fuerzas reaccionarias fue ampliado hacia aquellos personajes que desde diferentes lugares cuestionaron y perturbaron sus objetivos. Aquellos que se atrevieran a denunciar públicamente los daños sociales que la

---

<sup>17</sup> Augusto Hernández Becerra, Las instituciones Municipales en Colombia. Revista Credencial Historia, Edición 147, marzo 2002, Bogotá.

<sup>18</sup> 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 aun hoy continua confusa con respecto a este momento donde las cifras de victimas alcanzan niveles de terror, con estimativos que van desde 2000 hasta 5000 asesinatos de sus militantes.

relación droga-política estaba causando a la sociedad colombiana (Defensores de los derechos humanos, sindicalistas, maestros “comunistas”, incluso establecimientos como los periódicos El Espectador y Vanguardia Liberal) se convirtieron en el blanco de sus ataques. Finalmente, tras el asesinato del candidato presidencial Luís Carlos Galán el 18 de agosto de 1989, el gobierno se vio obligado a adoptar una política básica 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 del contexto en el cual las propuestas gubernamentales de cambio en las relaciones políticas entre Estado y sociedad 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.

### ***1. La apertura democrática y el proceso constituyente de 1991.***

Teniendo en cuenta la delicada situación que atravesaba Colombia y descrita en el aparte anterior, se comenzó a gestar el momento que desembocaría en el proceso constituyente de 1991. El proceso comenzó a desarrollarse a partir de 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.

El proceso de cambio en el sistema político colombiano se toma en este trabajo desde la perspectiva de Eduardo Pizarro León-Gómez, quien considera que el cambio que se da en Colombia a partir del proceso constituyente de 1991 no obedece 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 momento que da inicio a todo este proceso fue cuando la Corte Suprema aprobó el 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 que la llevó a convertirse en el punto de partida del proceso de cambio constitucional que estaba próximo a darse<sup>20</sup>, el que a su vez conllevaría a seguir el camino hacía la profundización de la democracia en Colombia<sup>21</sup>.

El éxito de la iniciativa de la séptima papeleta fue respaldado tanto por los acuerdos realizados entre los candidatos a la presidencia para el re-conteo de los votos sobre la convocatoria a Constituyente, como por el gobierno 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 se obtuvo un contundente sí (Tabla 1) que dio origen a la Asamblea Nacional Constituyente (ANC), además se eligió como presidente a Cesar Gaviria Trujillo (1990-1994).

---

<sup>19</sup> Eduardo Pizarro Leongómez, “¿Hacia una salida democrática a la crisis nacional?”.

<sup>20</sup> Andrés Dávila, *óp. cit.* P. 113.

<sup>21</sup> 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 semi-autoritario. 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”. P. 27

**Tabla 1. Convocatoria a la Asamblea Constitucional**

Tipo de voto	Votación	Porcentajes
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	100.0

**Fuente:** Andrés Dávila Ladrón de Guevara, “El procesos constituyente de 1991: Un viraje hacia la consolidación democrática”, en: Andrés Dávila Ladrón de Guevara, *Democracia Pactada: El Frente Nacional y el proceso constituyente del 91*, Instituto Francés de Estudios Andinos, IFEA-Alfa omega Grupo Editor, Bogotá, 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 había configurado tras los resultados de las elecciones despertó entre los colombianos grandes esperanzas, ya que las propuestas que el nuevo gobierno traía incluían la renovación política del país, presagiándose de esta manera un ambiente favorable para el desarrollo de la ANC, cuyo diseño, planeación y ejecución quedó finalmente en manos del nuevo gobierno.

Cesar 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 la constituyente. La propuesta del Presidente fue aceptada y materializada con la firma de un acuerdo entre estos líderes, y ratificada una vez inició el período presidencial de Cesar Gaviria.<sup>22</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>23</sup>, el proceso siguió su cauce,

<sup>22</sup> Información detallada y puntual sobre la mecánica que precedió a la ANC y su posterior desarrollo, se puede encontrar en el texto de Andrés Dávila, *Democracia Pactada (...)*.

<sup>23</sup> Decreto de estado de sitio N. 1926.

preparándose los diferentes sectores para la contienda electoral. Paralelamente el gobierno diseñaba 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.

Llevadas a cabo 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).

**Tabla 2. Elecciones para la Asamblea Nacional Constituyente**

Partidos/Movimientos (116 listas)	Votación	Porcentaje Voto total	Porcentaje Voto válido
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	100

**Fuente:** Andrés Dávila Ladrón de Guevara, “El proceso constituyente de 1991: Un viraje hacia la consolidación democrática”, en: Andrés Dávila Ladrón de Guevara, *Democracia Pactada: El Frente Nacional y el proceso constituyente del 91*, Instituto Francés de Estudios Andinos, IFEA-Alfa omega Grupo Editor, Bogotá, 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>24</sup> Este camino respondía 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 a partir de la “inclusión”, y 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 tener representación en el Congreso para poder haber participado en el acuerdo de agosto de 1990, y posteriormente, tener representación en la Constituyente para los 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>25</sup>.

La conformación de la ANC constituyó un punto de quiebre en el proceso político colombiano, impregnándose de un espíritu pluralista, participativo y democrático que buscaba la redefinición del marco de referencia normativo y de un conjunto de reglas que tendían hacia el fortalecimiento de las instituciones, la participación y la recuperación de la legitimidad del régimen político.<sup>26</sup>

---

<sup>24</sup> 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.

<sup>25</sup> Andrés Dávila, óp. cit. P. 127

<sup>26</sup> Elizabeth Ungar e Inés Andrade, “El Congreso colombiano en el marco de la consolidación democrática”, en: Arlene Tickner (Compilador), *Congreso y Democracia en los países de la región andina*, OEA, Colombia 1997.

Así entonces, con base en el consenso logrado en los diferentes acuerdos, surge una nueva constitución en la que se consagraba la multiplicidad propia del país, la cual desde esta nueva carta se podría potencializar como base para lograr la tan anhelada paz y el bienestar general, dando como resultado un “pacto político” que tendrá como fin profundizar la democracia colombiana<sup>27</sup>.

La nueva constitución fue tomada en sus primeros momentos por algunos analistas, entre ellos Eduardo Pizarro, 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 una reconfiguración de las relaciones Estado-sociedad quedó encargada a los gobiernos de los noventa.

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

Instalados en este momento histórico colombiano, la pregunta que surgía en diferentes círculos estaba encaminada hacia las verdaderas posibilidades de consolidación democrática. Se trataba de una tarea que los gobiernos de la década de los noventa tuvieron frente a sí, y sus iniciativas, logros y retrocesos han marcado el camino para la situación actual.

---

<sup>27</sup> 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. (O'Donnell y Scmitter: 1994)

El primero de estos gobiernos, el de Cesar Gaviria, tenía frente a sí la enorme responsabilidad de inaugurar el camino de la Constitución y sentar 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>28</sup>

El gobierno promovió activamente la aplicación de la nueva carta constitucional. Por una parte, se estimuló la entrada en funcionamiento de las nuevas instituciones y la redefinición de las ya existentes (Junta Directiva del Banco de la República, la Corte Constitucional, Fiscalía general de la Nación, Consejo Superior de la Judicatura, Consejo de Estado, entre otras). Por otro lado, inició las reformas al 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>29</sup>.

Sin embargo, la multiplicación e incremento de los actos violentos contra la autoridad estatal, la resistencia de las viejas clases políticas y la fragilidad de los consensos hechos durante la asamblea constituyente revelaron la debilidad de la Constitución de 1991. Los choques entre cambio y continuidad evidenciaron la fragilidad de la carta constitucional como pacto efectivo de convivencia. En primer lugar, quedó claro que la base en la que se sustentaban los acuerdos fue provista por

---

<sup>28</sup> “La Revolución Pacífica”, Plan de Desarrollo Económico y Social 1990-1994, capítulo 1: El Desarrollo económico del país: sus límites y posibilidades, Presidencia de la República-Departamento Nacional de Planeación. P. 19.

<sup>29</sup> Andrés Dávila, óp. cit. P. 154 y ss.

uniones circunstanciales entre actores políticos sin intereses comunes para 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 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>.

Paralelo al proceso de cambio político caminaba la reestructuración económica que bajo este mismo gobierno se dio en Colombia y que fue conocida como la “Apertura Económica”. La liberalización de la economía colombiana se había iniciado años antes, pero fue en éste 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 por ciento a un 11.4 por ciento (marzo-junio de 1991), reforma a la salud y la seguridad social (diciembre de 1993), además del adelgazamiento del Estado en su función social<sup>31</sup>.

El desarrollo pleno de la confluencia entre crisis económica y política se dio durante el gobierno del liberal Ernesto Samper Pizano (1994-1998). El gobierno del “Salto Social” pretendía 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

---

<sup>30</sup> La distribución de las curules en las elecciones para senado el 27 de octubre de 1991 quedo 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 Andrés Dávila, P. 149.

<sup>31</sup> Consuelo Ahumada, El modelo neoliberal y su impacto en la sociedad colombiana, El Ancora Editores, Bogotá, 1996, P. 103.

una sólida política social que enfrentara 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 orgulloso de ser colombiano.<sup>32</sup>

Estas aspiraciones iniciales del gobierno se empañaron ante el escándalo que descubrió la financiación de la campaña presidencial con dineros provenientes del narcotráfico. La revelación de los llamados “narco-cassettes”, en los que se comentan los aportes hechos por el cartel de Cali a la campaña presidencial de Ernesto Samper, dio paso al famoso “Proceso 8000”.<sup>33</sup> Los debates alrededor de este tema pusieron en evidencia 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 responsabilidades 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 llevo a la nación a enfrentarse a la más aguda crisis de su historia reciente, tanto interna como externamente, pues no fueron solo la profunda fragmentación y quebrantamiento de la sociedad lo que se debía enfrentar, sino también el aislamiento internacional en el que entró Colombia durante este período, promovido por Estados Unidos al des-certificar 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>34</sup>

---

<sup>32</sup> El Salto Social, Plan Nacional de Desarrollo, Ley de inversiones 1994-1998, Presidencia de la República-Departamento Nacional de Planeación., P. 29. Tomado de: <http://www.dnp.gov.co>

<sup>33</sup> 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.

<sup>34</sup> Lisímaco Parra, La crisis de la elite, P. 84.

A su vez, los efectos de la liberalización y el abandono de la política social emprendidos en el gobierno de Cesar 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, llevando a incrementar considerablemente la solicitud al recurso del concordato.<sup>35</sup> De seis empresas que en 1990 entraron en concordato, se paso 27 en 1994, agravándose en 1995 cuando solo hasta octubre de dicho año 74 empresas habían solicitado este recurso y otras setenta se encontraban en una difícil situación que podría llevarlas a solicitarlo.<sup>36</sup> Solo el sector financiero mostraba resultados halagadores, resultado de las políticas tomadas durante la apertura económica. Medidas como la eliminación de trabas a la inversión de capital extranjero en la banca nacional y la privatización de varios bancos llevó a mejorar considerablemente los indicadores de este sector: en 1994 sus ganancias aumentaron un 20 por ciento con respecto a 1993.<sup>37</sup>

Con respecto al tema de la paz, este gobierno buscó acercamientos con diferentes actores armados pero sin lograr efectivos avances. La búsqueda de ayuda internacional como medio para buscar salidas al conflicto fue una importante tarea de su 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 FARC-EP un año antes en la Base de las Delicias (Putumayo). A pesar de los esfuerzos del gobierno por acercarse al 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-EP en el sur

---

<sup>35</sup> 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.

Tomado de <http://www.supersociedades.gov.co/ss/drvisapi.dll?MIval=sec&dir=5>

<sup>36</sup> Consuelo Ahumada, óp. cit. P. 106 y ss.

<sup>37</sup> *Ibíd.* P. 107.

<sup>38</sup> 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.

del país para la liberación de los soldados retenidos, no se logró concretar un acuerdo real. La aguda crisis de su gobierno influyó en esta situación, consecuencia directa de su poca credibilidad.

El Presidente Samper fue reemplazado por Andrés Pastrana (1998-2002), conocido jefe del Partido Conservador. La gestión de su gobierno se vio enormemente dificultada debido a inesperadas situaciones como lo fueron 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 por ciento al 14,5 por ciento, el déficit fiscal del 2 al 5 por ciento, y el peso se desplomó y perdió un 70 por ciento de su valor<sup>39</sup>.

Las actividades del gobierno se centraron en recuperar una economía que se estaba hundiendo, para lo cual se tomaron algunas 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 éstas 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 por ciento para estabilizarse al final de su período en un 17 por ciento; el subempleo se disparó hasta el 32 por ciento; además del aumento de la pobreza a nivel general.<sup>41</sup>

Otro punto fundamental del gobierno Pastrana fueron los esfuerzos dirigidos hacia la recuperación de la confianza tanto nacional como internacionalmente en las

---

<sup>39</sup> El Mundo (España). Junio 22 de 1998. Edición virtual.

<sup>40</sup> Revista Semana. Edición 1055. Julio 22 de 2002.

<sup>41</sup> Portafolio. Abril 11 de 2007.

instituciones políticas colombianas, tras la caída que estas habían sufrido durante el gobierno Samper. Las relaciones internacionales, especialmente con Estados Unidos, 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 que se haya tenido en nuestra historia.

Con respecto al orden público, las expectativas frente a este gobierno eran enormes debido a sus acercamientos con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo (FARC-EP)<sup>42</sup> 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 (42000 Km cuadrados que abarcaban cinco municipios) donde se llevarían a cabo los encuentros entre guerrilla y gobierno. Se previeron audiencias públicas en las que se escucharían las propuestas de los 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-EP, grupo que continuó con su crecimiento (humano, militar y económico) y sus operaciones armadas.<sup>43</sup> Por otra parte, la continuación de la violencia y los pocos resultados en materia humanitaria comenzaron a crear serios cuestionamientos por parte de la sociedad al proceso, llevando a que el gobierno

---

<sup>42</sup> Las FARC 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 su Séptima Conferencia en mayo de 1982, se agregaron las siglas EP y se propuso como método de lucha el salir a buscar al enemigo en lugar de esperar, reconfigurando su visión territorial hacia las columnas móviles.

