

## La imperceptible erosión del poder presidencial en Colombia\*

Pedro Medellín Torres

### Introducción

La historia de las reformas políticas en Colombia, ha sido la historia de los intentos que buscan restablecer el carácter pluralista del régimen presidencial, es decir, la condición en la que el gobernante está sometido a las tensiones y el control que resulta del equilibrio de poderes públicos. Se trata de un intento sistemático por superar las formas de gobierno que, bajo una especie de principio de “supremacía presidencial”, se han ido consolidado mediante prácticas políticas en las que, quien gana las elecciones, gana todo, inclusive los organismos de control. Con más o menos diferencias, ese ha sido el móvil que ha inspirado las 77 reformas constitucionales entre 1886 y 1990 y las veinte que van entre 1991 y 2005.<sup>1</sup>

Sin embargo, una reforma constitucional cada catorce meses pone en evidencia las limitaciones que han tenido los reformadores para alcanzar sus propósitos. Cada intento por restablecer el carácter pluralista del presidencialismo, ha chocado de frente con la férrea resistencia impuesta por la *informalidad institucional*, la *precariedad política* y la *fragmentación social*. Es decir, por la manera como las instituciones son apropiadas e instrumentalizadas por lógicas privadas y facciones políticas (informalidad institucional); por la frágil consistencia de los mecanismos de organización y expresión política (precariedad política); y por la débil constitución del sentido de

---

\* El texto es producto de la investigación *Régimen político colombiano*, que desarrolla el autor en el Departamento de Gobierno del Instituto Universitario Ortega y Gasset.

1 PLURAL. Corporación Centro de Estudios Constitucionales. *Boletín Informativo*. Bogotá, agosto de 2005.

nación. Por esa razón, en Colombia la política no logra constituirse completamente como referente de un proyecto de sociedad; lo público no logra proyectarse como un valor que sostenga el ordenamiento político e institucional; y el Estado existe pero es extremadamente débil. Sus acciones no llegan a toda la nación, no cubren todo el territorio (hay problemas de territorialidad parcial) y su legitimidad está fracturada cuando se observa que no todos los ciudadanos conocen, no todos aceptan, ni todos practican las mismas reglas del juego institucional (hay problemas de institucionalización del orden). Esa fragilidad del Estado es la que ha llevado a que los gobernantes creen que la renovación del ordenamiento político e institucional se constituye en la principal obra de gobierno.

La reducción de la tarea reformadora a una labor de permanentes adecuaciones políticas e institucionales, no solo ha profundizado la crisis, sino que también ha hecho que los problemas de gobernabilidad hayan sido desplazados por los problemas de “calidad” y “persistencia” de la democracia y de sus instituciones políticas. Se trata de una crisis que se manifiesta a través de tres rasgos principales:

- a) *La descomposición de los partidos políticos*, con la que se pone en evidencia cómo la tarea de la oposición política ha sido desplazada por la pugna y negociación de pequeños intereses personales, que además ha terminado por excluir grandes segmentos sociales de la participación política.
- b) *La extensión de la corrupción a los organismos de seguridad y las fuerzas militares*, ámbitos clave y hasta hace poco privilegiados de la administración pública, que ponen en evidencia la fragilidad del Estado para enfrentar y combatir las amenazas y desestabilizaciones que le plantean los grupos armados (de derecha y de izquierda), las organizaciones criminales (nacionales e internacionales) y la delincuencia común. Sin referencia a la credibilidad institucional en los organismos de control, ni a la confianza pública en los organismos responsables de la seguridad y la convivencia ciudadana, la incertidumbre y la pérdida del sentido de la autoridad se apodera de la sociedad; y
- c) *La “frivolización” del poder presidencial*, como materialización del nivel al que llegó la degradación del poder ejecutivo por causa de la pérdida de la política como el espacio de la deliberación sobre los fines y alcances de la intervención gubernamental. Sin referencia a un proyecto político e ideológico, la tarea de gobernar ha quedado reducida a administrar –lo mejor que se pueda– una multiplicidad de pequeños intereses. El vacío político dejado por los gobiernos, ha sido cubierto por los medios de comunicación. Favorecidos por la velocidad de la revolución tecnológica, los medios han establecido nuevos lazos de relación entre los ciudadanos (ahora sin sentido de pertenencia) y los gobiernos (sin sentido de

existencia), como una forma de compensar la erosión de las acciones y relaciones políticas. En las nuevas relaciones, los medios no sólo determinan la agenda de gobierno, sino también la intensidad y oportunidad de la toma de decisiones en los asuntos más cruciales del manejo estatal. Mientras tanto, los gobernantes están convencidos que gobernar es estar cubierto por los medios de comunicación.

No se trata de fenómenos aislados. Ni siquiera pueden ser interpretados como fragmentos de una ruptura generalizada o componentes de un momento crítico de quiebre institucional. Se trata de problemas estructurales que se expresan en la descomposición de los mecanismos de dirección y regulación política e institucional y configuran un entramado de relaciones que hace de las crisis una secuencia y una condición de la evolución del régimen político colombiano. Son las anomalías que, desde su origen y contenido, se interconectan y confluyen hacia un problema que, por su naturaleza, pone en cuestión los fundamentos que han regido el orden político e institucional del país: la erosión del poder presidencial.

Ese es el objeto de este artículo: abordar los problemas que, estructuralmente, han convertido esa erosión en un rasgo distintivo de la crisis política e institucional que vive el país. Para lograr el objetivo, el artículo está dividido en cuatro partes principales. En la primera, se aborda la especificidad de los regímenes políticos, como un recurso con el que se busca identificar los elementos que permitan caracterizar al régimen presidencial colombiano como un régimen de mayorías. En la segunda, se presentan las principales formas que el régimen presidencial colombiano fue adquiriendo a través del tiempo, llevándolo a un proceso progresivo de erosión del poder presidencial. En la tercera parte, se establece la conexión orgánica entre las crisis de gobernabilidad y la erosión del poder presidencial en Colombia. El artículo se cierra, a manera de conclusión, mostrando cómo los intentos por resolver los bloqueos estructurales a la acción gubernamental, han terminado erosionando el poder presidencial en Colombia.

## **1. El punto de referencia: la especificidad de los regímenes presidenciales**

Desde el trabajo de Juan Linz<sup>2</sup> sobre las ventajas y desventajas de los regímenes presidenciales en América Latina, los estudios sobre el tema han transitado una provechosa trayectoria. Aun cuando no ha sido su propósito, han ido aportando elementos para la mejor comprensión de los problemas que estructuralmente determinan la gobernabilidad de los países en la región. El análisis de elementos tales como

---

2 Juan Linz. *La quiebra de las democracias*. Madrid, Alianza, 1987.

la productividad política, la configuración de las agendas gubernamentales, los patrones de cooperación y competencia partidista, o la dinámica de las alianzas y coaliciones, desarrolladas por Lanzaro,<sup>3</sup> se han constituido en un excelente punto de referencia para evaluar la pertinencia del presidencialismo y aportan pistas importantes para observar que tan gobernables son los regímenes latinoamericanos.

En efecto, cuando el ejercicio de gobierno se pone en la perspectiva de la conducción política de las sociedades y los Estados, se encuentra que la especificidad de los regímenes presidenciales es el factor que permite distinguir que tan gobernable es un país con respecto a otro. La especificidad de los regímenes da cuenta del conjunto de condiciones políticas e institucionales, internas y externas, que le permiten a un gobierno avanzar en su tarea con el mínimo de incertidumbre posible. Es el referente que revela tanto la *viabilidad política*, como la *intensidad* de las tensiones y los conflictos que atraviesa el ejercicio de gobierno en un momento determinado. Mientras que la viabilidad política da cuenta de la aceptación (política) de los actos de gobierno que hacen los gobernados como consecuencia de la valoración y validación (política) de esos actos, la intensidad de las tensiones y conflictos pone en evidencia una determinada correlación de fuerzas de poder entre los distintos contendientes. Esa característica es la que permite, en primer lugar, considerar los problemas de gobernabilidad como aquellos que emergen de la capacidad o incapacidad de los gobernantes para lograr no sólo transformar los intereses particulares de los gobernados (ciudadanos y funcionarios) en un interés general de toda la sociedad y del Estado en su conjunto, sino también para imponer desde el gobierno una determinada dirección al proceso político, económico y social. En segundo lugar, entender que las crisis de gobernabilidad tienen una particular forma de evolución: lejos de expresarse como álgidos momentos de ruptura política o emancipación social que producen bloqueos momentáneos al ejercicio de gobierno, las crisis de gobernabilidad comienzan como imperceptibles problemas de credibilidad institucional, que pueden terminar en una profunda fractura del orden estatal (crisis de Estado). Y, en tercer lugar, proponer que en el estudio de los problemas de gobernabilidad deben considerarse tres tipos de factores:

- a) Los que orgánicamente dan cuenta de la solidez institucional (el funcionamiento de los partidos políticos, la permanencia en la legislación, la disposición ciudadana a cumplir las leyes o el funcionamiento de la justicia);

---

3 Jorge Lanzaro. *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina*. Buenos Aires, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales -CLACSO, agosto de 2001.

- b) Los que coyunturalmente dan cuenta de la capacidad de conducción política que tienen los gobernantes (grado de control sobre la agenda pública, influencia de los medios de comunicación en las decisiones de gobierno, grado de cohesión de la acción gubernamental o la iniciativa de la oposición política); y
- c) Los que ocasionalmente afectan la credibilidad del gobernante (transparencia de los hechos de gobierno, nivel de represión política, apoyo de las élites o de los ciudadanos al gobierno y grado de visibilidad de la oposición política).

