

# **¿QUÉ RÉGIMEN POLÍTICO LE DARÍA MAYOR GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA A COLOMBIA?**

**ANGELA MARIA GIRALDO CADAVID**

amgiraldocadavid@gmail.com

**TRABAJO DE GRADO**

Maestría en Estudios Políticos

Director Trabajo de Grado

**MIGUEL ANGEL HERRERA ZGAIB**

Tutoría II



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

Bogotá D.C., 2 de julio de 2010

**Dedico esta tesis a quienes partieron de este mundo  
dejándome como herencia lo más valioso de sus vidas:**

**a mi hermano Francisco: hacer todo con amor,  
a mi papá Ramón Elías: persistir hasta alcanzar nuestras metas,  
a mi benefactor el ex Presidente López Michelsen: defender  
con firmeza nuestras convicciones.**

## AGRADECIMIENTOS

Agradezco inmensamente a las personas que me brindaron su apoyo y comprensión para la culminación exitosa de este trabajo de grado. Este es el resultado, por supuesto, de un esfuerzo individual; pero que debe mucho a los aprendizajes y acompañamientos de mis profesores, familia, amigos y compañeros de trabajo. Sin embargo, su contenido es de mi exclusiva responsabilidad y sólo a mí atañen sus críticas.

Agradezco a Socorro, mi mamá, quien con paciencia, entrega y comprensión me apoyó, asesoró y acompañó durante la maestría y especialmente en la finalización de este trabajo de grado. A mis hermanos Luis Fernando, Álvaro José y mi cuñada Andrea, quienes valoraron mi esfuerzo y perdonaron mi ausencia durante este tiempo dedicado al estudio. A Emmanuel, mi sobrinito que nació junto con esta tesis y a quien sólo pude conocer dos días después.

Al profesor Miguel Ángel Herrera, por dirigir este trabajo de grado, por dedicar tiempo para leer y escuchar mis reflexiones, por confrontarme para dar lo mejor de mí, por su infinita paciencia, tolerancia y comprensión.

A Yamid Amat, por brindarme su apoyo absoluto, sus consejos y orientaciones, por enseñarme el significado de la entrega irrestricta al trabajo, por patrocinar mis iniciativas y ayudarme a reforzar la confianza en mí.

A mi amigo incondicional Ernesto Samper, por dedicarme días y horas de reflexión y análisis, por enseñarme lo importante que es disfrutar de lo que hacemos, por sus comentarios agudos, certeros y brillantes, por estar siempre que lo necesité.

A mis amigos y compañeros de trabajo por su comprensión y tolerancia, por darme el espacio y esperar con paciencia la culminación de este esfuerzo.

## Índice

<b>Introducción</b> .....	<b>12</b>
<b>Capítulo 1. Descriptores de la investigación</b> .....	<b>15</b>
1.1 Planteamiento del problema.....	15
1.2 Justificación .....	16
1.3 Objetivos .....	17
1.4. Metodología.....	18
<b>Capítulo 2. Consideraciones conceptuales</b> .....	<b>24</b>
2.1 Problemas conceptuales y metodológicos .....	24
2.2 Contexto político e histórico en Colombia .....	26
2.3 Contexto teórico .....	28
2.4 Sistema político .....	30
2.5 Regímenes políticos.....	33
2.6 Sistema electoral.....	40
2.7 Sistema de partidos.....	44
2.8 Gobernabilidad democrática.....	51
<b>Capítulo 3. Régimen presidencial en Colombia y Constitución del 91</b> .....	<b>56</b>
3.1 Evolución del régimen presidencial en Colombia .....	58
3.2 La Constitución del 91 y los efectos de sus reformas.....	68
3.3 Gobernabilidad democrática en Colombia .....	72
3.4 Presidencialismo, semipresidencialismo ó parlamentarismo en Colombia.....	75
3.5 Reformas políticas pendientes .....	82
<b>Capítulo 4. Resultados de la encuesta: percepción de los gobernados</b> .....	<b>85</b>
Ficha técnica .....	85
4.1 Equilibrio de poderes .....	86
4.2 Reelección presidencial.....	87
4.3 Garantías .....	87
4.4 Participación ciudadana.....	88
4.5 Democracia .....	88
<b>Capítulo 5. Gobernabilidad global y regímenes políticos</b> .....	<b>89</b>
5.1 Crisis del Estado-Nación .....	91
5.2 Gobernabilidad global .....	92
5.3 Gobernabilidad global y régimen político local .....	96
5.4 ¿Gobernabilidad global con que régimen político? .....	98
<b>Conclusiones</b> .....	<b>102</b>
6.1 Propuesta .....	105
6.2 Implementación de la propuesta .....	106
6.3 Consideraciones para la implementación de la propuesta .....	107
6.4 Alternativas a corto plazo .....	110
<b>Bibliografía</b> .....	<b>111</b>