<sup>43</sup> Entrevista a Daniel Pecault realizada el 18 de junio de 2005.

perdiera el apoyo de ésta. Finalmente, la reconfiguración en el plano internacional de los problemas de seguridad en torno a la ofensiva de Estados Unidos 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 ex Ministra 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. 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>44</sup> Pese a los esfuerzos de Andrés Pastrana, sucesos como el secuestro de un avión con el senador Jorge Gechem Turbay el 20 de febrero de 2002, fueron actos por parte de la guerrilla que precipitaron el final, llevando a que la misma noche del 20 de febrero el Presidente Pastrana tomara la decisión de cancelar los diálogos y retomar militarmente la zona despejada<sup>45</sup>.

La frustración generada tras este rompimiento hizo no solo bajar 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 aquellas simpatías captadas en Colombia y el extranjero, deteriorando una importante fuente de apoyo para futuras negociaciones. El país, dolido por lo ocurrido comenzó a buscar una nueva salida a la violencia. Este contexto llevó a que las campañas políticas para la presidencia en el 2002 configuraran su discurso en torno a la política de paz a seguir.

---

<sup>44</sup> 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.

<sup>45</sup> Camilo González Posso, Negociaciones con las FARC 1982-2002. tomado de: <http://www.mediosparalapaz.org>.

### 3. 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. Éste se presentó como una solución decidida contra la violencia y la inmoralidad nacional logrando pasar de ocupar los últimos lugares al iniciar su campaña, a lograr una victoria contundente en la primera vuelta, rompiendo con la previsibilidad de la historia electoral nacional y con la tradicional ida a segunda vuelta desde que este mecanismo se implantó en el país a partir de 1994. (**Error! No se encuentra el origen de la referencia.**)

**Tabla 3. República de Colombia. Elecciones Presidenciales de 2002**

Candidato y Partido	Votos	%
<b>Álvaro Uribe Vélez</b> <i>Primero Colombia</i>	5,862,655	53.05
<b>Horacio Serpa Uribe</b> <i>Partido Liberal</i>	3,514,779	31.80
<b>Luis Eduardo Garzón</b> <i>Frente Soc. y Pol-Via Alterna-UD-Anapo-PSD-ASI-PSOC</i>	680,245	6.16
<b>Noemí Sanín</b> <i>Mov. Si Colombia</i>	641,884	5.81
<b>Ingrid Betancourt Pulecio</b> <i>Partido Verde Oxígeno</i>	53,922	0.46
<b>Harold Bedoya Pizarro</b> <i>Mov. Fuerza Colombia</i>	50,763	0.46
<b>Francisco Tovar Garcés</b> <i>Mov. Defensa Ciudadana</i>	16,333	0.15
<b>Augusto Guillermo Lora Ramírez</b> <i>Mov. 19 de Abril</i>	10,987	0.10
<b>Álvaro Cristancho Tozano</b> <i>Mov. Participación Común.</i>	9,627	0.09
<b>Guillermo A. Cardona Moreno</b> <i>Mov. Pol. Comunal y Comuni. Colombia</i>	8,023	0.07
<b>Rodolfo Rincón Sosa</b> <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	
<b>Total</b>	<b>11,249,734</b>	

Porcentaje de Participación: 46.47%

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

El resultado 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 asombrar 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, 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 Cesar Turbay)<sup>46</sup>.

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 a nivel 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

---

<sup>46</sup> Los datos fueron tomados de: [www.presidencia.gov.co/prensa\\_new/presidente/](http://www.presidencia.gov.co/prensa_new/presidente/)

democracia y en las ideas iniciales de lo que más adelante se llamó el Estado Comunitario.”<sup>47</sup>

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 periodo 1995-1997.

Ahora bien, la gestión llevada a cabo por Uribe en estos cargos es fuente de grandes polémicas, sobretodo 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>48</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>49</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 menoscaban 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 han generado son 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>50</sup>

---

<sup>47</sup> Tomado de:

[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)

<sup>48</sup> 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 aun una biografía oficial estructurada y sistemática.

<sup>49</sup> Joseph Contreras, Biografía no autorizada de Álvaro Uribe Vélez. El señor de las sombras, Editorial Oveja Negra, Bogotá, 2002. Capítulos 1 y 2.

<sup>50</sup> *Ibíd.* P. 29-30.

Su cargo como Gobernador de Antioquia fue el que definitivamente 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 nómina, 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 mas inversión social y mejores oportunidades para la gestión.”<sup>51</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 periodo 2002-2006. (...) El modelo puede aplicarse en todo el territorio nacional, comentaron los empresarios.”<sup>52</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>53</sup> como parte de la lucha por restablecer el orden público. Con respecto a éste 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>54</sup>

---

<sup>51</sup> “Su modelo se debe aplicar en todo el país”. Artículo tomado del periódico El Mundo, diciembre 18 de 1997.

<sup>52</sup> *Ibíd.*

<sup>53</sup> 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.

<sup>54</sup> “Culmina la era de Álvaro Uribe Vélez en Antioquia. Perfil de un neoliberal paternalista”, entrevista realizada por Bibiana Mercado, redactora política de El Tiempo. Artículo tomado de El Tiempo, diciembre 21 de 1997, pág. 14 A.

El ascenso de Álvaro Uribe comenzó a darse incluso antes de que se inaugurara oficialmente la carrera presidencial, siendo en las encuestas realizadas el único de los presidenciables que generaba entusiasmos entre la gente<sup>55</sup>. A nombre del Movimiento Primero Colombia, la candidatura de Álvaro Uribe 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>56</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 éste 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 tenemos un país enfrentando varios

---

<sup>55</sup> Según la última consulta de Anif-Gallup-Porvenir, realizada la semana pasada entre más de 1.000 personas de todo el país, Uribe Vélez triplicó su número de seguidores (de 5 a 17 por ciento) en los últimos cuatro meses. Otra encuesta reciente (de finales de noviembre), esta contratada por el Partido Liberal, no es tan avalladora pero mantiene la tendencia: salta de 4 a 9 por ciento. Y si las encuestas se hacen en recinto cerrado, sobre todo en el ámbito empresarial, las cifras son aún más sorprendentes: en una encuesta realizada entre 500 gerentes sobre sus preferencias a la hora de votar para presidente, Álvaro Uribe ocupó el primer lugar con 50 por ciento, Noemí el segundo con 22 por ciento y Serpa el tercero con el 7 por ciento. “El fenómeno Uribe” Artículo tomado de la Revista Semana, Edición 971. Agosto 1 de 2001.

<sup>56</sup> *Ibíd.*

padecimientos, por un lado, la desilusión que generó la ruptura de los diálogos con las FARC y el subsecuente aumento de la violencia, hechos que colmaron la paciencia de la población llevándola a contemplar la posibilidad de una postura menos blanda con este tipo de agrupaciones. Otro factor que favoreció a la candidatura de Uribe fue la profundización de la crisis económica. Finalmente, el desprestigio de dos presidentes sucesivos se extendió al conjunto de la clase política tradicional y a las instituciones, percibidas las más de las veces como inoperantes y corruptas<sup>57</sup>.

En el plano internacional, el conflicto colombiano estaba inserto en la lógica de la guerra contra el terrorismo que declaró Estados Unidos tras los atentados del 11 de septiembre, y en torno a la cual los grupos alzados en armas, tanto guerrillas como paramilitares, habían sido declarados como terroristas por 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 el triunfo en las elecciones presidenciales del 26 de mayo de 2002, para el período de gobierno 2002-2006.

### ***1. Conclusiones.***

Podemos concluir a partir del estudio sobre las transformaciones del contexto político colombiano, que la irrupción de Álvaro Uribe Vélez en éste no es 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 de su siglo XX se concentró en la búsqueda de la consolidación de la democracia, un proyecto que se caracterizó por un sistema político

---

<sup>57</sup> Alejo Vargas, “El gobierno de Álvaro Uribe Vélez: Proyectos y resultados”. P. 86.

semi-cerrado creado por las instituciones del Frente Nacional, las que sumadas a la escalada de violencia llevaron 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 el incremento de la violencia fueron problemas que los gobiernos que actuaron en los noventa no resolvieron efectivamente, abriendo el camino a propuestas de mano dura como las de Álvaro Uribe Vélez, que apuntaban a un restablecimiento de la autoridad efectiva del Estado y a generar un nuevo sistema político, diferente al del Frente Nacional y al diseñado en 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 aceptaban 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 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 periodo 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 en el día a día su estilo de gobernar; su frase de cabecera: “Trabajar, trabajar y trabajar sin descanso” da cuenta de la preferencia que tuvo Álvaro Uribe 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 este ejercicio de gobernar de Uribe como el “estilo antioqueño”, que entendería al gobierno como la gerencia de una empresa<sup>58</sup>.

La propuesta de Álvaro Uribe 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

---

<sup>58</sup> Daniel Pécaut, *Midiendo fuerzas. Balance del primer año de gobierno de Álvaro Uribe Vélez*, editorial Planeta, Bogotá, 2003. P. 81.

eficiencia y transparencia en el Estado.<sup>59</sup> La base de la propuesta de Álvaro Uribe se halló en las cualidades atribuidas al Estado Comunitario como un ente productivo y competitivo; por tanto, la función del Estado del Presidente Uribe es descrita por analistas como Ingrid Johanna Bolívar más como un administrador de los bienes de la comunidad a partir de acuerdos negociados que de protector y garante de los derechos.<sup>60</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>61</sup>

A partir de la descripción hecha en el Plan de Desarrollo del Estado, propongo analizar en este capítulo como esta búsqueda llevó al Presidente a replantear las relaciones del Ejecutivo con los diferentes componentes de la sociedad colombiana. Me concentraré en el estudio de tres de los ejes sobre los que Álvaro Uribe ha dirigido su acción: en primer lugar la relación del Presidente con los partidos políticos, relación que se ha caracterizado por el combate a la corrupción como síntoma de una supuesta “crisis de representación política” que tiene lugar en el país. La segunda sección describe la relación del Presidente con la comunidad y el importante papel que ésta ocupa en su idea de recuperación del Estado. Por último, analizaré el estilo de comunicación que Álvaro Uribe ha manejado en los cuatro años de su primer período presidencial y que ha llevado a percibirlo como un presidente de “poncho, sombrero, carriel, caballo y arepas”. <sup>62</sup>

---

<sup>59</sup> Plan Nacional de Desarrollo “Hacia Un Estado Comunitario”. P. 10.

<sup>60</sup> Ingrid Johann Bolívar, “El Estado comunitario: más administración y menos política”. P. 22

<sup>61</sup> Plan Nacional de Desarrollo. P. 10.

<sup>62</sup> Rafael Rubiano, “Tendencias políticas del gobierno de Uribe y problemas de la coyuntura política”,

## ***1. La relación con los partidos políticos.***

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

Para una efectiva observación sobre la relación que el Presidente ha tenido con los partidos políticos durante su mandato se hace necesario recapitular un poco las transformaciones que éstos han tenido en los últimos tiempos y el papel que han jugado en la sociedad colombiana. Se estudiará básicamente a los denominados partidos tradicionales colombianos, a saber, el Partido Liberal y el Partido Conservador, debido al papel protagónico que éstos han tenido en la historia política nacional desde su fundación, siendo los actores centrales de la competencia electoral y del ejercicio del poder a lo largo del siglo pasado.

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>63</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

---

P. 2.

<sup>63</sup> 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.

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 entre ambos, por tanto las identificaciones partidistas comenzaron a declinar y dieron paso al incremento de la apatía ciudadana hacia la política.<sup>64</sup>

Paralelamente se desarrolló 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 ínter-partidista hacia las pugnas intra-partidistas 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>65</sup>

Las redes clientelistas pretendieron una función de inclusión política que fue quedando trunca en el camino<sup>66</sup>, pues cada vez se limitaron más a funcionar como una simple repartición de beneficios del Estado para quienes estuvieran inscritos dentro de las redes personales de los líderes. En consecuencia, los altos niveles de corrupción comenzaron a hacer carrera en el país, situación que favoreció el aumento del descrédito del sistema político como tal. Finalmente, la penetración a partir de los años ochenta de

---

<sup>64</sup> John Dugas, "The conservative party in Colombia", in: Kevin J. Middlebrook, *Conservative parties, the Right and Democracy in Latin America*, The John Hopkins Press, Baltimore, 2000. P.88.

<sup>65</sup> *Ibíd.* P. 89-90.

<sup>66</sup> María Emma Wills, "Clientelismo y política. Ni tan cerca ni tan lejos", en: *El periódico*, N. 18, Universidad Nacional de Colombia, Enero 21 de 2001, Bogotá, citada por: Fernán González, y otros, *Violencia política en Colombia. De la nación fragmentada a la construcción del Estado*, CINEP, Bogotá, 2003. P. 302.

actores ilegales en el mundo de la política, básicamente el narcotráfico, afectó aún mas la legitimidad de los partidos políticos.

La sumatoria final 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 frente a los partidos<sup>67</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>68</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 continuo agravamiento de la crisis llevó a tratar de hallar una solución a través de la reforma constitucional al final de los años ochenta. 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>69</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 la preocupación por diseñar un sistema que obstaculizara el accionar de los partidos

---

<sup>67</sup> Un estudio realizado por la Universidad de los Andes en 1988 y citado por John 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. John Dugas, 2000. P. 94.

<sup>68</sup> Francisco Gutierrez Sanín, *Problems with Congress in Colombia and Ecuador, 1978-2003*, 2006. P. 264.

<sup>69</sup> *Ibíd.* P. 264.

políticos a favor de las nuevas fuerzas. 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 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>70</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>71</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 (tabla 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 con el nombre de las “micro-empresas electorales”<sup>72</sup>.

---

<sup>70</sup> Fernán González, y otros, *Violencia política en Colombia. De la nación fragmentada a la construcción del Estado*, CINEP, Bogotá, 2003. P. 309.

<sup>71</sup> Se le ha denominado 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.

<sup>72</sup> Eduardo Pizarro Leongómez, *La atomización partidista en Colombia: El fenómeno de las microempresas electorales*, P. 5.