Los estudios han dado cuenta de dos tipos de presidencialismo: el presidencialismo *pluralista* y el presidencialismo *de mayorías*. Se trata de dos tipos de régimen presidencial muy distintos. Por una parte, en un régimen pluralista, el que gana tiene que compartir su triunfo, de manera que todo se desarrolla bajo la obligación de compartir los productos del ejercicio de gobierno, por la vía del gobierno o en el ejercicio del control. Las mayorías se construyen a partir de procesos de deliberación política, que culminan en acuerdos programáticos o burocráticos. La exigencia de coordinación se cumple a través de las coaliciones. La estructura de acción política está regida por la deliberación política y los grados de dispersión de la competencia y el poder político están determinados por el grado de pluralidad en que se desenvuelve el régimen.

Y por otra, en un régimen de mayorías, el que gana gobierna, de modo que todo se desarrolla en un escenario en que la mayoría entra a gobernar y a controlar todo bajo una especie de principio de “supremacía presidencial”. Las mayorías se imponen, así se construyen en el momento del triunfo. La exigencia de coordinación se expresa a través de la aplicación de las líneas de jerarquía. La estructura de acción política está regida por los deseos del gobernante, y los grados de dispersión de la competencia y el poder político desaparecen a favor de quien gobierna. La hegemonía es impuesta desde la cúspide hasta la base.

Las diferencias alcanzan una expresión significativa:

- a) Mientras que en los regímenes pluralistas las relaciones con el parlamento están regidas por el control político en un contexto de equilibrio de poderes y el núcleo decisional está en el ministerio de la política, en los regímenes de mayorías predomina la dinámica de sometimiento al poder presidencial y el núcleo decisional está en el ministerio que maneja la hacienda pública;
- b) Mientras que en los regímenes pluralistas las competencias políticas tienden a descentralizarse y los intereses se movilizan a través de la organización partidista, en los regímenes de mayorías las competencias políticas se concentran en el centro

y los intereses se movilizan a través de proyectos personalistas o del movimientismo corporativo; y

- c) Mientras que en los regímenes pluralistas la función pública privilegia la ley y los estilos de liderazgo operan dentro de las coordenadas establecidas por la organización política, en los regímenes de mayorías la función pública privilegia la regla y los estilos de liderazgo operan sometiendo las coordenadas establecidas por la organización política al carisma y capacidad del líder.

En este contexto, las diferencias de regímenes determinan de entrada los distintos grados de gobernabilidad. Es evidente que los regímenes pluralistas deberían ser mucho más gobernables, en la medida en que la supremacía de la deliberación política implica la existencia de acuerdos en torno al interés general de la sociedad, así como claridad en torno a la dirección que se busca dar al proceso político, económico y social. Sin embargo, en este tipo de regímenes, las crisis de gobernabilidad tienden a ser menos frecuentes pero más profundas.

Por el contrario, en los regímenes de mayorías la primacía de los ejercicios plebiscitarios que buscan mantener la “supremacía presidencial” le confiere mayor inestabilidad a los acuerdos políticos, en la medida en que el interés del gobernante es impuesto como el interés general de la sociedad y la dirección que se imprime es la que desea el que gobierna. En escenarios de polarización, los regímenes de mayorías tienen problemas estructurales de gobernabilidad. Pese a expresarse coyunturalmente como bloqueos momentáneos de ruptura política, en realidad los problemas de gobernabilidad son la consecuencia de una no resuelta fractura del orden estatal, que se manifiesta con cada vez mayor frecuencia.

## **2. La erosión del poder presidencial**

Con frecuencia se dice que la Constitución de 1991 redujo de manera significativa el poder presidencial en Colombia. Se argumenta que la multiplicidad de controles impuestos al ejercicio presidencial, así como la pérdida de los márgenes de maniobra en el uso de los mecanismos de excepción establecidos desde la Constitución de 1886, han convertido al presidente en un monarca encadenado.

Sin embargo, la Constitución de 1991 debe ser considerada esencialmente como una señal en el largo proceso de erosión del poder presidencial. Por una parte, abrió las puertas a la desinstitutionalización política de las relaciones sociales y la conducción estatal en el país al cerrar los espacios a la acción de los partidos políticos y, por otra, sentó las bases para la primacía de ese arreglo político e institucional informal e incompleto en el que se funda el poder presidencial en el país y cuyo rasgo

característico es el desplazamiento del poder institucionalmente establecido a la acción personal de quien controla la institución. Se trata de un orden político e institucional que se desplaza entre los arreglos formales y las prácticas informales; en el que la presidencia, como expresión concreta del poder presidencial, ha evolucionado en tres etapas distintas.

En la primera, que va desde mediados del siglo XIX hasta los inicios del siglo XX, la práctica política y el diseño institucional de la presidencia se hizo a la medida de un hombre providencial que debía resolver la crisis e imponer el orden. Es la etapa de la *presidencia imperial*. En la segunda etapa, que se inicia desde 1910 bajo la reforma constitucional que adecua la fisonomía del Estado a un proyecto de gobierno republicano y representativo (basado en el equilibrio de poderes), se emprende un proceso de fortalecimiento y consolidación del poder presidencial que alcanza su máximo punto en el acuerdo bipartidista del Frente Nacional (1958-1974). Es la etapa de la *presidencia constitucional* en la cual el manejo ilimitado e irracional de los mecanismos de excepción (como el Estado de Sitio) convirtió el poder presidencial en una especie de dictadura institucionalizada en la que el ejecutivo subordinó a los demás poderes públicos.

La tercera etapa se inicia en 1991 con la nueva Constitución y está marcada por el fin de la presidencia constitucional y la irrupción y vigencia de la que se ha denominado la *presidencia personal*. En un contexto caracterizado por la acelerada disolución de los partidos políticos, la expedición de la nueva Constitución marca un punto de quiebre en el desmantelamiento de las instituciones que inhiben la competencia abierta entre las fuerzas políticas y que garantizan el monopolio del bipartidismo, e introduce nuevos mecanismos de control y responsabilidad de los poderes públicos. Bajo la forma de un aparente fortalecimiento del poder ejecutivo, el desarrollo normativo y comportamental de la Carta Constitucional lleva a que los mecanismos institucionales del ejercicio de poder continúen su proceso de degradación para darle paso a los mecanismos informales de poder personal en el entorno más cercano al Presidente de la República. Es el desplazamiento en el que los principios de representación partidista son sustituidos por los criterios de amistad y la lealtad personal; las instancias formales de decisión son reemplazadas por las decisiones del círculo de amigos del presidente; y las bancadas partidistas son cambiadas por las coaliciones de los amigos del presidente.

### ***2.1 Gobernar es reinar. La presidencia imperial***

El origen y los primeros desarrollos del poder presidencial en Colombia están estrechamente vinculados al espíritu del hombre providencial que marcó la gesta

libertadora. Las convocatorias de Bolívar en la proposición de “un modelo constitucional con presidencia vitalicia, tres cámaras y cuatro poderes”,<sup>4</sup> señalan el camino de lo que sería el régimen presidencial en los países de la Gran Colombia. Con más o menos diferencias,

[...] el primer problema constitucional no fue, por tanto, la escogencia del Jefe de Estado, sino el género de gobierno republicano que podía acomodarse a la figura del hombre providencial” [...]. [Esta consideración se fundamentaba en la creencia de que] “la voluntad recibía su capacidad política del presidente y no éste de aquélla. El instinto de conservación de los pueblos acude a las personalidades sobresalientes en los momentos de peligro más que a los programas ideológicos”.<sup>5</sup>

En ese contexto, el poder presidencial nace y se estructura en la Gran Colombia bajo la forma de una presidencia imperial, caracterizada por tres rasgos principales: a) está identificada con la imagen de un poder providencial; b) su poder proviene no de una elección popular, sino de la ascendencia o la experiencia militar del gobernante; c) es anterior a la Constitución y no queda reducida a la gestión personal de Bolívar.

Aun cuando inspirada en un sentimiento anti-bolivariano, la lucha contra la presidencia imperial comenzó a cristalizar una vez disuelta la Gran Colombia. La propuesta de “presidente constitucional y gobierno de partido” en Colombia, no sólo marcó una diferencia de fondo frente a la propuesta del “cesarismo democrático” en Venezuela, sino que también estableció la búsqueda de un arreglo político e institucional basado en el pragmatismo de las negociaciones políticas entre los dirigentes partidistas.