## Índice de las figuras

Figura 1.1 Métodos para la recolección de la información .....	19
Figura 1.2 Componentes del sistema político .....	32
Figura 1.3 Regímenes políticos en el mundo .....	34
Figura 1.4 Características distintivas del parlamentarismo italiano .....	36
Figura 1.5 Características distintivas del parlamentarismo inglés.....	36
Figura 1.6 Características distintivas del cancillerado alemán.....	37
Figura 1.7 Características distintivas del presidencialismo estadounidense .....	38
Figura 1.8. Características distintivas del semi-presidencialismo francés.....	39
Figura 1.9 Círculo vicioso del presidencialismo colombiano .....	104
Figura 1.10 Círculo virtuoso del semi-presidencialismo .....	106

## Índice de los anexos

### Índice de los anexos

<b>Anexo 1. Encuesta: Percepción del presidencialismo en Colombia .....</b>	<b>116</b>
Ficha Técnica.....	118
Diseño del cuestionario .....	119
Graficas y tablas de los resultados de la encuesta por ciudad .....	125
2.1.1. Equilibrio de poderes .....	126
2.1.2. Reelección presidencial.....	131
2.1.3. Garantías democráticas .....	136
2.1.4. Participación ciudadana .....	141
2.1.5. Democracia .....	144
Tabulados por perfil .....	150
<b>Anexo 2. Entrevistas.....</b>	<b>157</b>
Guía para las entrevistas .....	159
Entrevista a Alejo Vargas Velásquez .....	163
Entrevista a Augusto Ramírez Ocampo .....	172
Entrevista a Cesar Gaviria Trujillo .....	181
Entrevista a Ernesto Samper Pizano.....	189
Entrevista a Gustavo Petro Urrego .....	199
Entrevista a Jaime Castro Castro.....	205
Entrevista a Juan Carlos Henao Pérez .....	213
Entrevista a Manuel José Cepeda Espinosa.....	224
Entrevista a Rafael Pardo Rueda.....	233

## INTRODUCCIÓN

En América Latina y en nuestro país, sigue vigente el debate sobre qué régimen político da mayor gobernabilidad democrática a una Nación. En Colombia basta con examinar la propuesta presentada por el General Rafael Uribe Uribe en 1897, que buscaba reconocer el predominio del legislativo frente al ejecutivo. En el 2004, estuvo la controversia suscitada por uno de los políticos de la historia de nuestro país, caracterizado por su curiosidad intelectual inagotable, el ex Presidente Alfonso López Michelsen.

La motivación para realizar este trabajo es el secuestro y posterior asesinato de Francisco Javier Giraldo, después de cinco años de cautiverio, por orden de Gilberto Arroyave, alias “el grillo”, comandante del frente 60 de las FARC. Este hecho afectó el rumbo de la vida de la autora que cambia el ejercicio de la ortodoncia por el interés en el debate público. La entrega incondicional de este diputado del Valle del Cauca, y la convicción de su trabajo, su aspiración de contribuir con él, en el cambio de las costumbres políticas colombianas, acompañó a la autora de este trabajo, para tocar las puertas institucionales en Colombia y en el exterior, que pudieran contribuir con su liberación.