Tabla 4. Colombia: 1970-1998 Elecciones Legislativas Senado

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

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

CÁMARA DE REPRESENTANTES									
Partido	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>	---	---	---	---	---	1	---	---	---
<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	---
Total	210	199	199	199	199	199	161	163	161

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

Se puede decir entonces que el ajuste de las viejas prácticas a las nuevas normas influyó de gran manera en el deterioro de la función de representación de los intereses de la sociedad. El Congreso de la República y los partidos políticos, órganos encargados por excelencia de la representación en Colombia, han sido percibidos en los últimos años como entes desentendidos de los temas de la agenda nacional y con alta propensión a la corrupción<sup>73</sup>; se dejó entonces caer sobre el Ejecutivo la tarea de canalizar los intereses generales, pero el desgaste sufrido por esta institución durante las

<sup>73</sup> Mercedes Vargas Bustamante, Problemas de la representación política. Algunas tesis sobre el caso colombiano, Instituto para el Desarrollo de la Democracia Luís Carlos Galán, Bogotá, 2002. P. 119

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.

Entonces, en medio de la ilegitimidad en la que se sumieron las instituciones y la ineficacia de los gobiernos de la década del noventa se abonó el terreno para el surgimiento de un liderazgo que canalizara el descontento de la población. La particularidad de las circunstancias posibilitó el surgimiento de una figura como Álvaro Uribe Vélez, quien articuló un discurso político que unía al 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 esta 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>74</sup>

Así entonces, 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 a través del impulso dado a su idea de “moralización” de la política.

## **1.2. El Presidente y los partidos políticos.**

Desde la época de campaña presidencial, la “moralización de las costumbres políticas” de Álvaro Uribe buscó romper los mecanismos que usualmente les permitían a los partidos políticos en el Congreso hacer de intermediarios y legitimar su posición

---

<sup>74</sup> “Colombia necesita un neokeynesianismo” Entrevista realizada a Álvaro Uribe Vélez por Octavio Gómez, en: *El Colombiano*, Medellín 17 de septiembre de 2000. P. 12A

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. (...) <sup>75</sup> 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>76</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 radicó ante 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*" <sup>77</sup> con carácter urgente. Este proyecto de reforma política fue elaborado por el ahora Presidente sobre el desprestigio del Congreso de la República, por ende de los partidos políticos, y apoyado en su auto-representación 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>78</sup>

Ahora bien, el Presidente Uribe fue consciente de que a pesar de proponer reformas que afectaban a los partidos políticos necesitaba la ayuda de éstos 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

---

<sup>75</sup> Manifiesto Democrático de Álvaro Uribe Vélez. Punto 4.

<sup>76</sup> *Ibíd.* Punto 9.

<sup>77</sup> Proyecto de Ley N. 47 de 2002, Senado; N. 57 de 2002, Cámara de representantes.

<sup>78</sup> Álvaro Uribe Vélez y Fernando Londoño Hoyos, "Exposición de motivos de la reforma política", Bogotá, 7 de agosto de 2002.

establecer un vínculo de representación directa con la comunidad que desplazaría a las instituciones representativas. Un claro ejemplo de lo dicho anteriormente se dio durante el periodo de debates sobre el referendo en el Congreso, cuando ante la poca agilidad de los congresistas para avanzar en la aprobación 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>79</sup>; sin embargo, Uribe retornó rápidamente al dialogo 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>80</sup>.

Tras este hecho quedó claro que el Presidente 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 prorroga del periodo 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*

---

<sup>79</sup> “En el nombre del Padre...y del Presidente”, en: *Revista Semana*, edición 1067, octubre 13 de 2002.

<sup>80</sup> *Ibíd.*

*referendo y se somete a consideración del pueblo un proyecto de Reforma Constitucional*".<sup>81</sup>

En respuesta a la potencial amenaza implícita en la iniciativa del Ejecutivo, los partidos en el Congreso crearon su propia versión de la reforma política<sup>82</sup>, cuyo propósito principal fue el fortalecimiento de los partidos en contra de la fragmentación y las microempresas electorales.<sup>83</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 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>84</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 emprenderemos el camino del referendo popular. (...) el

---

<sup>81</sup> El referendo se sustentó en tres líneas de acción: reforma política, lucha contra la corrupción y ajuste fiscal.

<sup>82</sup> El Profesor Mathew Shugart de la Universidad de California, ve en la reforma política el inicio de una saludable etapa para el sistema político colombiano: "La aprobación de la reforma, a pesar de la oposición del ejecutivo, es una muestra de madurez del sistema de "frenos y contrapesos", en el cual el Congreso ha demostrado su independencia en un asunto trascendental, así como su disposición para auto-reformarse, en contra de la opinión convencional que sostenía que estaba demasiado enredado en el clientelismo como para tomar decisiones tan osadas". Tomado de: "La reforma política, paso crucial", en *Revista Cambio*, junio 30-julio 6 de 2003.

<sup>83</sup> Pedro Santana Rodríguez, "El nuevo mapa político: El referendo y las elecciones regionales y municipales", P. 7.

<sup>84</sup> "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 Colombiano*, edición electrónica.

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>85</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>86</sup>, se eliminaron 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>87</sup>. Un aspecto fundamental del rol jugado por la Corte Constitucional en este periodo, fue la percepción que se hizo de ésta 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 en detrimento de los canales existentes de representación. El presidente de la Corporación Viva la Ciudadanía, Pedro Santana Rodríguez, ejemplifica esta posición cuando escribe que la razón de esta actuación puede ser hallada en las percepciones del propio Álvaro Uribe sobre lo que debe ser un sistema político: "(...) el Presidente no cree que la democracia requiera para su

---

<sup>85</sup> "Uribe se iría por la vía del referendo popular", en: *Revista Semana*, edición 1098, mayo 18 de 2003.

<sup>86</sup> Las preguntas que no pasaron fueron las diseñadas para la penalización de la dosis personal, la eliminación de las personerías y la proroga del período de los mandatarios regionales y locales. Tomado de: "Aprobadas 15 de las 19 preguntas del Referendo", en: *Revista Semana*, Edición virtual.

[http://www.semana.com/wf\\_InfoArticulo.aspx?IdArt=71473](http://www.semana.com/wf_InfoArticulo.aspx?IdArt=71473)

<sup>87</sup> Marco Alberto Romero, "El referendo: negación de la política democrática". P. 19.

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>88</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 )

**Tabla 6. Referendo 2003. Resultados**

<b>Pregunta</b>	<b>Votos Si</b>	<b>Votos No</b>	<b>Votos Nulos</b>	<b>Total Votos ( Si + No + Nulos )</b>	<b>% Si</b>	<b>% Partic</b>	<b>Preg. sin Marcar</b>
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.

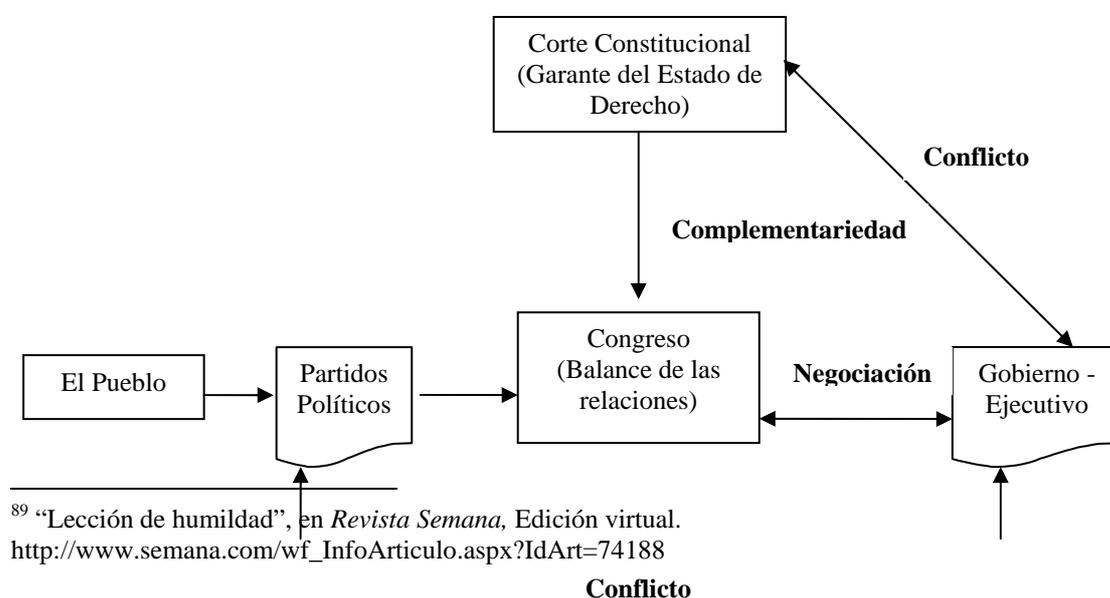
Con los resultados obtenidos el gobierno de Álvaro Uribe se vio obligado a reacomodar sus relaciones con el Congreso y los partidos políticos. La inesperada

<sup>88</sup> Pedro Santana Rodríguez, “El nuevo mapa político: El referendo y las elecciones regionales y municipales”. P. 5.

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>89</sup>

Propongo 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 caracterizadas por una disposición obligada a la negociación. El nuevo panorama se complementó 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 01 de 2003). El esquema 1 puede facilitar el entender este nuevo contexto:

**Esquema 1**  
**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 del Presidente Uribe, entendiéndose por esta razón la propuesta de reelección inmediata que comenzó a circular en diciembre de 2003. La propuesta exaltaba la figura del Presidente Uribe y la necesidad de su continuación en la presidencia “para no dejar acéfalo al poder, sin liderazgo, para impedir que llegue al poder gente mediocre o impreparada, o burócratas sin carisma, o un líder inferior”<sup>90</sup>. En ese momento, a mitad de su periodo regular, Álvaro Uribe inició su 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>91</sup>

La batalla librada en el Congreso a lo largo del 2004 mostró como los grandes esfuerzos del Presidente Uribe para asegurar el éxito de la propuesta re-eleccionista implicó el abandono de uno de los sostenes del discurso que lo caracterizó durante las elecciones y la fase “pre-referendo” de su gobierno: la batalla contra la politiquería. La impresión que en diferentes círculos había sobre una posible repartición de beneficios a parlamentarios por parte del gobierno con el 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. El proyecto de reelección inmediata fue aprobado por parte de la Corte Constitucional declarando que éste se ceñía a la norma constitucional, pero creó cuestionamientos a la institucionalidad

---

<sup>90</sup> José Obdulio Gaviria, *Reelección, que el pueblo decida*, Bogotá, Planeta, 2004. P 145, citado Cristina de la Torre, Op. Cit. P. 82.

<sup>91</sup> *Ibíd.* P. 80.

democrática y al papel de la Corte como garante del Estado de Derecho debido a la dudosa actuación de algunos magistrados de los que se insinuó habían sido comprados por el gobierno.

La estrategia de negociación había rendido 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 del Presidente como figura “providencial”.

Durante los hechos descritos se fue articulando una oposición a los proyectos presidenciales liderada por la emergente izquierda colombiana (el Polo Democrático liderado por el alcalde electo de Bogotá Luís Eduardo Garzón y que en la elecciones regionales obtuvo importantes resultados al ganar además la Alcaldía de Cali y la Gobernación del Valle; y el Frente Social y Político, integrado por el Partido Comunista y sectores del MOIR, liderado por el Senador antioqueño Carlos Gaviria<sup>92</sup>) y un creciente sector del Partido Liberal liderado por la Senadora antioqueña Piedad Córdoba. La estrategia del Presidente se enfocó en impulsar una dura postura que se inclinó hacia la destrucción de la oposición a través de discursos donde ésta fue abiertamente satanizada, promoviendo entonces una nueva fase de polarización del país.

Para concluir, la relación establecida entre Álvaro Uribe 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.

---

<sup>92</sup> Estos sectores se unieron y conformaron el Polo Democrático Alternativo para competir en las elecciones presidenciales de 2006, su candidato fue Carlos Gaviria quien se enfrentó al candidato-presidente Álvaro Uribe Vélez; en estas sus resultados fueron asombrosos, obtuvieron el 22.04% y se ubicaron como la segunda fuerza política del país pasando sobre el tradicional Partido Liberal.

Un segundo momento surgió tras la derrota del referendo y mostró un Álvaro Uribe “camaleónico” que promovía 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 dar paso a un discurso social basado en la apelación directa al pueblo.

## ***2. 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 sus cuatro años de mandato.

### **2.1. 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, 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>93</sup>.

La presión ejercida sobre el país para que brindara su apoyo al referendo no ha tenido parangón en la historia colombiana. Diferentes sectores utilizaron continuamente discursos que promocionaban el referendo como una “oportunidad histórica” para afianzar una verdadera democracia,<sup>94</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>95</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. Este estilo de promocionar el referendo puso en evidencia la tendencia hacia la “espectacularización de la política” del Presidente Uribe, toda vez que lo que se buscó fue dar un enfoque espectacular a la noticia política con el fin de

---

<sup>93</sup> José Obdulio Gaviria y Tulio Elí Chinchilla, “El imperio de la Ley”, en: *Del escritorio de Uribe. Selección de textos*, IELA, Medellín, 2002. P. 15.

<sup>94</sup> Cristina de la Torre, op. cit. P. 70.

<sup>95</sup> “A la Patria no la dejaremos sucumbir”, en: *El Mundo*, Medellín, octubre 18 de 2003. Pág. 12 A.

cautivar al telespectador<sup>96</sup>. En el libro de la periodista María Jimena Duzán se confirma lo dicho al leer el siguiente fragmento: “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>97</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.

## **2.2. La rearticulación de las relaciones Estado-sociedad a través de “la comunidad”.**

De acuerdo con la lógica del discurso de Álvaro Uribe, las costumbres clientelistas y corruptas que hasta ahora habían acompañado el ejercicio de gobierno en Colombia habían llevado al deterioro de la autoridad y la credibilidad del Estado, por tanto se hacía preciso diseñar un nuevo Estado mas fuerte pero que trabaje en beneficio directo de la población. El nuevo tipo de relación Estado-sociedad 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 públicas, en su ejecución y vigilancia. La participación ciudadana garantiza que los recursos lleguen a la gente y no se enreden en la politiquería.<sup>98</sup>

---

<sup>96</sup> Las referencias sobre el tema Mediatización de la Política, fueron tomadas de: El impacto de la televisión en la comunicación política moderna, Gustavo Martínez Pandiani. Tomado de: <http://www.mariomorales.info/?q=node/1134>

<sup>97</sup> María Jimena Duzán, Así gobierna Uribe, Editorial Planeta, Bogotá, 2004. P. 129.

<sup>98</sup> Manifiesto Democrático de Álvaro Uribe Vélez. Punto 5.