Los gobiernos que se sucedieron hasta la primera década del siglo XX consolidaron —bajo un exclusivismo partidista— algunos rasgos básicos de la Presidencia Imperial en Colombia. No de otra manera se explica la intensidad de la lucha por el poder, las ocho reformas a la carta constitucional entre 1821 y 1886, y el sinnúmero de guerras generales y locales entre 1863 y 1885. En su ensayo *La paz científica*, Rafael Núñez (1882) reportaba que:

De 1864 a 1866 hubo tres revoluciones: una en Cundinamarca, otra en el Cauca y otra en Panamá; de 1868 a 1870, hubo una revolución en Cundinamarca y otra en Panamá; de 1870 a 1872 hubo una o dos revoluciones en Boyacá y otra en Cundinamarca; de 1872 a 1874 hubo una serie de trastornos en Panamá y una

---

4 Alfredo Vázquez Carrizosa. *El poder presidencial en Colombia*. Bogotá, Enrique Dobry Editor, 1979, p. 401.

5 *Ibid.*, pp. 400, 401.

grande agitación en Boyacá; de 1874 a 1876 hubo una grande agitación en toda la República; de 1876 a 1878 hubo una guerra civil general; y de 1878 a 1880, hubo trastornos en Panamá, Antioquia, Cauca, Magdalena y Tolima, y agitación general.<sup>6</sup>

La estructura y los alcances del poder presidencial se constituían en puntos permanentes de confrontación política partidista por el diseño de la nueva Constitución. Vázquez Carrizosa afirma que, desde la Carta Constitucional de 1886, el poder presidencial

es el centro de la acción gubernamental, el conductor de su partido, el director de la hacienda pública, y el comandante de la Fuerza Armada. Presidencia un tanto monárquica que tenemos desde entonces, con facultades políticas, administrativas, internacionales y últimamente económicas, que opacan la acción de otros poderes. El señor Presidente en Colombia, es la casi totalidad del Estado. Su palabra, sus puntos de vista jurídicos, económicos y diplomáticos, son actos de gobierno. El concepto de sus ministros es apenas una referencia para él, cuya facultad decisoria es casi absoluta, con toda la serie de atribuciones anexas a tan elevado cargo.<sup>7</sup>

Al finalizar la primera década del siglo XX, con el gobierno de Carlos E. Restrepo (1910-1914), el país comienza a transitar hacia una forma de presidencia constitucional.<sup>8</sup> La reforma constitucional de 1910 fue una pieza central para forzar el tránsito del régimen político. Sin duda, la naturaleza centralizada del Estado le había conferido al presidente una significativa capacidad nominadora, que adquiría mayor relevancia con el reparto de prebendas a los partidos y la ausencia de una legislación y práctica profesionalizada del servicio civil:

Los presidentes podían nombrar a los ministros del gabinete sin el apoyo del congreso y de hecho a menudo nombraron a miembros del parlamento en esos puestos. También era importante la capacidad del presidente para legislar cuando el congreso le otorgaba poderes extraordinarios y para suspender leyes y promulgar decretos bajo Estado de Sitio.<sup>9</sup>

Una y otra vez se presentó un fenómeno que sería recurrente en el ordenamiento político e institucional del país: los diseños institucionales no se hacen por y para las instituciones, se hacen a la medida de los intereses y las capacidades personales de quienes están al frente de ellas.

---

6 *Ibid.*, p. 14.

7 *Ibid.*, p. 15.

8 *Ibid.*, p. 412.

9 Jonathan Hartlyn. "Presidentialism and Colombian politics". *The failure of presidential democracy*. Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1994, p. 203.

## **2.2 Gobernar es nombrar. La presidencia de los ministros**

Con la reforma constitucional de 1910, el poder presidencial fue sometido a una cirugía que buscaba establecer el equilibrio de poderes como fundamento de la organización estatal, modificando la filosofía del Estado autoritario y abriendo las puertas a un proyecto republicano: se estableció el sufragio universal como principio de elección del presidente de la república; se redujo el periodo presidencial de seis a cuatro años, y el concepto de supremacía legislativa se cambió por el de supremacía constitucional; se fijaron responsabilidades al presidente y se redujo su margen de maniobra en el manejo de los Estados de Sitio.<sup>10</sup>

Sin embargo, el proyecto republicano no trascendió más allá de la presidencia de Carlos E. Restrepo. Al igual que el proyecto de reforma del llamado gobierno del quinquenio de Rafael Reyes, sólo tuvo vigencia mientras su promotor ejercía el cargo presidencial; una vez terminaba el gobierno, los que habían apoyado el proyecto se convertían como por arte de magia en sus peores enemigos.<sup>11</sup> La primacía de los partidos políticos configuró una variante, desde 1914 y hasta después de los años treinta, que dio lugar a la presidencia constitucional de partido.

La precariedad institucional fue el rasgo característico en torno del cual se erigió la institucionalidad de la presidencia constitucional. Al finalizar los años veintes, las políticas públicas se estructuraban de manera precaria como procesos de negociación, altamente intermediados por intereses partidistas, que buscaban unas veces modificar la correlación de fuerzas entre liberales y conservadores y otras ensayar alguna solución para los problemas más urgentes del país y sus territorios. Se le daba el nombre de política fiscal a los esfuerzos por atenuar un déficit fiscal crónico;<sup>12</sup> política monetaria al esfuerzo por corregir lo mejor que se podía los desajustes que los problemas de financiamiento externo producían sobre la oferta monetaria del país;<sup>13</sup> y política exterior a los sucesivos y muy traumáticos ajustes del gobierno para lograr la aprobación del Tratado de Panamá con Estados Unidos.

El fin de la hegemonía conservadora en los años veintes y el tránsito a la llamada “República Liberal” en los años treinta, constituye un periodo marcado por el diseño y puesta en marcha de un proyecto de modernización del Estado fundamentado en

---

10 La reforma tuvo su origen en un documento suscrito por los congresistas Nicolás Esguerra, Miguel Abadía Méndez, Benjamín Herrera y Carlos E. Restrepo, entre otros.

11 Alfredo Vázquez Carrizosa. *Op. cit.*, p. 266.

12 Germán Palacio (compilador). *La irrupción del paraestado*. Bogotá, ILSA, CEREC, 1990.

13 Adolfo Meisel. “La creación del Banco de la República y las primeras reformas”. En: *El Banco de la República: Antecedentes, evolución y estructura*. Bogotá, Banco de la República, 1990.

tres elementos básicos: la centralización del manejo económico, la reforma fiscal y la creación de las empresas industriales y comerciales del Estado.<sup>14</sup> Se trata de un proyecto de modernización que marcó el inicio del más sistemático y profundo proceso de desestructuración política e ideológica de la práctica institucional y de la conducción de los partidos políticos colombianos.

La magnitud y alcance de las reformas llevó a que la irrupción de los personalismos, en pugna por el control partidista, se convirtiera en un hecho predominante. Con la modernización liberal, el poder político y económico que fue acumulando la figura del presidente quebró las bases del control parlamentario sobre el ejecutivo y desató una serie de pugnas internas por el control jerárquico del partido. El control del partido se había convertido en la vía más segura para llegar a la jefatura del Estado. Al carácter policlasista en la composición de los partidos y a la heterogeneidad cultural proveniente de la diferenciación regional —que inducían un permanente faccionalismo—,<sup>15</sup> se vienen a sumar las expectativas de poder político y económico que podría reportar la presidencia de la república. La desdeologización política y las luchas internas marcarían el rumbo del bipartidismo.

Los gobiernos del liberal Alfonso López Pumarejo fueron cruciales para profundizar estos procesos. Su primer gobierno (1934-1938), con la reforma de la “Revolución en Marcha”, desató los enfrentamientos internos del liberalismo por el control partidista. El poder político e institucional que comenzaba a concentrar el presidente de la república no sólo convirtió a López en un peligro “comunista y ateo”<sup>16</sup> para la tradición del partido en sus relaciones con la iglesia, los terratenientes e industriales, sino que también ponía en peligro la estabilidad misma de los partidos políticos.

En el segundo gobierno de López se producen los dos hechos más trascendentes —pero menos apreciados— de la historia gubernamental colombiana. Por una parte, la magnitud de la crisis económica le impuso al presidente el nombramiento de Carlos Lleras Restrepo (su más importante enemigo político) como ministro de hacienda, quien aceptó a condición de tener un manejo sin interferencias de la economía. La crisis llevó a una total concentración de la política económica en cabeza del ministro de hacienda y, por primera vez en la historia colombiana, su manejo quedó por fuera del control del propio presidente de la república y de la acción partidista. Por otra

---

14 Marco Palacios Rozo. *Entre la legitimidad y la violencia. Colombia 1875-1994*. Bogotá, Norma, 1995, p. 164.

15 Francisco Leal Buitrago. *Estado y política en Colombia*. Bogotá, CEREC-Siglo XXI, 1984, p. 138.

16 Leopoldo Villar Borda. *Alberto Lleras, El último republicano*. Bogotá, Planeta, 1997, p. 193.

parte, las presiones desatadas por las demandas y la intentona de golpe militar en 1944, obligaron al presidente a negociar con los militares. El precio que tuvo que pagar López Pumarejo, además de ceder el manejo de la economía, fue el de entregar otros frentes claves de manejo gubernamental. Como lo afirma Palacio: “rompiendo una tradición nombró como Ministro de Guerra a un general de carrera y un mes más tarde propició el establecimiento de un fuero especial a los militares, mediante la expedición de un código penal militar”.<sup>17</sup>

Pero éstas no serían las únicas concesiones burocráticas y legales de López para resolver la crisis. Dejando de lado el recurso de convocar la movilización popular, como lo hizo en su primer gobierno, López emprendió la búsqueda de equilibrios políticos entre una élite en el poder cada vez más compleja e indócil. Con el nombramiento de banqueros bogotanos, textiles antioqueños, cafeteros caldenses y comerciantes costeños en su gabinete, buscaba neutralizar la presión por su salida del gobierno. Los gremios empresariales del país, en particular la Asociación Nacional de Industriales (Andi), aprovechan la crisis para incrustarse en los ámbitos cruciales de toma de decisión gubernamental. Otros gremios, como la Federación Nacional de Comerciantes (Fenalco) buscan insertarse también, sin mucho éxito, ejerciendo toda suerte de presiones sobre el gobierno por la desregulación económica, el control de precios y la apertura internacional.

La movilización política y social que se desató con la crisis, marcaría el camino de las tensiones y conflictos políticos en el país. Militares, políticos, empresarios, campesinos, sindicalistas o funcionarios públicos, se movilizaban en defensa de sus propios intereses. El interés público se diluye de manera acelerada en una multiplicidad de intereses privados en conflicto. La personalización de la política, que daba inicio al quiebre de los partidos políticos, alcanzó su primer momento cumbre en 1945, cuando el ministro de gobierno de López Pumarejo, Alberto Lleras Camargo, promovió y sacó adelante una nueva reforma constitucional que si bien no modificaba la estructura económica y social del Estado, afectaba seriamente el funcionamiento del Congreso de la República. Inspirado en el modelo del Congreso americano (de comisiones permanentes y sin debates en las sesiones plenarias), Lleras Camargo impulsó una reforma en la que, según Vázquez Carrizosa, “el meollo del asunto era la antipatía recíproca que se profesaban el dirigente liberal López Pumarejo y Laureano Gómez, jefe de la oposición conservadora, quien usualmente adelantaba los debates al gobierno en el tiempo consagrado a los proyectos de Ley”.<sup>18</sup>

---

17 Marco Palacio. *Op. cit.*, p. 168.

18 Alfredo Vázquez Carrizosa. *Op. cit.*, p. 286.

La reforma debía acabar con el espectáculo de la candente oratoria de Gómez, en particular gracias al Artículo 9 del Acto Legislativo No 1 de 1945 que establecía que “Las leyes pueden tener origen en cualquiera de las dos Cámaras, a propuesta de sus respectivos miembros o de los ministros del despacho, pero no serán llevadas a discusión de la Cámara respectiva, sino después de haber sido consideradas en primer debate en la correspondiente comisión permanente”.<sup>19</sup> La reforma fue el punto de partida para la desnaturalización del Congreso como un foro de deliberación pública sobre el sentido de la intervención estatal. Es decir, el foro de la política.

Para comprender plenamente la contribución del segundo gobierno de López Pumarejo al quiebre del poder presidencial, es necesario reconocer los desarrollos políticos e institucionales en la concepción y manejo de los mecanismos de excepción para enfrentar las situaciones de crisis o conmoción económica y social. Más precisamente, durante ese gobierno se instituyó el concepto de “orden público económico”, sobre el que se fundamentarían los posteriores manejos de crisis política y económica en el país. Concebido como una extensión al terreno económico y social, el concepto de orden público sirvió como un instrumento de gran importancia para llenar, según argumentación del ex presidente López Michelsen (1974), el vacío constitucional en la regulación de la intervención del Estado en el orden económico y social “cuando su alteración dependía de la del orden público material o incidía o podía incidir en la de éste”.

En su estudio sobre el orden público económico, Jaime Castro afirma que “entre 1949 y 1958 se advierte una franja de perfiles muy particulares, en la cual no es necesario esforzarse para concluir que hubo un cierto ‘estiramiento’ o uso generalizado y pertinaz de los mecanismos de excepción”.<sup>20</sup> Por su parte, Carlos Lleras Restrepo, en un concepto fechado el 7 de abril de 1958, afirmaba que

[...] del 13 de junio de 1953 al 10 de mayo de 1957, el país tuvo un gobierno de hecho nacido de un golpe de Estado, y que los medios que se escogieron para tratar de legitimarlo, lejos de implicar un regreso al régimen constitucional ordinario, creaban un sistema de gobierno completamente distinto. El simple examen de los hechos demuestra que la totalidad del poder legislativo quedó en manos del Presidente de la República y sus ministros y que jamás pudo funcionar normalmente como un cuerpo que tuviera la función de legislar [...].<sup>21</sup>

---

19 *Ibíd.*

20 Jaime Castro. *Orden público económico*. Bogotá, Fondo Cultural Banco de la República, 1975, p. 11.

21 Citado por Jaime Castro. *Ibíd.*, p. 13.

La posesión del liberal Alberto Lleras Camargo como presidente electo para el periodo 1958-1962, formaliza el inicio del Frente Nacional, con el que se institucionaliza el régimen de los ministros. Con el doble argumento de mantener la paz en el territorio y fortalecer la capacidad técnica del gobierno, el Frente Nacional se desarrolla a partir del principio de repartición paritaria de la administración pública entre el Partido Liberal y el Partido Conservador. Los desarrollos normativos en materias de planeación y presupuesto<sup>22</sup> y el uso recurrente del mecanismo de Estado de Sitio, se constituyen en los instrumentos que permiten, de manera lenta pero imperceptible, el tránsito hacia un régimen ministerial o de los directorios partidistas, que concentraban cada vez más el poder político y económico que emerge del control gubernamental.

Otro de los rasgos principales del Frente Nacional fue el consenso entre los partidos sobre la necesidad de vaciar de contenido partidista a las políticas macroeconómicas, bajo la forma de separar el gobierno económico, el gobierno político y las políticas dirigidas a combatir la violencia. De hecho, uno de los pocos legados que dejó el gobierno militar de Rojas Pinilla, fue la convicción gubernamental de que el manejo de la seguridad y el orden público era del control absoluto de las Fuerzas Armadas.

Sin referencia al manejo de las políticas económicas y a las políticas de seguridad, en condiciones de normalidad institucional el poder presidencial quedaba, paradójicamente, reducido al manejo de los asuntos internacionales y a la negociación con sus ministros sobre cómo distribuir la burocracia y la inversión pública entre

---

22 Mediante la Ley 19 de 1958, se crean el Departamento Administrativo de Planeación y Servicios Técnicos, que reemplaza al Comité Nacional de Planeación y el Consejo Nacional de Política Económica y Planeación (CONEP), como órgano dependiente y rector, respectivamente, de la planeación económica en el país. Además, con la expedición de la Ley 3242 de 1963, se eliminan los cuatro consejeros del Consejo Nacional de Política Económica y Planeación y en su lugar se designa a los ministros de agricultura, hacienda, fomento y obras públicas; se invita a participar —con voz y voto— a los gerentes del Banco de la República y de la Federación Nacional de Cafeteros y al director del Departamento Administrativo de Planeación como miembro permanente. Todo con el propósito de institucionalizar al CONEP como organismo rector de la política económica, dotado de gran poder decisorio. Por otra parte, con la Ley 1675 de 1964, el Congreso establece las normas orgánicas del presupuesto, a través de las cuales se busca que los organismos nacionales preparen sus proyectos de gasto en inversión dentro de unos objetivos específicos, bajo la dirección y supervisión del CONEP, imponiendo de esta manera un sistema de gestión de la política económica atado a los objetivos del desarrollo económico y social. Mientras tanto, el mecanismo del Estado de Sitio permitía el manejo de las zonas que seguían azotadas por la violencia.

los partidos políticos y las regiones. El uso de los mecanismos de excepción, se constituyó entonces en el recurso privilegiado que permitía una cierta movilidad en la tarea de gobierno. Según Jaime Castro:

los años de 1965 y 1966, como es fácil apreciarlo con la lectura de los respectivos decretos, constituyen la época en que se utilizan con más amplitud, y se podría decir que sin reservas ni limitaciones, los poderes de excepción conferidos por el artículo 121 de la Constitución de 1886, para el tratamiento de situaciones de orden económico y social.<sup>23</sup>

Sin embargo, el margen de maniobra de los presidentes se estrechaba cada vez más. El Frente Nacional institucionalizó los límites del poder presidencial estableciendo condiciones a los nombramientos de los ministros por parte del presidente. En su intento por obtener mayoría en el parlamento, los presidentes nombraban a sus ministros considerando no sólo la incorporación de las facciones políticas más importantes, sino la aprobación por parte de las directivas de los partidos políticos.<sup>24</sup>

Con la llegada de Carlos Lleras Restrepo a la presidencia de la república, para el periodo 1966-1970, se emprende un profundo proceso de reorganización administrativa del poder ejecutivo. Para Lleras era necesario “reafirmar y fortalecer el régimen presidencial para salvar la democracia. Los gobiernos débiles y anárquicos son el preludio de las dictaduras”.<sup>25</sup> Después de amenazar con su renuncia Lleras logra la aprobación de la reforma constitucional que había propuesto como presidente.<sup>26</sup> La idea de Lleras era clara. Con la reafirmación del régimen presidencial se buscaba restablecer para el presidente el control del ejecutivo; con la revisión de la distribución de funciones entre el ejecutivo y el legislativo, se pretendía desmontar los controles que le imponía el parlamento a la acción gubernamental, y con la descentralización y tutela administrativa se perseguía retomar el control del gobierno central en el conjunto de relaciones intergubernamentales. Este era el ordenamiento político e institucional que se necesitaba para inaugurar las bases de un modelo de reproducción política en el cual se sustituía la carrera en el partido por las micro-empresas electorales.

La distribución paritaria de la administración pública había producido una especie de bloque institucional. Las señales de quiebre político e institucional del

---

23 Jaime Castro. *Op. cit.*, p. 14.

24 Jonathan Hartlyn. *The politics of the coalition rule in Colombia*. Nueva York, Cambridge University Press, 1998, p. 209.