En este modelo, ya ensayado durante su paso por la gobernación de Antioquia, el papel de la comunidad era protagónico, pues se le daba a ésta la posibilidad de tener incidencia directa 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>99</sup>

Álvaro Uribe sustentó éste proyecto en dos pilares: primero, en la importancia que dio a la necesidad de enterarse de primera mano de las dificultades que afectan al país como mecanismo para diseñar políticas apropiadas a cada problema: "Los gobiernos encerrados entre estas paredes no ven los problemas"<sup>100</sup>; y segundo, en la necesidad de brindar un nuevo rol a la comunidad como gestora de su propio avance. Esta última se supone, comenzaría a jugar como la garante de 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>101</sup>

La articulación de la nueva relación Estado-sociedad suponía la activa participación de las comunidades, para lo que el Presidente dispuso diferentes canales.

---

<sup>99</sup> 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: Álvaro Uribe Vélez, óp. Cit. P. 102.

<sup>100</sup> "Consejos comunales han reunido a 26.950 personas", en: *El Colombiano*, Medellín, febrero 18 de 2004, sección Colombia.

\* Se alude a la reconstrucción llevada a cabo tras la tragedia causada por el terremoto ocurrido el 25 de enero de 1999 y que destruyó la región del eje cafetero.

<sup>101</sup> Álvaro Uribe Vélez, "Austeridad, transparencia y participación comunitaria", Discurso pronunciado en el Congreso de Alcaldes Electos en Cartagena de Indias el 16 de diciembre de 2000, en: Álvaro Uribe Vélez, óp. Cit. P. 264-265.

El mecanismo que mejor describe esta nueva relación es el de los consejos comunales de gobierno. Para los consejos el Presidente convoca a las “comunidades” a reuniones donde se discuten y toman decisiones que luego el Presidente ordena se pongan en práctica. El mecanismo sustituye las instituciones de intermediación tradicionales (partidos políticos, movimientos sociales, ONG) por la relación directa entre Presidente y comunidad para definir las políticas públicas pertinentes para cada localidad lo que ha llevado a centrar en su figura presidencial la totalidad del gobierno.



Fotografía 5. El Presidente Uribe en su visita a Timbío - Cauca, el 18 de diciembre de 2002.<sup>102</sup>

Ahora bien, la invitación hecha a la comunidad se caracterizó por los filtros que a ésta 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 cual es el tema que van a tratar.<sup>103</sup>

<sup>102</sup> Las fotos han sido tomadas de la pagina Web de la Presidencia de la República: [http://www.presidencia.gov.co/prensa\\_new/fotos/index.htm](http://www.presidencia.gov.co/prensa_new/fotos/index.htm)

<sup>103</sup> María Jimena Duzán, Así gobierna Uribe, Editorial Planeta, Bogotá, 2004. P. 87-88

Además de la selección premeditada de invitados y temas, las decisiones parecen ser 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 hace es asignar ante la comunidad lo que ya se había estipulado en el Plan de Desarrollo y en el Presupuesto Nacional y cita el ejemplo de lo ocurrido en la audiencia realizada 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>104</sup>

El funcionamiento de los consejos comunales es una tarea ardua. Con duraciones que podían llegar a las 12 horas continuas de trabajo, el Presidente, sus ministros, gobernadores y alcaldes presentan un diagnóstico base de la región. Seguidamente los participantes exponen sus necesidades, sobre las cuales el presidente formula y ordena una serie de responsabilidades al “resto” del cuerpo de gobierno. 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 Álvaro Uribe, reduciendo el papel del gabinete y los representantes locales a ser simples ejecutores de las órdenes presidenciales.

Claro ejemplo de esto se puede hallar en un fragmento de la descripción que la periodista María Jimena Duzán hace de dichos consejos: “– A ver, ¿cómo va este proyectito, ministro? Mire a ver si puede mejorarme la propuesta para yo poderse la presentar a los campesinos que necesitan esa tierrita.

- Sí, señor Presidente.

- ¿Cuanta platica dice usted que nos faltaría?

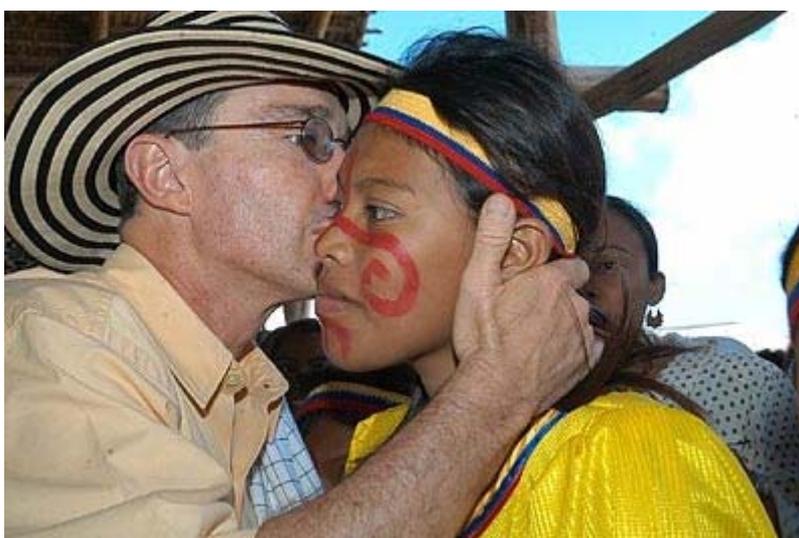
- No tengo el dato preciso, señor Presidente; si me permite unos minutos, le prometo que lo consigo.”<sup>105</sup>

---

<sup>104</sup> Cristina de la Torre, óp. Cit. P. 60.

<sup>105</sup>Ibíd. P. 89.

Al mismo tiempo del ejercicio de gobierno puntual que conllevan los consejos comunitarios, estos contemplan un segundo elemento que permite una interacción simultánea con todo el país. La transmisión de los consejos por los canales oficiales de televisión y radio a todo el territorio nacional permite ampliar los canales de relación entre el gobernante y sus gobernados; el resto del país queda incluido en el ejercicio comunitario al observar lo que le puede suceder y proyectarlo en planos locales, regionales y finalmente nacionales. Se trata de un ejercicio pedagógico y de una promesa que genera expectativas respecto a una comunidad nacional abrazada alrededor de un Presidente cercano a la realidad de sus ciudadanos.



Fotografía 6. El presidente de la República, Álvaro Uribe Vélez, saluda a una joven indígena durante el acto de entrega de 15 posadas para la comunidad Wayuú en Uribia - Guajira, que permitirán la reactivación del turismo ecológico en esta región del país.

Es innegable el impacto que causó en la población ésta dinámica de gobierno: “En un país donde los presidentes son inaccesibles, (...), la presencia de un presidente en las reuniones puede producir un efecto psicológico aplastante.”<sup>106</sup> No obstante, sus detractores vieron más bien un descuido al dejar a un lado los verdaderos temas

---

<sup>106</sup> *Ibíd.* P. 86.

nacionales por dedicarse a resolver problemas menores que competen a sus subalternos de orden local.<sup>107</sup>

Investigadores y analistas como Cristina de la Torre, y María Teresa Uribe ven en esta forma de gobierno una fuerte tendencia a la des-institucionalización de la política. Aluden que la pretensión de acaparar las formas de intermediación institucional y la burocracia pública en la cabeza de la nación, pone en peligro la formación de una sociedad crítica y deliberativa que permita 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>108</sup> Asimismo, consideran que la unidad en torno a una única figura sacrifica el disenso y da paso a posturas inflexibles con respecto a la diferencia, que puede ser incluso catalogada de delito.<sup>109</sup>



Fotografía 7. Visita de Álvaro Uribe el 8 de octubre de 2005 a los damnificados de la avalancha ocurrida la noche del 6 de octubre en Bello – Antioquia. En esta visita el Presidente ordenó a los ministros de Transporte y vivienda coordinar las ayudas: “No es cuestión de promesas al calor del dolor, sino de trabajar con mucho método y mucha consistencia a ver si vamos resolviendo problemitas.”

<sup>107</sup> Juan David Ramírez Correa, “Consejos comunales han reunido a 26.950 personas”, en: *El Colombiano*, Medellín, febrero 18 de 2004, sección Colombia.

<sup>108</sup> Pedro Medellín, *El Tiempo*, marzo 18 de 2003. Citado por Cristina de la Torre. Op. Cit. P. 65.

<sup>109</sup> María Teresa Uribe, “El republicanismo patriótico”. Cristina de la Torre, Álvaro Uribe o el neopopulismo (...).

### 2.3 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. El norte de su política de “Seguridad Democrática” estuvo determinado por la imperiosa necesidad de la derrota a las guerrillas, principalmente a las FARC-EP, y al narcotráfico; es decir, por los elementos fundamentales que hacen del proyecto de “ley y orden” el componente central de su gobierno.

Si bien es cierto que el eje de ésta 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>110</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>111</sup> “La seguridad necesita fortalecer al Estado y contar con la colaboración de la ciudadanía a la fuerza pública.”<sup>112</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.

---

<sup>110</sup> José Obdulio Gaviria y Tulio Elí Chinchilla, en: Álvaro Uribe Vélez, op.cit. P. 14

<sup>111</sup> En la lógica del pensamiento de Uribe las comunidades no son entes neutrales, por tanto son alineadas dentro de la simple clasificación amigo-enemigo.

<sup>112</sup> 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 en Bogotá el 29 de abril de 1999. Ibíd. P. 78



Fotografía 8. Uribe apoya a los familiares de las víctimas de la violencia. Cajamarca - Tolima, abril 12 de 2004.

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 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 que fácilmente puede ceder ante la arbitrariedad y favorecer la polarización. Esta situación pone en riesgo la posibilidad de generación de espacios libres de debate y crítica ante eventuales delirios de vigilancia<sup>113</sup>.

En ésta forma de relacionarse a través de la Seguridad Democrática jugó un papel determinante el lenguaje. El hecho de rescatar el uso de los símbolos patrios y la constante apelación a la palabra “Patria” se propusieron con el fin de movilizar a la sociedad alrededor del programa del Presidente. El peso cultural que encierra retomar

---

<sup>113</sup> Daniel Pécaut, *Midiendo fuerzas (...)*. P. 99.

estos elementos patrióticos, es a los ojos de María Teresa Uribe una estrategia del Presidente para justificar la estrategia de guerra antisubversiva.<sup>114</sup>

Resumiendo, las formas de relación entre Álvaro Uribe y la población colombiana marcaron una nueva ruta en el estilo de gobernar acostumbrado en Colombia. Gobiernos alejados de sus gobernados y basados en largas cadenas de intermediación dieron paso a una figura presidencial que procura una constante relación directa con la población.

Todos los escenarios fueron privilegiados, como quedó claramente demostrado con la propuesta de participación activa de la ciudadanía en la conquista de la seguridad. Si bien en este escenario no se pudo dar una incidencia directa en la toma de decisiones como en los otros, si se consideró que la participación activa de la población resultaba fundamental en el objetivo de alcanzar la paz.

Dichas formas de gobernar en contacto directo con la gente han llevado a arrinconar a la democracia representativa en favor del protagonismo del Ejecutivo.<sup>115</sup> Estas nuevas condiciones del sistema político y el fortalecimiento de la figura de Álvaro Uribe, implican la personalización de la política y la erosión de mecanismos de intermediación y representación liberales.

### ***3. La relación con los medios de comunicación: el protagonismo.***

La relación que se ha dado entre Álvaro Uribe Vélez y los medios de comunicación no tiene antecedentes en la historia política colombiana. Concedor de los efectos que tienen los medios en la creación de símbolos de identidad, Álvaro Uribe

---

<sup>114</sup> María teresa Uribe, El republicanismo patriótico. P. 20-21.

<sup>115</sup> Cristina de la Torre, op. cit. P. 70.

explotó al máximo su relación con ellos, consolidándola como un importante puente para 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 como “El Presidente”. Omar Rincón lo describe 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>116</sup>

La estrategia que Álvaro 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.

### **3.1. La construcción mediática de Uribe.**

La imagen que desde su campaña ha ido construyendo Álvaro Uribe responde a los cambios que en comunicación política se han dado en los últimos años. La construcción de la imagen de los políticos ha restado importancia a la promulgación de programas e ideologías, favoreciendo la elaboración de figuras de alto impacto en la población. Hoy la motivación ejercida sobre el electorado depende más del efecto que la

---

<sup>116</sup> Omar Rincón, “Uribe y los medios de comunicación: Una democracia espectáculo y una ciudadanía contemplativa”, P. 15.

imagen política tenga sobre las emociones de las personas que de la evaluación racional de los electores sobre los programas de gobierno.



Fotografía 9. Foto con niños indígenas tomada durante el consejo comunal realizado en Mitú – Vaupés el 10 de septiembre de 2005.

Acorde con la tendencia de la política mediática, la estrategia de Álvaro 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 ha obtenido como resultado un Presidente que generó gran confianza e identificación entre los colombianos, claro ejemplo es la opinión de los jóvenes del Chorro de Quevedo cuando declaran que no entienden nada del referendo, pero que lo van a apoyar porque el Presidente “es un berraco”<sup>117</sup>

---

<sup>117</sup> Cristina de la Torre, Op. Cit. P. 71.



Fotografía 10. Uribe durante la imposición de la Santa Ceniza, 25 de febrero de 2004.

En esta tarea Álvaro Uribe ha sabido 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:

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>118</sup>

El uso que Álvaro Uribe hace del lenguaje muestra este credo. Expresiones coloquiales, diminutivos y la constante presencia de refranes populares, se han combinado hábilmente con la recuperación del lenguaje patriótico. De esta manera Uribe exhibe un lenguaje fuerte, donde si bien la necesidad de imponer el orden es el punto central, ésta queda matizada con el uso de palabras sencillas que generan una sensación de familiaridad y tranquilidad entre los oyentes. En su alocución del año nuevo 2004, se ejemplifica lo dicho:

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

---

<sup>118</sup> Marco Palacios, “Un presidente de a caballo”, P. 32.

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>119</sup>

Paralelamente Álvaro Uribe fue diseñando una estética que le permite exteriorizar la imagen de un personaje que verdaderamente es cercano a la gente. Este personaje se muestra como una persona sencilla, con la cual es posible para gran parte de los colombianos identificarse. En sus viajes a diferentes lugares del país usa un vestuario cotidiano a los colombianos, que incluso podría ser catalogado de montañero: ropas sencillas, un arrugado sombrero “aguadeño”, y un poncho son prendas que se han vuelto características en su estilo y que ha sabido combinar perfectamente con las indumentarias típicas de la región que visita.