25 Carlos Lleras. Citado en: *Ibid.*, p. 209.

26 Leopoldo Villar Borda. *Op. cit.*, p. 456.

Frente Nacional, durante los gobiernos de Misael Pastrana (1970-1974) y Alfonso López Michelsen (1974-1978), abrieron las puertas a una gestión gubernamental caracterizada por el tránsito entre el reformismo y la reestructuración. Cada gobierno quería distinguirse por su propia reforma constitucional. Mientras tanto, el manejo de las políticas macroeconómicas había sido sólo matizado por los estilos y diversos grados de eficacia de las tecnocracias incrustadas en el Ministerio de Hacienda y el Departamento Nacional de Planeación, con amplio margen de maniobra y escaso control político del gobierno.

La ola reformadora comienza con Alfonso López Michelsen, quien en 1977 convoca a una Asamblea Constituyente para que, como un organismo *ad hoc* independiente del parlamento, lleve a cabo una reforma constitucional que modifique el régimen departamental y municipal y reforme la administración de justicia.<sup>27</sup> En diciembre de ese año el Congreso de la República, mediante acto legislativo reformatorio de la Carta Constitucional, aprueba la convocatoria de la Asamblea Constituyente y, en el mismo acto, dispone la separación de las elecciones presidenciales de las parlamentarias. Cinco meses después, la Corte Suprema de Justicia declara inconstitucional el acto legislativo por el cual se convocaba la Constituyente. La Corte argumentó que el Congreso “no podía delegar en un organismo extraño, creado por él, sin competencia para hacerlo, la facultad constituyente de reformar la Constitución Política, puesto que sólo el Constituyente Primario podía crear ese cuerpo y atribuirle el poder de reformar”.<sup>28</sup>

El presidente liberal Julio César Turbay (1978-1982) logra en el parlamento la aprobación de una reforma constitucional en busca de profundos cambios en las mismas materias que había avanzado López Michelsen (en los aparatos legislativo y judicial y en los regímenes departamental y municipal). La reforma es aprobada en diciembre de 1979, aunque con modificaciones importantes en materia judicial. Sin embargo, la reforma fue efímera, pues pese a los esfuerzos del gobierno para impedir un pronunciamiento en contra, dos años después la Corte Suprema de Justicia declara inconstitucional el Acto Legislativo No. 1 de 1979 por el cual se reformó la Constitución.<sup>29</sup>

---

27 Fernando Rojas y Germán Palacio. “Empresarios de la cocaína, parainstitucionalidad y flexibilidad del régimen político colombiano. Narcotráfico y contrainsurgencia en Colombia”. En: Germán Palacio. *La irrupción del paraestado*. *Op. cit.*, p. 87.

28 Corte Suprema de Justicia. Sentencia del 5 de mayo de 1978, mediante la cual se declara inexecutable el Acto Legislativo No. 2 de 1977.

29 Corte Suprema de Justicia, Sala Plena. Sentencia del 3 de noviembre de 1981, por medio de la cual se declara inexecutable el Acto Legislativo No. 1 de 1979.

El 2 de noviembre de 1981 el gobierno de Turbay, enterado que al día siguiente la Corte Suprema de Justicia declararía inconstitucional el Acto Legislativo, expidió el Decreto 3050, mediante el cual se dispuso que los fallos que declararan la inconstitucionalidad o inexecutable de los actos legislativos reformativos de la Constitución Política, requerirían la mayoría de las tres cuartas partes de la votación favorable de los integrantes de la Corte Suprema de Justicia (la norma sería aplicable a todos los procesos en curso y a todo fallo que se expidiera a partir de la fecha).

Posteriormente Belisario Betancur (1982-1986) promueve una reforma constitucional que completará el proceso de la descentralización municipal. En el marco de un proceso que buscaba la pacificación del país, logra sacar adelante en el parlamento reformas tendientes al fortalecimiento administrativo y fiscal de los departamentos y municipios (Ley 14 de 1983 y la Ley 12 de 1986) y expide importantes decretos reglamentarios en esa materia. Estas normativas incrementan la capacidad de financiamiento de los territorios y transfieren importantes responsabilidades y recursos del nivel central al descentralizado. La reforma se completa con la aprobación del Acto Legislativo No. 1 de 1986, mediante el cual se establece la elección popular de alcaldes, que abriría el espectro para una de las reformas más importantes en la historia reciente del país.

Sin embargo, la crisis lejos de resolverse se profundizaba. En el marco de una creciente desestabilización política y social, motivada por la violencia terrorista del narcotráfico en su lucha contra la extradición, Virgilio Barco (1986-1990) emprende la tarea de convocar a un referendo que sometiera a consideración la reforma del artículo 214 de la Carta Constitucional de 1886, por el cual se establecían los requisitos para reformar la Constitución de la República. Para Barco, era claro que la convocatoria y el trabajo de una Asamblea Nacional Constituyente aportarían los elementos necesarios para resolver la crisis política del país y detener todas las formas de violencia.<sup>30</sup>

### ***2.3 La privatización del gobierno. La presidencia personal***

Durante el gobierno de César Gaviria (1990-1994) se instala la Asamblea Nacional Constituyente, cuyo trabajo termina con la expedición de la Constitución de 1991. El evento se convierte en un hito crucial para la definición y gestión de la Reforma del Estado en Colombia. La nueva Constitución completa y culmina un proceso parcial y desarticulado de reformas políticas y económicas iniciado a comienzos de la década del ochenta.

---

30 Fernando Cepeda Ulloa "Una Colombia nueva: la nueva visión de Barco". En: Malcom Deas y Carlos Ossa (coordinadores). *El gobierno Barco: política, economía y desarrollo social*. Bogotá, FEDESARROLLO-Fondo Social Cafetero, 1994, p. 60.

El nuevo ordenamiento constitucional se estructuró en torno de dos ejes fundamentales: la modificación de las estructuras y relaciones de poder entre las ramas del poder público, y la apertura de importantes espacios de participación ciudadana en lo electoral-representativo y en la esfera de las decisiones públicas.<sup>31</sup> La normativa constitucional restringió las competencias de la rama legislativa al señalamiento de las orientaciones y directrices esenciales y más generales de la acción estatal; reorganizó la rama judicial; fortaleció la flexibilidad, agilidad y oportunidad del ejecutivo en el proceso de toma de decisiones; reorientó la misión del Estado hacia aquellas actividades tendientes a garantizar la atención de las necesidades básicas insatisfechas; y rediseñó la práctica estatal en función de novedosos principios de celeridad, economía y eficacia, los cuales abrían el campo para una nueva gestión empresarial del sector público.

Pero además, la nueva Carta Constitucional dispuso todo un capítulo de derechos, estableció mecanismos directos de participación de los ciudadanos (plebiscitos, referendos, consultas populares), consagró el derecho de iniciativa ciudadana ante las corporaciones públicas y reconoció instancias de concertación, control y vigilancia de la gestión pública.

Sin embargo, la tradición de nuevo se impuso. La creciente confusión entre objetivos empresariales, sectoriales y macroeconómicos, en medio de una cada vez mayor interferencia de intereses fragmentados, hace que en el desarrollo legal y funcional de la nueva Constitución el gobierno se confunda entre reformismo y reestructuración. Antes que contribuir a la modernización, el replanteamiento de las competencias y relaciones entre las diferentes ramas del poder público y sus instancias en el aparato estatal, estalla en una nueva situación conflictiva. Ante la perspectiva del cambio, cada quien reacciona desarrollando su propia lógica y postula el reforzamiento de sus propias prerrogativas como solución a la crisis. Invocando el pasado o la necesidad de la modernización, cada rama del poder público tiende a independizarse y se pierde la armonía de las funciones gubernativas. El poder tiende a vaciarse de autoridad institucional, para llenarse de autoridad factual. Las lógicas encontradas rompen el equilibrio institucional surgido de los acuerdos y transacciones precedentes, para revelar la confrontación de poderes y la fragmentación institucional.

Las ofertas estatales de la democracia participativa, la racionalización administrativa y la eficiencia económica, resultan insuficientes para procesar las presiones políticas, contener las demandas sociales, conciliar los intereses en conflicto y adecuar

---

31 Víctor Manuel Moncayo. "El régimen territorial en la Constitución de 1991 frente a las tendencias contemporáneas del Estado". *Politeia*, 8, Bogotá, Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional, 1991, p. 16.

las economías a la competencia abierta con el exterior. Cada vez se hace más evidente el conflicto producido por las demandas de ciudadanos y comunidades por el ejercicio efectivo de los derechos políticos, la redistribución de los beneficios del desarrollo o la apertura e institucionalización de espacios de participación. Lejos de lograr la simplificación propia del Estado eficiente, las reformas hacen que las estructuras, organizaciones y procedimientos sean cada vez más complejos. Por todas partes proliferan nuevas instancias intermediarias que distorsionan el manejo de los asuntos públicos. Las acciones hacia la modernización económica chocan con el retraso y la inadecuación de las estructuras productivas nacionales frente a las exigencias de los mercados mundiales.

De otra parte, la expedición de la Carta Constitucional de 1991 marcó un quiebre en el ordenamiento político e institucional del presidencialismo. Pero no tanto por los límites que haya establecido al ejercicio del poder presidencial, como por el resultado que produjo una asamblea constituyente completamente desprovista de un proyecto político e ideológico sobre las reglas de juego que debían regir las relaciones políticas e institucionales de los colombianos. La manera como operó la Asamblea Constituyente puso en evidencia la consolidación de esa especie de sociología política de la reforma que ha venido erigiéndose como un factor de obstrucción a los cambios de fondo. Es la sociología en la que todos tratan de mantener ese empate agónico en el que todos siguen perdiendo, para que nadie gane nada.

Adicionalmente, con el propósito explícito de combatir los partidos políticos, los debates en torno al nuevo ordenamiento constitucional del país estuvieron marcados por una multiplicidad de intereses personales e intereses corporativos que se entrecruzaban sin lograr una idea precisa del proyecto de Estado y de sociedad que se quería. Sin referencia a un proyecto político e ideológico, las búsquedas de los constituyentes se desplazaron entre el extremo de las necesidades de instituir y preservar los mecanismos de defensa del ciudadano frente al riesgo de la usurpación del poder estatal —cuyos momentos clave los constituyen la lucha por los derechos humanos, el *habeas corpus* y la fuerza impartida por el derecho—, y el extremo de la exigencia de modernizar la organización del poder político y los mecanismos de representación ciudadana —cuyos momentos clave los constituyen las luchas por el pluripartidismo y la elección transparente y asidua de gobierno y parlamento.<sup>32</sup> La realidad fue

---

32 Una consideración detallada a este respecto se encuentra en: Guillermo O'Donnell y Philippe Schmitter. "Tentative conclusions about uncertain democracies". En: L. Whitehead (director). *Transition from authoritarian rule*. Baltimore, The John Hopkins University Press; Fernando Rojas. "La transición política en América Latina: El desafío a la imposición de la democracia formal o el conformismo con la democracia liberal". En: Germán Palacio.

contundente: la precipitud de los reajustes, la confusión de los realineamientos y la fragilidad de las alianzas, reveló que en la convocatoria los verdaderos referentes de la lucha democrática estuvieron ausentes. No se llamó al consenso sobre la pugna de intereses, sobre la redefinición de las relaciones de poder o las metas que debían presidir el ejercicio del gobierno. Se convocó –e integró– sobre el compromiso de la no-agresión; se acordó sobre el respeto de los derechos ya establecidos; se pactó sobre la definición de las reglas de juego, porque “la negociación de las condiciones de negociación es la primera y más importante etapa del proceso de elaboración de un compromiso”.<sup>33</sup>

La fuerza de los vientos de la restauración que por la época soplaban en el país, hizo que la barrera de una centenaria Constitución fuera derribada en medio de vibrantes sentencias y emocionados abrazos de los reformadores. El graffiti que en su momento ilustró la caída del Muro de Berlín, “De su vida, su muerte ha sido su más bella obra”,<sup>34</sup> bien pudo sintetizar la sensación colectiva del renacer colombiano. Trece títulos, 380 artículos y una extensa fe de erratas, parecían resumir el deseo por concluir un nuevo pacto social que respondiera a la “silenciosa revolución” económica, política y social del país. La naturaleza “refundacional” de ese pacto se promovió como el *vademecum* de las convocatorias por las reconciliaciones totales y las soluciones definitivas.

De la misma manera, en la medida en que los gobiernos producían los desarrollos reglamentarios del nuevo texto constitucional, se hizo cada vez más evidente la extensión de la sociología de la reforma a la esfera gubernamental. Quienes se mostraban como los restauradores, en realidad reversaban los cambios que se habían abierto con la nueva Constitución. Cada vez que concretaban la formulación constitucional en cada materia específica, los sueños se hundían en un escenario en el que los acuerdos que sustentaban equilibrios institucionales se revelaban simplemente caducos. Frente al desarrollo normativo, cada rama del poder público reaccionaba con actitudes que parecían independizarlas y hacerlas cobrar vida propia. Muy rápidamente se perdió la armonía en el funcionamiento de las diferentes funciones gubernativas.

---

*La irrupción del paraestado. Op. cit.;* Marcos Roitman. *Teoría y práctica de la democracia en América Latina*. Madrid, Universidad Complutense, mayo de 1991 (inédito).

33 Terry Lynn Karly Philippe C. Schmitter. “Modes of transition in Latin America, Southern and Eastern Europe”. *International Social Science Journal*, 128, mayo de 1991, pp. 298, 299.

34 Timothy Garton Ash. *La Chaudière. Europe Centrale, 1980-1990*. París, Collection Témoins/Gallimard, 1990.

Las redes clientelares sobre las que se fundó el equilibrio precedente, se revelaban incapaces de mantener lubricado el sistema. Desprovistos de toda responsabilidad gubernamental y confinados al dominio del legislativo, lo que iba quedando de los partidos políticos radicalizó sus reivindicaciones frente al ejecutivo. Su nueva movilidad puso en evidencia su propia lucha por la supervivencia. El recurso a la unidad de las vertientes y de las maquinarias clientelistas en el partido se mostró incapaz de preservar los mecanismos de la dominación política en el país. La invocación a la unidad de los partidos ya no fue suficiente para encubrir la fragmentación de las élites y para contener la pérdida del control sobre el Estado.

El replanteamiento de las competencias y relaciones entre las diferentes ramas del poder público —y sus instancias en el aparato estatal— que implicaba el desarrollo constitucional, se aplazó o se modificó en su sentido y contenido. Por reacción, cada rama del poder privilegió su propia dinámica, postulando el reforzamiento de sus propias prerrogativas como solución a la crisis, invocando el pasado o la necesidad de modernización de las lógicas encontradas que rompen el equilibrio institucional surgido de los acuerdos y transacciones precedentes. Los pactos políticos fueron incapaces para asegurar la “governabilidad” del sistema. La crisis comenzó a adquirir características regidas por el principio que establece que “lo que ayer fue condición para gobernar, hoy es la causa del desgobierno”.

En ese contexto, el poder presidencial se degradó a pasos agigantados. La rapiña por la administración pública quebró la confianza en las participaciones políticas formales. Los gobernantes comenzaron a rodearse de aquellos que les producían más confianza. Sin el disciplinamiento de la militancia partidista, la lealtad al jefe se constituyó en prenda de garantía suficiente. Otra vez, emergió el principio de presunción de la mala fe del otro, como el factor que marcó los acercamientos políticos a los que gobernaban.

El cambio en las prácticas dio cuenta de la erosión de la presidencia constitucional y del tránsito hacia la presidencia personal. Se trata de un modo de gobernar cada vez más personal y menos institucional de la presidencia, en el que los intereses y el talante del presidente son los que marcan el destino del país. El hundimiento de los partidos políticos —que da lugar a elecciones entre personas y no entre partidos—, la presión de los medios de comunicación —que impone la medición de la calidad de los gobiernos por el *rating* y no por sus acciones—, y la interferencia de intereses personales de círculos estrechamente ligados a los presidentes, han concurrido como los fenómenos culminantes de un proceso de degradación que fracturó el ordenamiento político e institucional del presidencialismo y que se expresa concretamente en la eliminación de los límites entre la causa personal del aspirante a gobernar y los fundamentos del proyecto institucional del ejercicio presidencial.

Arropadas bajo la figura ambigua de las convocatorias suprapartidistas o de movimientos cívicos, los proyectos personales se van gestando de manera acelerada. Movilizadas por la coincidencia de intereses individuales y por la aceptación del discurso contra los políticos, las organizaciones así convocadas se van transformando en empresas electorales exitosas. Tras la elección, los equipos de gobierno se conforman en torno a la figura, propósitos y percepciones particulares de quien ha sido electo presidente. En los círculos cercanos al gobernante no se participa a título político, sino a título personal en virtud de la relación de confianza y amistad preexistente. La invocación de la lealtad supera cualquier requerimiento de conocimiento profundo o amplia destreza en el manejo de los temas. Las consecuencias resultan evidentes. En primer lugar, el círculo presidencial tiende a cerrarse en torno al titular del poder presidencial: a él se le rinden los honores y se le debe obediencia; la participación personal desplaza cualquier obligación ética que puedan imponer la ley o los ciudadanos; los ministros saben que es al presidente a quien se le debe exclusivamente lealtad y que sólo ante él se debe responder. Es, para todos los efectos, el único referente de poder.

En segundo lugar, sin referencia a un proyecto político e ideológico definido, el esquema de decisiones que por años ha regido la acción gubernamental pierde toda perspectiva institucional y política. Institucionalmente, las instancias de decisión formalmente establecidas (consejos, juntas y comités), son desplazadas por los pequeños cónclaves del círculo presidencial, distorsionando la toma de decisiones gubernamentales. Y políticamente, las alianzas que apoyan la acción del gobierno en el parlamento tienden a conformarse no en función de un determinado proyecto político, sino en torno a los amigos del presidente. Es el círculo que refuerza la causa personal del presidente, en busca de beneficio propio. Se atornillan a sus cargos poniendo al enemigo siempre en frente: los problemas, las equivocaciones y los malos manejos no están en ellos, sino en el poder malévolo del enemigo. Y bajo el principio de que “no se gobierna con los enemigos”, cada uno de ellos aplica el criterio presidencial en su ámbito. Los cargos son para los amigos, las decisiones se toman con los amigos y las leyes se gestionan con los congresistas amigos.

Y en tercer lugar, el manejo de los principales programas del gobierno es asignado a los más cercanos del presidente: a ellos se asigna la prioridad en la asignación de los recursos; las políticas, planes y proyectos se estructuran y gestionan con el mismo criterio; todo lo que no sea relevante para el gobierno puede ser distribuido a otros para que sea usufructuado. Los acuerdos “institucionales” que mantenían la política económica, la política internacional y la política de seguridad y defensa nacional por fuera de la esfera partidista —lo cual aseguraba una cierta estabilidad política—, se degradan al privatizarse la función gubernamental y permiten,

así, la profundización de la crisis de los partidos políticos. Incluso el ejercicio de la oposición sale de las esferas institucionales para situarse en el terreno personal. De un régimen marcado por el poder de los ministros, se transita progresivamente hacia un régimen caracterizado por el poder personal del presidente.