Fotografía 11. “La niña tiene sus ojos, los ojos tienen su niña. Los ojos de la niña, son la niña de mis ojos”, recitó el Presidente de la República al inicio del consejo comunal de gobierno inspirado por la belleza Luz Miriam Granados, esta niña santandereana que junto con sus compañeros, pidió apoyo al Mandatario para mejorar la infraestructura de los colegios de su región. Vélez - Santander, julio 3 de 2004.

---

<sup>119</sup> Mensaje de año nuevo. Alocución presidencial, diciembre 31 de 2004, Serranía del Chiribiquete-Guaviare. Tomado de:  
[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)

En momentos en los que de acuerdo a las palabras de 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>120</sup>, Álvaro Uribe supo aprovechar la gran influencia que éstos tienen en la sociedad, al poner 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 consejos, el contacto inmediato que establecía con la población fue complementado con las transmisiones en vivo que los cubrían, permitiendo que el país pudiera ver todos los sábados en directo a Álvaro Uribe ejerciendo su papel de gobernante.



Fotografía 12. Consejo comunal de gobierno realizado en San José del Guaviare – Guaviare el 1 de octubre de 2005.

De igual manera, Álvaro 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 Uribe decidió

---

<sup>120</sup> María Jimena Duzán, óp. cit. P. 85.

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>121</sup> Los “reportajes del Presidente”<sup>122</sup> reforzaron la identidad entre “la comunidad” y el líder y, al mismo tiempo, creaban apoyo complementario a su política de Seguridad Democrática.



Fotografía 13. Álvaro Uribe Vélez, durante la clausura del foro ¿Se Está Ganando la Guerra?, organizado por el diario el Tiempo, Caracol, la revista Semana y el Programa de Las Naciones Unidas Para el Desarrollo, PNUD, julio 28 de 2004.

Con 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, el cual le ayudó en sus 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.

---

<sup>121</sup> Juan Carlos Gómez Giraldo, “Del régimen de comunicación política del presidente de Colombia Álvaro Uribe Vélez. P. 11.

<sup>122</sup> El término “Reportajes del Presidente” lo he usado con el fin denominar de esta forma a las acciones presidenciales que buscan informar directamente algunos acontecimientos importantes al país.

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 (TLC) para la economía nacional, el fracasado rescate del Gobernador de Antioquia, Guillermo Gaviria Correa y su asesor de paz, el ex ministro Gilberto Echeverri Mejía, el atentado al club El Nogal, entre otros muchos.



Fotografía 14. Con Yolanda Pinto, viuda del asesinado Gobernador de Antioquia Guillermo Gaviria Correa, mientras le explicaba las operaciones desarrolladas en la zona.

En estos casos el Presidente hizo una constante presencia pública marcada por un estilo de discurso emotivo y un manejo corporal agresivo, combinación que causó un fuerte impacto en las personas y reforzó la fuerte conexión entre Álvaro Uribe y sus gobernados. Juan Carlos Gómez explica que este efecto es preparado y se dirige a conservar una alta credibilidad y popularidad. “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>123</sup>

En el fortalecimiento de esta imagen mediática de Álvaro Uribe contribuyeron significativamente los medios de comunicación. La alta aceptación de la imagen de

---

<sup>123</sup> *Ibíd.* P. 13.

Álvaro Uribe fue vista por los dueños de los medios como un buen negocio para ellos, pues por 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 medios de comunicación la independencia en el análisis de los hechos y en la construcción de una crítica, pues se aliaron con el proyecto patriótico de ley y orden.<sup>124</sup> Así entonces, el oficio de informar se convirtió en el de estar de acuerdo con el gobierno, coartándose la posibilidad de cuestionar: Quien cuestiona es un irresponsable.<sup>125</sup>

La opinión pública quedó subordinada por la estrategia uribista que se encargó de persuadir a los colombianos para que centraran su atención en los temas que él decidía, sin importar si estos estaba acordes con las necesidades e inquietudes de las personas. No obstante, algunos medios se atrevieron a cuestionar las actuaciones del Presidente y la forma en cómo ha tomado las riendas del país. Periodistas como Daniel Coronell (Director de Noticias UNO), Hollman Morris (Realizador y presentador de Contravía), el humor político de La Banda, entre otros, se arriesgaron esforzándose por mostrar al país las realidades que quedaban ocultas bajo el carisma del presidente. Predeciblemente, estos periodistas se han encontrado con contratiempos que van desde dificultades para tener una alta divulgación, pues los horarios en los que son transmitidos son de bajo *rating*, hasta amenazas contra su vida.

Podemos concluir entonces que Uribe ha sabido aprovechar las herramientas que el auge de la política mediática ha puesto en el ambiente. 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

---

<sup>124</sup> 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 burlescamente “Radio Casa de Nariño”.

<sup>125</sup> Omar Rincón, op. cit. P. 17.

que impulsen la difusión de discursos orientados al servicio de una persona o proyecto.<sup>126</sup> La estrategia de comunicaciones diseñada y usada por Álvaro Uribe en su primer mandato presidencial fue dirigida hacia la segunda posibilidad. Una fuerte tendencia a centrar en su figura la atención de los medios de comunicación, ha conducido a los colombianos a entender a Uribe como un ente separado e independiente del gobierno nacional, es decir, confirma su tendencia hacia una excesiva personalización del poder.

#### ***4. Conclusiones.***

A partir del estudio hecho sobre las formas en que Álvaro Uribe gobernó durante su primer mandato presidencial, podemos 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 representantes en el Congreso pero perdieron buena parte de sus capacidades para la intermediación, batalla que fue ganada por el Presidente.

El Presidente 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 en la de un líder personal.

La suma de estos elementos produjo como consecuencia inmediata la reelección del Presidente en mayo de 2006 con un importante resultado del 62.20% de votos obtenidos (Tabla 7 y 7.1). Estos resultados sólo confirmaron la tendencia favorable al proyecto de Álvaro Uribe mostrada unos meses antes cuando el “uribismo” se alzó con

---

<sup>126</sup> Aldo Olano Alor, “Tentaciones autoritarias en la región andina”, P. 151.

el 68% de las curules del Senado en las elecciones legislativas celebradas en marzo de 2006 (Tabla 8). Esto muestra dos cosas: primero, la necesidad del Presidente de tener legisladores propios, tarea que se logra con la atracción de políticos que salen de los partidos políticos tradicionales a los brazos de Álvaro Uribe (Tabla 8.1); y segundo, la reelección como prueba de fuego que aprueba las nuevas relaciones Ejecutivo-sociedad.

Paralelamente, el ejercicio de gobierno de Álvaro Uribe legó a la política colombiana, aunque de manera impensada, la consolidación de una oposición articulada y activa. Los partidos políticos como se dijo anteriormente 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 Uribe; es a partir de esta nueva situación que se posibilitó en Colombia la construcción de una oposición centrada en el ejercicio de controlar los actos del gobierno en lugar de la tradicional oposición que se enfocaba en la búsqueda de la negociación con el gobierno<sup>127</sup>. Así entonces, el Partido Liberal, tradicional actor de la vida política nacional, hoy se declara en abierta oposición a la forma de gobernar del Presidente Uribe y a sus políticas; por otro lado, a través del Polo Democrático Alternativo, la izquierda se situó como una opción viable y de amplia aceptación, logrando su más grande victoria al consolidarse como la segunda fuerza electoral del país en las elecciones presidenciales al obtener el 22.04% de los votos (**¡Error! No se encuentra el origen de la referencia.**).

---

<sup>127</sup> 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 ésta fueron los resultados obtenidos por el ex general 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”*. P. 23. Por otra parte, no se puede desconocer la intención de la Unión Patriótica en los años ochenta de llevar a cabo una verdadera oposición en el país, 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.

La irrupción de Álvaro Uribe 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 políticos tradicionales para dar paso a un sistema donde las “nuevas” fuerzas han ganado el apoyo electoral (Tablas 7.1 y 8.1). Hoy tenemos entonces un sistema constituido por una derecha conservadora aglutinada alrededor de la figura del Presidente<sup>128</sup> que se enfrenta abiertamente a una oposición conformada por el Partido Liberal y el Polo Democrático Alternativo.

**Tabla 7. República de Colombia Elecciones Presidenciales de 2006: Resultados**

<b>Candidato</b>	<b>Partido</b>	<b>Votos</b>	<b>Porcentaje</b>
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 Duran	Movimiento Nacional de Reconciliación	22,039	0.19%
Carlos Arturo Rincón Barreto	Movimiento Comunal y Comunitario de Colombia	20,477	0.17%
<b>Total Votos</b>		<b>12,058,788</b>	
<b>Porcentaje de Participación</b>		<b>45.11%</b>	

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

<sup>128</sup> Esta derecha se encuentra 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 ed., *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)**

Año	Partido Liberal	Partido Conservador	Otros Partidos	Total Votos
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
Promedio período	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”, in: Kevin J. Middlebrook, *Conservative parties, the Right and Democracy in Latin America*, The John Hopkins Press, Baltimore, 2000. P. 96.

Datos 2002-2006, Registraduría Nacional del Estado Civil.

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

<b>PARTIDOS URIBISTAS</b>	<b>VOTOS</b>	<b>% votos Partido / Válidos</b>	<b>ASIGNADAS</b>	<b>PREFERENTE</b>
PARTIDO SOCIAL DE UNIDAD NACIONAL (o Partido de la U)	1,591,775	17.30	20	Con Voto Preferente
PARTIDO CONSERVADOR COLOMBIANO	1,470,029	15.98	18	Con Voto Preferente
PARTIDO CAMBIO RADICAL	1,211,457	13.17	15	Con Voto Preferente
PARTIDO CONVERGENCIA CIUDADANA	566,823	6.16	7	Con Voto Preferente
MOVIMIENTO ALAS EQUIPO COLOMBIA	418,124	4.54	5	Con Voto Preferente
PARTIDO COLOMBIA DEMOCRATICA	272,524	2.96	3	Con Voto Preferente
MOVIMIENTO COLOMBIA VIVA	229,556	2.50	2	Con Voto Preferente

<b>PARTIDOS OPOSICIÓN</b>	<b>VOTOS</b>	<b>% votos Partido / Válidos</b>	<b>ASIGNADAS</b>	<b>PREFERENTE</b>
PARTIDO LIBERAL COLOMBIANO	1,436,657	15.62	18	Con Voto Preferente
POLO DEMOCRATICO ALTERNATIVO	875,451	9.52	10	Con Voto Preferente

<b>PARTIDOS IND.</b>	<b>VOTOS</b>	<b>% votos Partido / Válidos</b>	<b>ASIGNADAS</b>	<b>PREFERENTE</b>
MOVIMIENTO MIRA	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
Promedio período		49,35		30,208		15,743	

Fuentes: Datos de 1974-1998, John Dugas, "The Conservative Party in Colombia", in: Kevin J. Middlebrook, *Conservative parties, the Right and Democracy in Latin America*, The John Hopkins Press, Baltimore, 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 he desarrollado un detallado acercamiento al momento vivido por Colombia a partir de la elección de Álvaro Uribe como Presidente de la República en 2002. 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 y su estilo de gobierno. En el segundo capítulo examine cuidadosamente la forma en que el Presidente se ha relacionado con las diferentes instancias de la sociedad y ha construido su imagen; sin embargo el análisis desarrollado me ha llevado algo más lejos. Se determinó como Álvaro Uribe durante su primer mandato presidencial transformó las relaciones entre Estado y sociedad. Mostré que para dicho cambio la propuesta de Estado Comunitario del Presidente fue central; en la retórica presidencial el nuevo Estado debía ser eficiente y estar al servicio de los colombianos, para lograrlo el Presidente 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 el Presidente 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 conecta directamente al Ejecutivo con la sociedad. En segundo lugar, usando los medios de

comunicación y la interacción cara a cara, el Presidente comenzó a crear un imaginario de comunidad que reconciliaba a la autoridad estatal -encarnada en el jefe de Estado- con los ciudadanos, quienes ahora tenían la posibilidad de sentirse parte integrante del nuevo proyecto de nación. Estas transformaciones han fortalecido la tendencia del sistema político colombiano hacía una institucionalización edificada alrededor de la persona del Presidente. El eje articulador del Estado en Colombia a lo largo del periodo 2002-2006 se ha consolidado a partir de la proyección de Álvaro Uribe como figura providencial y salvadora del país.

En este capítulo de cierre discuto lo aprendido 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>129</sup>. Frente a estas perspectivas propongo introducir para el estudio del caso colombiano 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 Estados Unidos.

Considero que este enfoque puede abrir la puerta a nuevas interpretaciones del ejercicio de gobierno de Álvaro Uribe, dejando a un lado la propensión analítica implícita en las otras teorías a tratarlo como un caso excepcional. A su vez, la

---

<sup>129</sup> Felipe Burbano de Lara, “Populismo, Democracia y Política: El caso de Abdalá Bucaram” en: Juan J. Paz y Miño, Pról., *Populismo*, ILDISEI-Abya Yala, Quito, 1992. Marcos Novaro, “Populismo y Gobierno: Las transformaciones en el peronismo y la consolidación democrática argentina”; José Nun, “Populismo, representación y menemismo”; Aníbal Quijano, “Populismo y fujimorismo”, en: Felipe Burbano de Lara, *El fantasma del populismo: aproximación a un tema siempre actual*, Nueva Sociedad, Caracas, 1998.

perspectiva que propongo facilita la observación del legado que el Presidente Uribe ha dejado a la política nacional, proporcionando una mejor comprensión de la vida política colombiana actual y su futuro inmediato.

### ***1. 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 la definición de dominación como la probabilidad de encontrar obediencia dentro de un grupo determinado para mandatos específicos<sup>130</sup>. La obediencia aparenta ser un acto natural por parte de los dominados como resultado de la influencia que el dominador ejerce sobre ellos.