### 3. Crisis de gobernabilidad y erosión del poder presidencial

Hace algunos años el ex presidente César Gaviria, al evaluar los resultados de su gobierno, reconocía que “si volviera a ser presidente, tendría las mismas prioridades, pero el énfasis sería distinto: no tanto sobre las grandes reformas, como en la calidad de las políticas públicas”. Como los demás ex presidentes, Gaviria no ahorró esfuerzos para señalar los factores que estructuralmente hacen inútil la tarea de gobernar. Y lo hizo de la misma manera que el ex presidente Alfonso López Michelsen cuando aludía a la tiranía de los mandos medios para mostrar cómo la lucha de la administración contra el gobierno había desmantelado los sueños del Mandato Claro; o así como el también ex presidente Belisario Betancur sintetizaba de la mejor manera la esterilidad del ejercicio gubernamental al sentenciar que “fueron sabios, quienes en el siglo antepasado establecieron el periodo presidencial de dos años. Ese periodo basta para saber que no se hizo nada”.

La precariedad gubernamental, tanto en la estructuración de las políticas públicas, como en la gestión profesional de los recursos humanos, daba la razón a Gaviria y López. Gobierno tras gobierno, la situación es peor. Los problemas que dicen dejar resueltos los salientes, no son más que inmensos escollos que esperan al entrante. O si de veras se han resuelto, entonces a los nuevos se les ocurre otra idea y todo vuelve atrás.

En estos años se han probado todas las alternativas: la *presidencia imperial*, diseñada a la medida del hombre providencial que debía “salvar la república”; la *presidencia constitucional*, que concentraba los poderes en el presidente con la ilusión de que “resolviera los problemas de la nación”; y la *presidencia personal* que delimitó, de manera “exclusiva y excluyente”, los ámbitos de la acción presidencial en la atención de los principales problemas.

Por eso el poder presidencial es, como lo describe Vázquez Carrizosa, un referente que ha llevado al régimen político a identificar al “presidente como la casi totalidad del Estado”.<sup>35</sup> No obstante, todavía está por ensayar la fórmula del *gobierno democrático*. Es decir, aquel que se mueve en el equilibrio e independencia de poderes; se fundamenta en la calidad de las políticas públicas, y se legitima con la

---

35 Alfredo Vázquez Carrizosa. *Op. cit.*, p. 15.

acción profesional de los servidores públicos. De lo contrario, insistir en las grandes reformas o en la presidencia imperial, nos condenará a una nueva quimera.

La fractura de poder, evidenciar en el quiebre del ordenamiento político e institucional que da fundamento al régimen presidencial, ha dejado de ser una simple huella del desprestigio del poder presidencial, para poner en cuestión la supervivencia misma de la democracia en el país. El avance de los procesos de desarrollo económico y reforma institucional que en otros países contribuyeron a mejorar el funcionamiento del Estado y su relación con la sociedad, en Colombia terminaron por desatar un proceso de desinstitucionalización, desideologización y despolitización que hoy tiene a ese Estado y su relación con la sociedad en la incertidumbre y la inestabilidad.

El desplazamiento de las decisiones públicas a la iniciativa privada y de la confianza pública a las soluciones privadas, nunca respondió a un proyecto definido de Estado o de gobierno. Tampoco estuvo acompañado de la búsqueda de una mayor capacidad de control y regulación del Estado. La apertura de los espacios de participación política nunca se apoyó en el fortalecimiento de los partidos políticos. Y los estilos de gestión gubernamental terminaron por personalizar la política y por convertir la democracia en un “bien de consumo” que diferencia la calidad de vida de los ciudadanos y que discrimina entre ciudadanías de primera y de segunda categoría.

El ejercicio de gobierno aparece cada vez más desprovisto de un proyecto político que lo guíe, carece de los contrincantes ideológicos que le den un sentido y un contenido definido, y emerge vacío de principios y valores institucionales que le permitan trascender. El pragmatismo se ha convertido en el agente mayor de la política, construyendo una gobernabilidad mediática que no puede ir más allá de promover una ciudadanía virtual. Mientras tanto, el agravamiento de las tensiones sociales y de los conflictos políticos, en un contexto de creciente fragilidad estatal e indocilidad social, están socavando los fundamentos del régimen presidencial.

La consecuencia no podría ser distinta: la tarea de gobierno, como tarea de conducción política e ideológica de la sociedad y del Estado, se va degradando a pasos agigantados; y se hace evidente la incapacidad para estructurar un proyecto político que represente los ideales de los ciudadanos, que los movilice y que pueda hacer confluir los intereses particulares hacia un interés general que se superponga y condicione a los demás, aunque esta consideración haga más complejo y difícil el manejo de los asuntos públicos.

Los problemas de gobernabilidad, lejos de ser problemas de incapacidad funcional del Estado para responder a las demandas de la sociedad y los mercados, se constituyen en problemas de viabilidad política (cada vez más efímera) e intensidad (cada vez mayor) de las tensiones y conflictos en que se desenvuelve el ejercicio de

gobierno. Mientras que lo efímero de la viabilidad política da cuenta de la frágil aceptación (política) de los actos de gobierno que hacen los gobernados como consecuencia de la valoración y validación (política) de esos actos, la mayor intensidad de las tensiones y conflictos pone en evidencia los cambios traumáticos y sorpresivos en la correlación de fuerzas entre los distintos contendientes. Los gobernantes se vuelven incapaces no sólo para transformar los intereses particulares de los gobernados (ciudadanos y funcionarios) en un interés de toda la sociedad y del Estado en su conjunto, sino también para imponer desde el gobierno una dirección determinada al proceso político, económico y social, que sea aceptado por los ciudadanos y por los propios funcionarios del gobierno.

La gobernabilidad no hace referencia a la “capacidad” intrínseca del gobernante para gobernar, ni a su habilidad para establecer compromisos que controlen a los potenciales enemigos del gobierno. La gobernabilidad hace referencia al conjunto de condiciones políticas e institucionales, internas y externas, que le permiten al gobierno avanzar en su tarea con el mínimo de inestabilidad e incertidumbre. En la consideración de los problemas de gobernabilidad debe tenerse en cuenta tres tipos de factores: a) los que orgánicamente revelan la solidez institucional (funcionamiento de los partidos políticos, permanencia de la legislación, disposición ciudadana a cumplir las leyes, el funcionamiento de la justicia); b) los que coyunturalmente dan cuenta de la capacidad de conducción política que tienen los gobernantes (grado de control gubernamental sobre la agenda pública, influencia de los medios de comunicación en las decisiones de gobierno, grado de cohesión de la acción gubernamental e iniciativa de la oposición política); y c) los que ocasionalmente afectan la credibilidad del gobernante (transparencia de los actos de gobierno, nivel de represión política, apoyo de las élites y apoyo de los ciudadanos al gobierno).

Según estos factores, existen tres focos críticos de ingobernabilidad. Primero, el Congreso: el reto para el gobierno es el de tener la capacidad para tramitar allí las reformas que permitan resolver el déficit fiscal, y para promover la expedición de las leyes que viabilicen los principales compromisos de gobierno y corrijan los problemas críticos de la legislación vigente. Segundo, la relación con los territorios: el desafío aquí está en estructurar una política interior que reconstruya el tejido político e institucional que el conflicto armado y el centralismo han destruido. Si se quiere gobernar debe reestablecerse la unidad de mando gubernamental para asegurar la ejecución de las políticas nacionales, y la unidad de acción institucional para impedir que cada uno actúe como quiera. El tercer foco crítico se encuentra en las relaciones internacionales: el desafío radica en estructurar una política exterior (no una agenda diplomática) que defina, de una vez por todas, una posición del país en el nuevo escenario mundial.

Lejos de reducir los focos de ingobernabilidad, la acción presidencial los acrecienta. La disputa por el apoyo parlamentario a las candidaturas presidenciales está marcada por el espectáculo de las adhesiones, pero no por la puesta en escena de las agendas legislativas que sustentan esos apoyos. Por lo que se ve, las agendas no coinciden. Tampoco se percibe una política de interior. En el mejor de los casos, se invoca la descentralización pero sin pasar del municipalismo legislativo. Y mucho menos se percibe una política exterior que permita saber cómo se va a manejar la lucha antinarcóticos o la acción del tribunal penal internacional en relación con el conflicto armado, o bajo qué criterios se va a adecuar la legislación (financiera, de propiedad intelectual, de compras oficiales, etc.) para cumplir con los compromisos de integración regional.

Cada gobierno que inicia tiene que enfrentar un Congreso robustecido por los peajes parlamentarios, unos gobiernos territoriales fuertes y beligerantes que sí están haciendo los ajustes fiscales, y un conglomerado de empresas privadas que proveen la casi totalidad de los servicios públicos y que mueven muchos más recursos que aquellos de los cuales puede disponer la nación en las regiones. Cada gobierno que inicia ha de saber que la politiquería y el reformismo convirtieron en rey al presidente, pero que también lo encadenaron.