La teoría de la dominación de Weber es relevante en este análisis debido a su fuerte relación con los regímenes de gobierno. La dominación es considerada parte fundamental del desempeño de cualquier gobierno por ser ésta el apoyo fundamental para hallar la obediencia necesaria a un mandato específico de su mandatario. En un régimen de gobierno se hace ineludible legitimar la dominación para que esta pueda ser efectiva; según Weber existen tres tipos posibles de legitimación de la dominación: legal, tradicional y carismática.<sup>131</sup>

La teoría weberiana del carisma<sup>132</sup> es frecuentemente mencionada en la explicación de ejecutivos personales como el de Álvaro Uribe, así lo demuestran las alusiones hechas a ésta teoría en los trabajos de Luís Guillermo Patiño (2006), Cristina de la Torre (2005), y Daniel Pécaut (2004). Bajo este tipo de dominación las órdenes fluyen de un individuo que gracias a sus cualidades únicas logra generar una gran

---

<sup>130</sup> Max Weber, *Economía y Sociedad. Esbozo de una sociología comprensiva*, volumen I, Fondo de Cultura Económica, Bogotá, 1994. P. 170.

<sup>131</sup> Regina F. Titunik, *Democracy, Domination, and Legitimacy in Max Weber's Political Thought*, 2005. P. 144.

<sup>132</sup> La dominación carismática es aquella que se encuentra cimentada en las cualidades excepcionales del líder portador del carisma. Max Weber, *op. cit.* P. 193-194.

devoción entre las personas.<sup>133</sup> La dominación carismática se basa en la devoción afectiva a la persona del señor y a sus dotes vistos como “extraordinarias” (carisma)<sup>134</sup>, lo que le permite gozar a éste 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 si mismo para legitimar la dominación; en todo caso, si falta dicho reconocimiento la autoridad del líder se desvanece.<sup>135</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 autentico carácter heroico y profético. Por eso se comporta revolucionariamente, invirtiendo todos los valores y rompiendo absolutamente con toda norma tradicional o racional: “esta escrito, pero yo os digo”<sup>136</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

---

<sup>133</sup> Regina Titunik, Op. Cit. P. 144.

<sup>134</sup> Max Weber. P. 711.

<sup>135</sup> *Ibíd.* P. 194.

<sup>136</sup> *Ibíd.* P. 851.

hace de éste una forma de dominio inestable por la alta dependencia que tiene de la necesaria demostración reiterada de la fuerza del líder. En caso de que ésta no sea demostrada de manera efectiva su legitimidad cesa a causa del abandono de sus seguidores.<sup>137</sup>

Finalmente, 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>138</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>139</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 del líder que garantice la prolongación de la dominación.<sup>140</sup>

Teniendo esta base sobre las condiciones necesarias para ejercer un dominio basado en el carisma, se pueden observar importantes coincidencias entre el tipo de dominación carismática y lo que he descrito para el caso de Álvaro Uribe.

---

<sup>137</sup> *Ibíd.* P. 856 y ss.

<sup>138</sup> Para Weber, la dominación de carácter tradicional encuentra la base de su legitimación en normas surgidas en tiempos pasados. Regina Titunik, *óp. Cit.* P. 144.

<sup>139</sup> *Ibíd.* P. 858.

<sup>140</sup> *Ibíd.* P.858.

He demostrado en los anteriores capítulos que el ascenso de Álvaro Uribe estuvo determinado por la coyuntura que el país atravesó a finales de los noventa y principios del siglo XXI. Esta coyuntura puede caracterizarse a grandes rasgos como una crisis de legitimidad de la dominación tradicional de los partidos Liberal y Conservador. La aguda crisis económica y el fracaso en las conversaciones de paz con la guerrilla de las FARC evidenciaron el fracaso de la Constitución de 1991 como pacto de convivencia nacional, por lo que se abonó el terreno para la emergencia de una figura providencial que encarnara en su ser la “regeneración” del país<sup>141</sup>. Es así como Álvaro Uribe estructuró un discurso fundamentado en la lucha contra la corrupción del sistema político y los problemas de orden público que le permitió ganar adeptos a su causa y de este modo avanzar hacia la presidencia en 2002. Visto desde una perspectiva weberiana, Álvaro 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 con su paso por la Gobernación de Antioquia.

El clima político imperante en Colombia favorecía la emergencia de un líder carismático toda vez que éste se afianzaba en los impulsos manifiestos de transformar el orden establecido en Colombia a partir de la Constitución de 1991. El momento político colombiano desde 1991 se caracterizó por la crisis en la que se sumía la dominación tradicional, cuya salida presentaba dos posibles caminos: la emergencia de una dominación legal<sup>142</sup> avanzada, o el surgimiento de un liderazgo carismático. La ruta trazada por la Constitución de 1991 aspiraba a lograr la primera solución, su fracaso abrió el camino para el desarrollo de la segunda opción. El frustrado intento de alcanzar

---

<sup>141</sup> A propósito del termino regeneración, en diferentes círculos se ha comparado el proyecto del Presidente Uribe con el emprendido por Rafael Núñez y Miguel Antonio Caro a finales del siglo XIX y que ha sido conocido en la historia colombiana como “La regeneración”.

<sup>142</sup> La dominación legal en Weber es aquel tipo de dominación que se desprende de la creencia en la legalidad de las leyes establecidas.

una democratización profunda a través de la adopción de nuevas reglas de juego permitió la emergencia de Álvaro Uribe y sus proyectos de cambiar la herencia institucional del Estado por medio de su propuesta de Estado Comunitario.

Hay un segundo elemento de la explicación weberiana de la dominación carismática que resulta pertinente para el caso Uribe. Los intentos de institucionalización del mandato carismático del Presidente Uribe se observan en su propuesta de reelección y se confirman con su posterior triunfo en esta. Sin embargo, y al igual que lo predicho en la teoría weberiana, dicha institucionalización ha tambaleado debido a algunos inconvenientes surgidos en el inicio de su segundo periodo 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 las relaciones existentes entre el Presidente y parte importante de su equipo con los paramilitares<sup>143</sup>, han socavado la imagen carismática de Álvaro Uribe, legitimidad de su dominio, es decir, han menguado el reconocimiento de sus cualidades excepcionales, y por ende su legitimidad como líder, poniendo al Presidente en un arduo trabajo de reinención de su imagen providencial a través del endurecimiento de su discurso.

De igual manera, la dominación establecida por Álvaro Uribe confronta el problema de la sucesión, toda vez que al momento no hay un líder visible que aparezca como sucesor de su obra. Aunque me encuentro situada en un momento muy temprano de su segundo mandato como para afirmar algo a este respecto, puedo decir que no se ve en el comportamiento del uribismo señales que permitan sospechar la irrupción en el escenario de un personaje con la suficiente fuerza para sucederlo. El poco interés demostrado por el Presidente en consolidar un movimiento de apoyo organizado, el

---

<sup>143</sup> Este episodio ha sido denominado en Colombia como el escándalo de la “parapolítica” y se encuentra al momento de escribir este texto en pleno desarrollo. Información detallada y precisa sobre la confluencia que se dio entre paramilitares y políticos y la injerencia de ésta en la política nacional especialmente a partir de la elección de Álvaro Uribe se encuentra en la investigación realizada por la Corporación Arco Iris: “Paramilitares y Políticos”, en: *Revista Arcanos*, N. 13, Bogotá, marzo de 2007.

daño sufrido por los escándalos de corrupción, y las disputas internas del uribismo<sup>144</sup> han minado el surgimiento de un personaje con las capacidades adecuadas y el reconocimiento necesario para perpetuar el proyecto del Presidente.

En suma, se puede decir que en el ejercicio de gobierno de Álvaro Uribe se cumplen algunos de los atributos propuestos por Weber para caracterizar al líder carismático y la dominación que este ejerce: liderazgo ejercido a partir del carisma personal, surgimiento de dicho liderazgo debido a una serie de circunstancias especiales, devoción afectiva a la persona del señor y desconocimiento del orden preestablecido. Estas características han facilitado que el Presidente Uribe establezca la nueva relación entre Ejecutivo y sociedad descrita en el capítulo anterior.

En definitiva, la noción de carisma hace parte importante de la explicación del caso Uribe pero resulta incompleta para entender de manera más 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.

## ***2. Populismo/Neopopulismo.***

El término neopopulismo y su ascendiente directo, el populismo, han retomado importancia en el debate académico y político latinoamericano con el propósito de explicar los nuevos regímenes políticos que han aparecido en América Latina desde la década de los noventa. En Colombia el tema se ha afianzado en los círculos académicos

---

<sup>144</sup> La disputa más clara es la que se ha dado entre los líderes de los dos movimientos uribistas más importantes: Germán Vargas Lleras, líder del Partido de la U, y Juan Manuel Santos, líder de Cambio Radical.

a partir de la presidencia de Álvaro Uribe, quien ha sido señalado como populista por gran parte de los analistas colombianos<sup>145</sup>.

El término populismo ha sido utilizado indiscriminadamente para referirse a diversos fenómenos en diferentes épocas, generando gran confusión acerca de lo que se quiere caracterizar con éste, por ello propongo acogerme 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 suficientemente maleable como para adaptarse a las cambiantes oportunidades y constricciones del contexto que enfrenta.<sup>146</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>147</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;

---

<sup>145</sup> Los análisis más acertados al respecto son los hechos por Pedro Santana, Marco Alberto Romero, Cristina de la Torre y Luís 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.

<sup>146</sup> Germán Lodola, *Neopopulismo y compensaciones a los perdedores del cambio económico en América Latina*, 2004. P. 15.

<sup>147</sup> La noción de populismo como estrategia política se apoya en el aporte realizado por Kurt Weyland al proponer 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 éste), 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*, Centro Andino de Acción Popular –CAAP-, Quito, 2004. P. 31.

- Una forma de movilización vertical (es decir, de arriba-abajo) que subordina mecanismos convencionales de mediación política;
- Una ideología ecléctica y “anti-establecimiento”; y
- Un uso sistemático y expandido de métodos redistributivos y clientelares como instrumento político para generar apoyo entre los sectores populares.<sup>148</sup>

Ahora bien, del concepto populismo se ha desprendido recientemente el término neopopulismo, usado para describir los diferentes tipos de gobierno que se han dado desde los noventa 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 más recientemente Álvaro Uribe 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 el contexto de la aplicación de políticas neoliberales.<sup>149</sup>

Desde la perspectiva del neopopulismo, las condiciones para desarrollar un modelo populista han variado y han llevado a la modificación de sus rasgos distintivos. Una primera modificación se halla en 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; hoy las crisis económicas generadas por el neoliberalismo han llevado a que la fuente de apoyo no se encuentre en una clase obrera urbana con altos niveles de organización, sino en grupos marginados compuestos

---

<sup>148</sup> Lodola, Op. Cit. P. 16.

<sup>149</sup> 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 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. Weyland, Op. Cit. P. 26-30.

básicamente por los sectores informales urbanos, y en menor medida por la población rural pobre. El neopopulismo supone 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. El neopopulismo, en cambio, ha dejado a un lado las relaciones de intermediación corporativa a favor del establecimiento de relaciones directas y personales con los gobernados, lo que ha truncado la formación de movimientos organizados en pro de movimientos caracterizados por su baja institucionalidad.<sup>150</sup>

La ideología anti-establecimiento ha perdurado como dispositivo discursivo a pesar del cambio en la tipificación del “enemigo”. Los populistas identificaron sus enemigos en las oligarquías nacionales, los exportadores y el capital extranjero; en el neopopulismo en cambio estos sectores forman parte de las alianzas de gobierno, dando paso a la reinención del enemigo que es ubicado ahora en las clases políticas tradicionales calificadas de ineficientes y corruptas.<sup>151</sup>

Finalmente, el neopopulismo opera 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 hacía el mejoramiento de las condiciones de vida de las clases trabajadoras a través de políticas públicas que procuraron mejorar 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.

---

<sup>150</sup> *Ibíd.* P 18.

<sup>151</sup> *Ibíd.* P. 19.

El régimen de Álvaro Uribe puede ser catalogado de neopopulista en la medida en que cumple con algunos de los atributos definitorios. En primer lugar, como se ha mostrado Álvaro Uribe desarrolló un significativo liderazgo personalizado y antipartidista que le permitió desde su campaña 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 cuasi-corporativas de los partidos liberal y conservador. Bajo su presidencia las antiguas formas corporativas han sido reemplazadas por una nueva colectividad, la comunidad localizada.

En segundo lugar, tanto su Manifiesto Democrático como su Plan de Desarrollo “Hacia un Estado Comunitario”, articulan en su discurso una postura anti-establecimiento que hará de la clase política tradicional y de sus contendores -la guerrilla- el nuevo enemigo. No obstante, una reflexión más detenida sobre este punto permite observar que este proyecto no logró materializarse plenamente debido al fracaso de los medios usados para este fin (el referendo por ejemplo) y a la exitosa defensa hecha por parte de los partidos políticos de las instituciones de representación colombianas. Con respecto a su contendor territorial, la acción se ha centrado básicamente en el plano discursivo, mostrando un deficiente avance en la efectiva desarticulación de la guerrilla:

A pesar de los refuerzos y los cambios, la ofensiva del Plan Patriota (activado con la asesoría y la ayuda de Estados Unidos, adicionales al Plan Colombia) en el sur del país en los dos últimos años no ha logrado que las FARC descuiden otros frentes geográficos importantes, como son los corredores de comunicación entre sus bloques y las fuentes de recursos ligados al narcotráfico y al tráfico de armas.<sup>152</sup>

---

<sup>152</sup> Francisco Leal Buitrago, La política de Seguridad Democrática: 2002-2005. P. 27.

Por último, la acción redistributiva, aunque no ha sido objeto de análisis a lo largo de este trabajo, aporta un elemento importante para tener en cuenta, especialmente a partir del conflicto por la reelección. Como he indicado en el segundo capítulo, el fracaso del referendo volcó al Presidente hacía la negociación con la clase política establecida con el fin de sacar adelante sus programas, situación que lo obligó a dar un giro a su discurso, dejando a un lado 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 Presidente Uribe fue diseñada a partir de programas de atención focalizada a sectores empobrecidos<sup>153</sup>, mecanismo que ayudó a resaltar el talento de Álvaro Uribe para captar la lealtad de la población y que en buena medida le permitió prolongar su estadía en el poder durante cuatro años más.

Así entonces, tomando el neopopulismo como herramienta explicativa de las estrategias políticas, se puede afirmar que el ejercicio de gobierno de Álvaro Uribe encaja adecuadamente en su definición, pero el hecho de encasillar su gobierno en dicha categoría lleva a centrar el análisis en un plano inmediatista, 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>154</sup>. Por ello he considerado útil recurrir a la propuesta conceptual de Guillermo O’Donell para complementar el estudio sobre la forma de gobierno del Presidente Uribe.

---

<sup>153</sup> El programa de microcréditos es un buen ejemplo de esta política del Presidente.

<sup>154</sup> 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 instituciones 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. Tomado de: Pablo Andrade, “¿Populismos renovados?”, en: Pablo Andrade, edit., *Constitucionalismo autoritario: Los regímenes contemporáneos en la región andina*, Centro Andino de Estudios Internacionales, Universidad Andina Simón Bolívar, Corporación Editora Nacional, Quito, 2005. P. 104.

### ***3. Democracias Delegativas.***

La frustrante experiencia de democratización y/o profundización de las democracias en América Latina llevó al politólogo Guillermo O'Donnell a acuñar el término democracias delegativas para explicar dicho fenómeno que en su visión no era mas que un alejamiento de las democracias con altos niveles de institucionalización.<sup>155</sup>

En la descripción dada por 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, por ello se explica la tendencia del electorado hacía la elección de este tipo de lideres. La finalidad de esta elección es delegar en el elegido las responsabilidades de conducción del país<sup>156</sup>.

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 el poder de tomar las decisiones más convenientes para el país al ejecutivo, poniendo en duda la aparición de un contexto favorable para la instauración de la democracia verdadera<sup>157</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

---

<sup>155</sup> Guillermo O'Donnell, “¿Democracia Delegativa?”, en: Guillermo O'Donnell, *Contrapuntos. Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización*, Paidós, Buenos Aires, 1997. P. 289 y ss.

<sup>156</sup> Vale la pena anotar que la tendencia a “delegar” en el presidente la conducción del país se presentó también en Estados Unidos durante la elección de los presidentes Roosevelt, Eisenhower, Kennedy, Nixon, Carter, y Reagan (incluso George W. Bush puede entrar en esta tendencia).

<sup>157</sup> Este elemento deja ver un sesgo fuertemente normativo en ésta 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”.

ellos mejor les parece que le conviene al país. Y sienten que la existencia de otras instituciones políticas estatales, sean el Congreso, los ombudsmen<sup>158</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>159</sup>

Así entonces, encontramos unas democracias caracterizadas por la convivencia en su interior de rasgos tanto democráticos como autoritarios. El desenvolvimiento de este tipo de regímenes se basa en la absoluta transferencia que el pueblo hace de su poder al presidente (éste es elegido en votaciones que cumplen con las condiciones necesarias para ser evaluadas como democráticas), con 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, sólo restringida por la cruda realidad de las relaciones de poder existentes y por la limitación constitucional del término de su mandato<sup>160</sup>.

Esta conceptualización nos permite entender que 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>161</sup>

---

<sup>158</sup> El Ombudsman es aquella institución encargada de promover y defender los derechos básicos de las personas. Para Colombia es denominada como la Defensoría del Pueblo.

<sup>159</sup> Entrevista realizada a Guillermo O'Donnell por Javier Lorca de la Fundación Síntesis, Buenos Aires, Julio 1 de 2007.

Tomada de: <http://www.fundacionsintesis.org>

<sup>160</sup> Guillermo O'Donnell, óp. Cit. P. 293.

<sup>161</sup> *Ibíd.* P. 294.

Dicho lo anterior, la propuesta de O'Donnell puede ser útil para analizar el mandato de Álvaro Uribe si se pretende analizar la importancia de su liderazgo, el reforzamiento que se ha dado al Ejecutivo frente a los demás poderes e instancias de la sociedad y la centralización del poder en su figura<sup>162</sup>, sin embargo, su utilidad es cuestionada al enunciar la entrega total de poderes al presidente que deja a la sociedad en 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 significativa popularidad del Presidente podría hacer pensar en una delegación total del poder a éste, pero al detallar un poco 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 esa sociedad no se ha sumido en la pasividad total, pues cuando ha considerado que los ímpetus presidenciales se están desbordando procura llamar la atención del Presidente, y en la medida de lo posible, frenar su impulso.

Haciendo un balance de las teorías abordadas anteriormente, resulta imposible desconocer los aportes que éstas han hecho a los estudios sobre la democracia latinoamericana y colombiana, pero considero que 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, la cual a mi juicio es esencial para entender los eventos que se están dando actualmente en Colombia. Por otra parte, sus propuestas de alguna manera

---

<sup>162</sup> 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.

plantean la existencia de un modelo ideal de democracia que se identifica 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.

Paso entonces a estudiar 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 sustento 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, revalúa el sesgo normativo que patologiza a América Latina, y en especial 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”.

#### ***4. 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

governabilidad, instaurando una nueva relación entre Ejecutivo-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>163</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 dio al Presidente la Ley de Reorganización del Ejecutivo<sup>164</sup>. Los gobiernos posteriores a Roosevelt tomaron de éste 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>165</sup>.

Complementariamente, 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>166</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

---

<sup>163</sup> Theodore J. Lowi, El presidente personal. Facultad otorgada, promesa no cumplida, Fondo de Cultura Económica, México, 1993. P. 38.

<sup>164</sup> 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.

<sup>165</sup> *Ibíd.* P. 19-20.

<sup>166</sup> *Ibíd.* P. 68.

entremezclaban la política y la administración<sup>167</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 hacía el Ejecutivo ante las dificultades económicas que a raíz de la Depresión enfrentaba Estados Unidos, 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 es el protagonista<sup>168</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>169</sup>

La institucionalización de este modelo trajo consigo dos consecuencias de gran trascendencia que determinaron su camino. La primera de éstas fue el desplazamiento de los partidos políticos hacía 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 Estados Unidos. De acuerdo a las nuevas realidades estadounidenses, su función como intermediarios organizados de la sociedad fue declinando ante una Presidencia que comenzaba a ser considerada como el “único órgano de gobierno responsable políticamente teniendo tras sí como respaldo a toda la

---

<sup>167</sup> 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. *Ibíd.* P. 76.

<sup>168</sup> Esta práctica ha sido denominada “delegación de poder”. *Ibíd.* P. 74.

<sup>169</sup> *Ibíd.* P. 79

nación”<sup>170</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 éstos y lanzarse a la contienda apoyados en el realce de sus cualidades personales<sup>171</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, ahora 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>172</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 y las dificultades para acercarse al pueblo a través de los partidos políticos estimularon desde Roosevelt 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 masas. 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 el gobierno sea medida en términos de servicios “¿Qué han hecho por nosotros últimamente?” Este rasgo promocionó la emergencia de ciudadanos que racionalizan los servicios que el gobierno les ofrece, dando paso al establecimiento

---

<sup>170</sup> *Ibíd.* P. 92

<sup>171</sup> Para Lowi la personalidad del presidente, independientemente de su carácter, debe ser una combinación de Jesucristo y la Estatua de la Libertad.

<sup>172</sup> *Ibíd.* P. 126.

de una relación directa gobierno-ciudadano fundada en la vínculo costo-beneficio<sup>173</sup>. Se entiende entonces que el nuevo contrato social se fundamenta y juzga con base en 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 fracasos 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 por la posición dominante de Estados Unidos en las relaciones internacionales, otorga especial visibilidad al Presidente<sup>174</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>175</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>176</sup>

Ahora bien, este tipo de ejercicio de gobierno puede adecuarse al adelantado por Álvaro Uribe, debido a que este último ha entendido al fortalecimiento del Ejecutivo y la concentración del gobierno en su persona como una garantía para el mejor

---

<sup>173</sup> *Ibíd.* P. 120-121

<sup>174</sup> *Ibíd.* P. 33

<sup>175</sup> 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. P. 33 y 35.

<sup>176</sup> *Ibíd.* P. 35

funcionamiento del Estado colombiano, por lo que procuró activar diferentes dispositivos para lograr este propósito<sup>177</sup>.

En su propuesta de Estado Comunitario encontramos 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 para devolverlos a la comunidad en forma de servicios. En el caso específico del Estado Comunitario de Álvaro Uribe estos servicios serían 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 está 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 tiene exhibir el arduo trabajo realizado por el Presidente para poder llevar a buen término la tarea de generar el bienestar general.

El trabajo de Álvaro Uribe está marcado por su afán de encarar personalmente los asuntos nacionales, lo que permite rastrear su intención de minimizar los canales de representación establecidos en procura de instituir un vínculo de representación directo con la gente. Sumando a esta actitud la proyección de su imagen como la de una figura independiente de los partidos políticos, se puede explicar su política de relegar a 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

---

<sup>177</sup> La realización de los consejos comunales y los “reportajes del presidente” son parte de estos dispositivos a través de los cuales Álvaro Uribe ha fortalecido al Ejecutivo. Véase capítulo 2 P. 31.

conservaran intacto su estatus como representantes e intermediarios legítimos de la voluntad popular, pues la fuerza del Presidente los eclipsó al establecer una relación directa entre él y la “comunidad”.

La figura de “eventos internacionales relevantes” como medio para congregar 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. El análisis hecho en los capítulos anteriores demuestra como algunos acontecimientos domésticos son igualmente efectivos para unir a la población. La guerra interna que afronta Colombia le ha servido a Álvaro Uribe para reunir a su alrededor a la población colombiana, obteniendo por esta vía un importante apoyo a su proyecto político.

Para finalizar, considero que 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 lleva a establecer una relación directa Ejecutivo-sociedad que determina en adelante las relaciones Estado-sociedad.

## ***5. Conclusiones.***

Las perspectivas usuales para explicar los cambios políticos traídos por los nuevos liderazgos (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 estos líderes.

El ejercicio analítico que suele realizarse desde estas teorías fuerza a encasillar al gobierno de Álvaro Uribe dentro de una o más categorías de liderazgo. Lo más que se logra con esta práctica es tipificar a la presidencia de Uribe en un cierto modelo (Vg. “liderazgo carismático”, “neopopulismo” y “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 usa activamente sus recursos (su carisma, el lugar prominente que ocupa en 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 la presidencia de Uribe deja al menos dos legados institucionales para los futuros Ejecutivos colombianos, los cuales se integran a otras dos herencias que esta presidencia deja para la vida política nacional en general:

1. Estímulos para que los Presidentes mantengan la alta concentración de poder que Álvaro Uribe ha logrado, 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 satisfacción de las expectativas de la comunidad local.
3. Un Congreso con fuertes capacidades para la representación política, pero diezmado en cuanto al manejo de las redes clientelares. Esto a su vez estimula la

necesidad del Presidente de construir coaliciones parlamentarias que respalden su programa (o 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 Álvaro 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 ha operado -y continúa operándose- un profundo cambio en el sistema político desde el inicio de de la presidencia de Álvaro Uribe. Entender que la innovación política en curso se ha abierto no en un solo sentido (hacia el Presidente), sino en varias direcciones (hacia los partidos políticos, la oposición, las instituciones de representación) me ha llevado a dejar a un lado las posturas fatalistas que ven en Álvaro Uribe el mayor peligro para la democracia colombiana. Sí se puede decir en cambio, que en Colombia, al igual que en otros regímenes presidenciales del continente, se estaría formando 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 anti-establishment.

Entonces, más allá de posturas personales a favor o en contra del gobierno Uribe, considero que este ha situado a la democracia colombiana frente a importantes desafíos. Sí bien todo indica que estos cambios que ahora se presentan no alteraran de manera dramática el camino de la limitada democracia colombiana; considero que éstos han situado al país frente a una nueva oportunidad para replantear el rumbo que la democracia debe seguir, al comenzar a constituirse desde diferentes espacios nuevas alternativas políticas y de pensamiento.

## Bibliografía

- ABEL, Cristhopher y Marco Palacios, “Colombia 1958-1990”, en: Leslie Bethell (editora), *Historia de América Latina*, vol. 16, Los países andinos desde 1930, Ed. Crítica, Barcelona, 2002.
- ACEVEDO, Darío. El fenómeno Uribe Vélez. Documento académico. Sin lugar ni fecha. Sin publicar.
- \_\_\_\_\_. Crisis y recomposición del Estado colombiano. Documento académico. Sin lugar ni fecha.
- AHUMADA, Consuelo. El modelo neoliberal en Colombia. El Ancora Editores, Bogotá, 1996.
- ANDRADE A., Pablo. “El eterno retorno del populismo”, en: *Revista Ecuador Debate*, N. 62, Quito, Agosto 2004.
- \_\_\_\_\_. “¿Populismos Renovados? Ecuador y Venezuela en perspectiva comparada”, en: Pablo Andrade A, edit., *Constitucionalismo autoritario: Los regímenes contemporáneos en la Región Andina*, Centro Andino de Estudios Internacionales, Universidad Andina Simón Bolívar-Corporación Editora Nacional, Quito, 2005.
- ARENAS Gómez, Juan Carlos y Juan Carlos Escobar Escobar. “Un balance de los estudios sobre partidos políticos en Colombia”, en: *Revista Estudios Políticos*, N. 23, Medellín, Julio-Diciembre 2003.
- ARENAS Gómez, Juan Carlos. “El referendo de iniciativa gubernamental: ¿Mecanismo de participación directa?”, en: Jaime Rafael Nieto López (compilador), en: *Colombia en la coyuntura de 2003*, Facultad de Sociología, Universidad de Antioquia, Medellín 2004.
- BOLÍVAR, Ingrid Johann. “El Estado comunitario: más administración y menos política”, en *Revista Foro*, N. 46, Bogotá, Diciembre 2002-Enero 2003.
- CAMELO, Alfredo. Quien elige al presidente de los colombianos?, en: *Revista Deslinde N. 31*, Junio-Agosto de 2002.
- CONTRERAS, Joseph. Biografía no autorizada de Álvaro Uribe Vélez. El señor de las sombras, Editorial Oveja Negra, Bogotá, 2002.
- DÁVILA Ladrón de Guevara, Andrés. Democracia pactada. El Frente Nacional y el proyecto constituyente del 91. CESO de la Universidad de los Andes, Departamento de Ciencia Política de la Universidad de los Andes, IFEA y Alfa-Omega Grupo Editor, Bogotá, 2002.