La erosión del poder presidencial ha resquebrajado los fundamentos políticos e institucionales que dotan al gobierno de la capacidad para mantener el control sobre las variables coyunturales y estructurales que determinan la conversión de la intencionalidad gubernativa en hechos de gobierno. Lo que comienza como un problema de legitimidad, rápidamente evoluciona hacia una crisis de conducción política (crisis presidencial), para terminar en una profunda crisis del Estado. Así, durante décadas la gestión gubernamental queda amarrada a un cada vez menor margen de maniobra que se caracteriza únicamente porque cada presidente puede bautizar su plan de desarrollo y subrayar algún contraste con el antecesor, pero experimentando los significativos límites de su margen de acción política e institucional. Es la realidad que el general (r) Álvaro Valencia Tovar señalara así:

Este es un país de cuatrienios: cada Presidente rompe con el pasado y entra a revolver el país con su esquema de salvación; diseña nuevas políticas, si es que se pueden llamar así las improvisaciones. Esas improvisaciones han caracterizado también los frentes interno y externo. Sólo en parte la ausencia de políticas ha sido reemplazada por el estamento militar [...].<sup>36</sup>

---

36 Francisco Leal Buitrago. *El oficio de la guerra (La seguridad nacional en Colombia)*. Bogotá, IEPRI, Universidad Nacional-Tercer Mundo, 1994, p. 79.

#### 4. Conclusión

Constituido como la piedra angular de la institucionalidad política, el poder presidencial se ha erigido como el principal mecanismo de dirección política en Colombia. Históricamente ha sido el que le ha dado forma concreta al Estado y contextura a la sociedad.

Por una parte, el poder presidencial ha sido el factor fundamental en torno del cual se ha estructurado la arquitectura constitucional e institucional del país. El mayor o menor poder político que se le ha querido conferir a la Presidencia de la República, ha sido el factor que históricamente ha determinado los contenidos constitucionales y los arreglos institucionales. Por otra parte, el poder presidencial ha sido esencial para la integración y movilización de los proyectos políticos que, en su momento, han sido básicos para articular las nacientes clases sociales, para establecer la institucionalidad política colombiana o para la resolver las crisis políticas. Fue así como a finales del siglo XIX, el poder presidencial fue fundamental para darle forma al proyecto de la Regeneración. Con él no sólo se superó la fragmentación de las clases dominantes en las regiones, que impedía estructurar un proyecto nacional de organización política e institucional, sino que también se permitió que la centralización del poder y la reintegración de la Iglesia al Estado se constituyeran en los pivotes claves en la conformación de la nación colombiana.<sup>37</sup> En las primeras décadas del siglo XX, el poder presidencial fue crucial en la metamorfosis del bipartidismo colombiano. Al tiempo que los partidos se consolidaban en el control del aparato estatal y se obstaculizaban las formas de participación política que no tuvieran mediación partidista, el poder que cada vez más fue concentrando el presidente abrió las puertas a un esfuerzo de contención del desarraigo ideológico de los ciudadanos y a la “pérdida de legitimidad de la instancia nacional de las ‘jefaturas naturales’ bipartidistas, como medio de integración del faccionalismo regional”.<sup>38</sup>

Para mediados del siglo XX, el fortalecimiento del poder presidencial fue el argumento crucial para inducir la institucionalización del uso de los instrumentos de excepción, como herramienta cotidiana para enfrentar las crisis políticas y de orden público que vivía el país. El Estado de Sitio sirvió para resolver el conflicto laboral de las bananeras en 1928, la huelga de los trabajadores del Ferrocarril de Antioquia en 1934, la huelga del transporte en el departamento de Caldas en 1943, para cerrar las Asambleas Departamentales en 1942, para controlar el golpe militar dado en la ciudad

---

37 Luis E. Nieto Arteta. *Economía y cultura en la historia de Colombia*. Bogotá, Banco de la República y Áncora, 1996, pp. 387-390.

38 Francisco Leal Buitrago. *Estado y política en Colombia*. Op. cit., p. 139.

de Pasto por el Coronel Diógenes Gil en 1944, para cerrar el Congreso de la República en 1949 o para enfrentar la crisis política y de violencia, que “culmina con el pronunciamiento militar del 13 de junio”.<sup>39</sup>

La institucionalización de los mecanismos de excepción alcanzó su máximo punto de expresión en 1953 cuando, dos días después de la instalación de la Asamblea Constituyente, convocada para la reforma constitucional, en su primer acto formal legitima al Teniente General Gustavo Rojas Pinilla, para que ejerza como Presidente Constitucional hasta el 7 de Agosto de 1954 por la vacancia del cargo dejada por el electo Laureano Gómez. Y luego, al finalizar el gobierno militar, el control alternado del poder presidencial fue fundamental para que, en 1957, los máximos dirigentes de los partidos liberal y conservador pactaran el Frente Nacional que puso fin a una década de violencia partidista.

De la misma manera, a partir de los años sesentas, el poder presidencial fue un recurso importante para asegurar la aprobación de importantes reformas políticas, económicas y administrativas. La reforma de 1968 que buscaba reforzar la capacidad de gestión gubernamental de los asuntos públicos y revisar la repartición de funciones entre el gobierno y el Congreso, reformar la estructura y composición del parlamento y consagrar las bases para la descentralización y tuteladas administrativas,<sup>40</sup> sólo fue posible gracias a la presión política ejercida por el propio Lleras Restrepo quien presentó su renuncia formal al Congreso como amenaza para obtener la aprobación de la reforma. Este tipo de mecanismo sería utilizado, con más o menos éxito, por los demás presidentes para asegurar la aprobación de sus reformas.

Son estos permanentes esfuerzos por fortalecer el poder presidencial los que, paradójicamente, terminaron llevando a su degradación. Bajo la apariencia formal de un régimen político estructurado en torno a un sistema de pesos y contrapesos en las tres ramas del poder público, en la realidad el ejecutivo se fue convirtiendo en un poder omnímodo que se extendía sobre el aparato estatal, absorbiendo privilegios y competencias de los demás poderes públicos, en medio de una brecha que comenzaba a abrirse entre un Estado cada vez más gobernado por mecanismos excepcionales y una sociedad que experimentaba profundas transformaciones en el cuadro demográfico y la vida económica y social.<sup>41</sup>

---

39 Alfredo Vázquez Carrizosa... Op., cit., p. 349.

40 Jorge Enrique Ibáñez. *Ministerio de Justicia y del Derecho. 50 años de su restablecimiento*. Bogotá, Ministerio de Justicia y del Derecho, 1995, p. 399.

41 Germán Palacio (compilador). *La irrupción del paraestado*. Op. cit., p. 59.

El uso recurrente de los mecanismos de excepción llevó a que progresivamente los gobernantes se olvidaran de la modernización de las instituciones gubernamentales. Se trataba de un problema que la Misión de Administración Pública, en informe entregado a la Comisión para la Reforma de la Administración Pública, creada por el Decreto 663 de 1954, identificó de la siguiente manera:

Lo que con mayor fuerza llama la atención del observador, en efecto, es el hecho de que la organización administrativa de Colombia —y la Presidencia de la República no escapa a la regla general—, descansa sobre concepciones, tradiciones y hasta disposiciones que han envejecido considerablemente y que no responden ya a las exigencias de la vida moderna.<sup>42</sup>

La repetición de este diagnóstico a lo largo de la vida institucional del país, permite dar cuenta de una fractura crucial en la institucionalidad colombiana. Ante la imposibilidad de encontrar en las instituciones los ámbitos adecuados para resolver sus tensiones y conflictos, los agentes (políticos, económicos y sociales) se vuelcan sobre otros ámbitos buscando una salida. Las estructuras de control y disciplinamiento social poco a poco se han ido privatizando hasta dar forma a una cultura de los hechos y los actos de fuerza como alternativa de reconocimientos, negociaciones o solución de conflictos. Es la realidad de un presidencialismo que está en la base de un régimen civilista, de representaciones parciales, cuyos rasgos constitutivos apuntan cada vez más a la precariedad del Estado y la para-institucionalidad. Precariedad, por la fragilidad y fragmentación de las bases políticas y sociales que sostienen la institucionalidad, en un escenario en donde el Estado no cubre a toda la nación y ésta no llega a todo el territorio. Y para-institucionalidad, por la irrupción sostenida y generalizada de formas paralelas a la institucionalidad vigente, a través de las cuáles los actores sociales buscan tramitar y resolver sus tensiones y conflictos sociales.

Pero, paradójicamente, los rasgos de precariedad del Estado y para-institucionalidad, se constituyen en la medida de la propia debilidad y la propia fuerza del presidencialismo. Son su debilidad, porque los acuerdos y transacciones que fundan el orden político e institucional del régimen presidencial se muestran insuficientes para asegurar la calidad y vigencia de los instrumentos a través de los cuales el ejercicio de la autoridad se extiende y profundiza en la sociedad, y para compensar la falta de articulación entre los ciudadanos, diferenciando sus formas de control e

---

42 Maurice Chailloux-Dantel. *Informe de la Misión de Naciones Unidas para la reforma de la Administración Pública de Colombia*. Bogotá, Presidencia de la República, 1955, p. 1.

internalizando una identidad colectiva. Pero son su propia fuerza, porque dotan al presidencialismo de una cierta capacidad para readaptarse y reproducirse en condiciones de permanente inestabilidad y desorden. Es el atributo de cooptaciones que desarticula a las formaciones contrarias, absorbe sus interpelaciones y las reubica en una problemática distinta, para vaciarlas de contenido conflictivo.