- DE LA TORRE, Cristina. Revolcón, clientelismo y poder político: Apuntes para un debate en ciernes, en: *Opera, Observatorio de Políticas, Ejecución y Resultados de la Administración Pública*, Bogotá, 2001.
- \_\_\_\_\_. Álvaro Uribe o el neo-populismo en Colombia. La Carreta Editores, Medellín, 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 CEPEDA, Manuel José. “El constitucionalismo contra la violencia”, en: *Las democracias: Entre el derecho constitucional y la política*, Tercer Mundo Editores, Bogotá, 1997.
- DUZÁN, María Jimena. Así gobierna Uribe, Editorial Planeta, Bogotá, 2004.
- ESPITALETTA, Reinaldo. “El príncipe y los mendigos”, en: (varios autores) *Deshacer el embrujo: Alternativas a las políticas del gobierno de Álvaro Uribe Vélez*, Plataforma Colombiana de Derechos Humanos, Bogotá, 2006.
- GARCÍA Duarte, Ricardo. Constitución y política: orden nuevo, régimen viejo, en: *Revista Foro*, N. 41, Bogotá, Julio de 2001.
- GARRETON, Manuel Antonio. “Revisando las transiciones democráticas en América Latina”, en: *Revista Nueva Sociedad*, N. 148, Caracas, Marzo-Abril de 1997.
- GÓMEZ Giraldo, Juan Carlos. “Del régimen de comunicación del presidente de Colombia Álvaro Uribe Vélez”, en: *Palabra Clave*, N. 13, Universidad de la Sabana, Bogotá, Diciembre 2005.
- GONZÁLEZ, Fernán, Ingrid Bolívar y Teófilo Vázquez. Violencia política en Colombia. De la nación fragmentada a la construcción del Estado, CINEP, Bogotá, 2003.
- GUTIERREZ Sanín, Francisco. “Ilegalidad y sistema político en Colombia: la agenda de Uribe Vélez”, en: *Revista Nueva Sociedad*, N. 192, Caracas, Julio-Agosto 2004.
- \_\_\_\_\_. “Checks and Imbalances. Problems whit Congress in Colombia and Ecuador, 19782003”, en: Paul W. drake and Eric Hershberg (ed.), *State and society in conflict. Comparative perspectives on Andean crises*”, Chicago, University of Pittbsburgh Press, 2006.

- HARTLYN, Jonathan y Arturo Valenzuela. “La democracia en América Latina desde 1930”, en: Leslie Bethell, *Historia de América Latina*, vol. 12, Política y sociedad desde 1930, Crítica, Barcelona, 1997.
- HOYOS, Diana. “Evolución del sistema de partidos en Colombia 1972-2000. Una mirada regional y local.”, en *Revista Análisis Político* N. 55, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, Septiembre-Diciembre de 2005.
- HERNÁNDEZ Becerra, Augusto. Las instituciones municipales en Colombia, en: *Revista Credencial-Historia*, N.147. Marzo de 2002, Bogotá. Tomado de: <http://www.lablaa.org/blaavirtual/revistas/credencial/marzo2002/lasinstituciones.htm>
- KARL, Terry Lynn. “El petróleo y los pactos políticos: La transición a la democracia en Venezuela”, en: O’Donnell, Guillermo, Schmitter, Philippe, Whitehead, Laurence, (compiladores.), *Transiciones desde un gobierno autoritario*, Tomo 2, Paidós, Barcelona, 1994.
- LEAL Buitrago, Francisco. “Estabilidad macroeconómica e institucional y violencia crónica”, en: Francisco Leal Buitrago (compilador), *En busca de la estabilidad perdida. Actores políticos y sociales en los años noventa*, Bogotá, Tercer Mundo Editores – Iepri, Universidad Nacional de Colombia - Colciencias, 1995a.
- \_\_\_\_\_. “El estado colombiano: ¿Crisis de modernización o modernización incompleta?”, en: Jorge Orlando Melo (compilador), *Colombia Hoy: Perspectivas hacia el siglo XXI*, Bogotá, Tercer Mundo Editores, Decimoquinta edición, 1995b.
- \_\_\_\_\_. “La seguridad durante el primer año del gobierno de Álvaro Uribe Vélez”, en: *revista Análisis Político*, N. 50, Bogotá, Enero-Abril de 2004.
- \_\_\_\_\_. “La política de Seguridad Democrática: 2002-2005”, en: *revista Análisis Político*, N. 57, Bogotá, Mayo-Agosto de 2006.
- LODOLA, Germán. “Neopopulismo y compensaciones a los perdedores del cambio económico en América Latina”, en: *Diálogo Político*, Buenos Aires, Junio de 2004.
- LOWI, Theodore J. El presidente personal. Facultad otorgada, promesa no cumplida, Fondo de Cultura Económica, México, 1993.
- MEDELLÍN Torres, Pedro. La imperceptible erosión del poder presidencial en Colombia en: *Revista Estudios Políticos*, Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia, Medellín, Junio de 2005.
- MEDINA, Medófilo. “Dos décadas de crisis política en Colombia, 1977-1997”, en: Gabriela Arango (coordinadora), *La crisis sociopolítica colombiana: Un*

*análisis no coyuntural de la coyuntura*, Bogotá, Fundación Social-Centro de Estudios Sociales CES, 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 ed., *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: *Revista Foro*, N. 41, Bogotá, Julio de 2001, Bogotá.

NIETO López, Jaime Rafael y Miguel Ángel Beltrán. La experiencia del Frente Nacional. Documento académico, Medellín. Sin fecha. Sin publicar.

O'DONELL, Guillermo. "Introducción a los casos latinoamericanos", en: Guillermo O'Donell, Philippe Schmitter, Laurence Whitehead, (compiladores), *Transiciones desde un gobierno autoritario*, Tomo 2, Paidós, Barcelona, 1994.

---

\_\_\_\_\_. "¿Democracia Delegativa?", en: *Contrapuntos. Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización*, Paidós, Buenos Aires, 1997.

OLANO, Aldo. "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-Corporación Editora Nacional, Quito, 2005.

ORGULLOSO, Alberto. "El Referendo fracasó y el gobierno hizo crisis", en: *Revista Foro*, N. 49, Diciembre 2003 - Enero 2004.

PALACIOS, Marco. "A la sombra de la violencia", en *Entre la legitimidad y la violencia: Colombia 1875-1994*, Bogotá, Editorial Norma, 1995.

PARDO, Rodrigo. Vuelve la esperanza: Balance y desafíos de la administración de Álvaro Uribe Vélez en su primer año.

Tomado de: [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 (coordinadora), *La crisis sociopolítica colombiana: un análisis no coyuntural de la coyuntura*, Bogotá, Fundación Social- Centro de Estudios Sociales CES, Facultad de Ciencias Humanas, Universidad Nacional de Colombia sede Bogotá, 1997.

PARRA Escobar, Ernesto. "El plan de desarrollo 2002-2006", en: *Revista Javeriana*, N. 690 Tomo 138, Bogotá, Noviembre-Diciembre de 2002.

- PATIÑO Aristizábal, Luís 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.
- PÉCAUT, Daniel. Midiendo fuerzas. Balance del primer año de gobierno de Álvaro Uribe Vélez, Editorial Planeta, Bogotá, 2003.
- \_\_\_\_\_. “Tradición liberal, autoridad y autoritarismo”, en: *Revista Política*, Volumen 42, Departamento de Ciencia Política -INAP-, Universidad de Chile, Santiago de Chile, otoño 2004.
- PIZARRO Leongómez, Eduardo. “¿Hacia una salida democrática a la crisis nacional?”, en: Miguel Eduardo Cárdenas Rivera (coordinador), *Modernidad, sociedad y política en Colombia*, Fescol-IEPRI-Tercer Mundo Editores, Bogotá, 1993.
- \_\_\_\_\_. La atomización partidista en Colombia: El fenómeno de las microempresas electorales, working paper N. 292, Enero 2002.
- POSADA Carbó, Eduardo. Autoridad, autoritarismo, seguridad y paz.
- RESTREPO, Luis Alberto. “Colombia en el contexto internacional”, en: *Revista Javeriana*, N. 686 Tomo 136, Bogotá, Julio de 2002.
- \_\_\_\_\_. “La difícil recomposición de Colombia”, en: *Revista Nueva Sociedad*, N. 192, Caracas, Agosto de 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, Centro de Estudios Latinoamericanos CELAS, Universidad de Uppsala, 1983.
- SANTANA, Pedro. “Modernidad y Democracia”, en: Miguel Eduardo Cárdenas Rivera (coordinador), *Modernidad, sociedad y política en Colombia*, Fescol-IEPRI-Tercer Mundo Editores, Bogotá, 1993.
- 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*, Plataforma Colombiana de Derechos Humanos, Bogotá, 2006.
- RINCÓN, Omar. “Cuando gobernar es una emoción televisiva”, Tomado de: [http://www.lainsignia.org/2006/diciembre/cul\\_035.htm](http://www.lainsignia.org/2006/diciembre/cul_035.htm).
- \_\_\_\_\_. “Uribe y los medios de comunicación. Una democracia espectáculo y una ciudadanía espectáculo”, en: (varios autores), *Deshacer el embrujo*.

*Alternativas a las políticas del gobierno de Álvaro Uribe Vélez*”,  
Plataforma Colombiana de Derechos Humanos, Bogotá, 2006.

ROMERO, Marco Alberto. “El Referendo: Negación de la política democrática”, en:  
*Revista Foro*, N. 49, Bogotá, Diciembre 2003 - Enero2004.

RUBIANO, Rafael. “Tendencias políticas del gobierno de Uribe y problemas de la coyuntura política”, en: Jaime Rafael Nieto López (compilador), en:  
*Colombia en la coyuntura de 2003*, Facultad de Sociología, Universidad de Antioquia, Medellín 2004.

SANTANA Rodríguez, Pedro. “Modernidad y Democracia”, en: Miguel Eduardo Cárdenas Rivera (coordinador), *Modernidad, sociedad y política en Colombia*, Fescol-IEPRI-Tercer Mundo Editores, Bogotá, 1993

\_\_\_\_\_. “El nuevo mapa político: El referendo y las elecciones municipales”, en: *Revista Foro*, N. 49, Bogotá, Diciembre 2003 - Enero2004.

\_\_\_\_\_. “Colombia hoy: La crisis política”, en: *Revista Foro*, N. 50, Bogotá, Junio 2004

UNGAR, Elizabeth y Andrade, Inés Elvira. “El congreso colombiano en el marco de la consolidación democrática”, en: Arlene Tickner (Compilador), *Congreso y Democracia en los países de la región andina*, OEA, Colombia 1997.

URIBE, María Teresa. “El republicanismo patriótico”, en: (varios autores), *Reelección: El embrujo continua. Segundo año de gobierno de Álvaro Uribe Vélez*, Plataforma Colombiana de Derechos Humanos, Bogotá, 2004.

URIBE Vélez, Álvaro. Del escritorio de Uribe. Selección de textos, Libros del IELA (Instituto de Estudios Liberales de Antioquia), Medellín, 2002.

VARGAS Bustamante, Mercedes. Problemas de la representación política. Algunas tesis sobre el caso colombiano, Instituto para el Desarrollo de la Democracia Luís Carlos Galán, Bogotá, 2002.

VARGAS Velásquez, Alejo. “El gobierno de Álvaro Uribe: Proyectos y resultados”, en: *Revista Nueva Sociedad*, N. 192, Caracas, Agosto de 2004

WEBER, Max. Economía y Sociedad. Esbozo de una sociología comprensiva, volumen I, Fondo de Cultura Económica, Bogotá, 1994.

WAYLAND, Kurt. “Clarificando un concepto: El populismo en el estudio de la política latinoamericana”, en: (varios autores), *Releer los populismos*, Centro Andino de Acción Popular -CAAP-, Quito, 2004.

## ***Documentos***

La Revolución Pacífica. Plan de Desarrollo Económico y Social 1990-1994. Presidencia de la República-Departamento Nacional de Planeación.

Tomado de: <http://www.dnp.gov.co>

El salto Social. Plan nacional de Desarrollo. Ley de Inversiones 1994-1998. Presidencia de la República-Departamento Nacional de Planeación.

Tomado de: <http://www.dnp.gov.co>

Hacia un Estado Comunitario. Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006. Presidencia de la República-Departamento Nacional de Planeación.

Tomado de: <http://www.presidencia.gov.co/planacio/>

Entrevista a Daniel Pecault en la ciudad de Bogotá el 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.

## ***Prensa***

Revista Semana. (Colombia)

Periódico El Colombiano. (Medellín)

Periódico El Mundo. (Medellín)

Periódico El Tiempo. (Bogotá)

## *Anexos*

### *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 remplazar a las contralorías departamentales y municipales. El ahorro se debe destinar a educación, salud y más inversión social.
15. Integramos 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 2 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 intra familiar. Que los cónyuges aprendan a discutir entre ellos con respeto, a corregir con cariño a sus hijos para que éstos, 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 REVOLUCION 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 5 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 préstamos 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. Integramos 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 ONGs 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 fúsil 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 continué 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 el 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. Seguro 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 préstamo 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 4 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 complementar 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 inflación 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 sólo 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 sólo es aceptable a través de la democracia. Tan rechazable es el terrorismo contra estatal como el para estatal. 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, disminuimos 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 depare en la tarea de ayudar a entregar una Nación mejor a quienes vienen detrás. No quiero morir con la vergüenza de no dar hasta la última lucha para que mi generación pueda tranquilamente esperar el juicio de la historia.

## *Anexo 2*

### *Preguntas del referendo*

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

**El quinto inciso del artículo 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 artículo 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 artículo 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 artículo 261 de la Constitución Política.

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

**Adiciónase al artículo 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 párrafo se aplicará a la elaboración y aprobación de presupuesto en todas las entidades territoriales.

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

**Adiciónase el artículo 180 de la Constitución Política, con el siguiente numeral:**

Artículo 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 artículo 171 de la Constitución Política quedará así:**

Artículo 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, sólo 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 artículo 176 de la Constitución Política quedará así:**

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

Habrará 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 cociente 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 sólo 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 artículo 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 cociente 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 artículo 183 de la Constitución Política se modifica en sus numerales 2 y 3, y se adiciona con los numerales 6 y 7, y dos párrafos, del siguiente texto:**

Artículo 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 periodo 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 artículo 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 artículo 272 de la Constitución Política quedará así:**

Artículo 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 periodo 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 artículo 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 artículo 361 de la Constitución Política quedará así:**

Artículo 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 artículo 345 de la Constitución Política el siguiente párrafo 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 artículo 108 de la Constitución Política quedará así:**

Artículo 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 numeral 6, este referendo entrará en vigencia a partir de su promulgación.**