En esta búsqueda se encuentra al ex presidente López. En la celebración de su cumpleaños 91, el ex Presidente López, abordó el tema de la reelección del Presidente Uribe, a quien llamó “*mi compañero de la derecha*”, pues Álvaro Uribe se encontraba sentado a su derecha. Defendió entonces la tesis sobre la implementación de un sistema parlamentario en Colombia, y su conveniencia para el país, en lugar de introducir la reelección inmediata del presidente, pues tendría el mismo efecto, sin afectar la institucionalidad. El ex presidente López resaltó las virtudes del parlamentarismo y lo asfixiante que resultaba el régimen presidencial en Colombia.

Otro político colombiano, el ex presidente Ernesto Samper Pizano quien, al igual que López Michelsen, ha luchado por la libertad de los secuestrados, respaldó y abanderó de la tesis de López Michelsen, en defensa del cambio del régimen político para Colombia.

La vehemencia con que estos dos aliados humanitarios defendían el parlamentarismo y sus críticas hacia el régimen presidencial, y el perjuicio que éste representaba para la gobernabilidad democrática, despertó el interés de la autora de esta tesis, por investigar qué régimen político le podría dar mayor gobernabilidad democrática a Colombia, y cómo se pueden implementar los ajustes requeridos y las recomendaciones que pueden formularse a corto y largo plazo.

El desarrollo y presentación de los resultados de esta investigación fueron desarrollados en cinco capítulos:

- **Capítulo 1. Descriptores de la Investigación.-** Este capítulo intenta sintetizar el planteamiento del problema, la justificación, los objetivos y la metodología utilizada para desarrollar este trabajo de grado: qué régimen político le da mayor gobernabilidad democrática a Colombia.
- **Capítulo 2. Consideraciones conceptuales.-** Se presentan los resultados de la revisión bibliográfica, con el fin de definir los elementos que enmarcan el problema de investigación: sistemas políticos, sistemas de partidos, sistemas electorales, regímenes políticos y gobernabilidad democrática.
- **Capítulo 3. Régimen Presidencial en Colombia y Constitución del 91.-** Los conceptos del capítulo anterior se ubican en la realidad actual de Colombia teniendo en cuenta a sus actores. Se analizan sus opiniones utilizando

entrevistas a protagonistas de la política, la academia y a funcionarios de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial a saber: los ex presidentes Ernesto Samper Pizano y Cesar Gaviria Trujillo, el Vicepresidente de la Corte Constitucional Juan Carlos Henao Pérez, el ex magistrado Manuel José Cepeda Espinosa, los constituyentes y ex alcaldes de Bogotá, Augusto Ramírez Ocampo y Jaime Castro; los senadores y ex candidatos a la presidencia de la república Rafael Pardo Rueda y Gustavo Petro Urrego y el decano de Ciencias Políticas de la Universidad Nacional, Alejo Vargas Velásquez.

- **Capítulo 4. Resultados de la encuesta: percepción de los gobernados.-** Se presenta una reflexión sobre los resultados de la encuesta realizada por el Centro Nacional de Consultoría para este trabajo de grado, sobre la percepción de los colombianos frente al presidencialismo, el equilibrio de poderes, las garantías de la oposición, la participación ciudadana y la democracia en Colombia.
- **Capítulo 5. Gobernabilidad global y regímenes políticos.-** Reflexión sobre qué régimen político permite una mejor integración de Colombia en América Latina y el mundo, considerando las actuales tendencias de globalización.
- **Conclusiones.-** Planteamiento de algunas consideraciones en la búsqueda de la construcción de un proyecto político democrático en Colombia, que intentan dejar abiertas las puertas a futuras investigaciones multi e inter disciplinarias.
- **Anexo 1.** Resultados de la encuesta sobre percepción de los gobernados .
- **Anexo 2.** Entrevistas a los gobernantes.



# **CAPÍTULO 1**

## **DESCRIPTORES DE LA INVESTIGACIÓN**

### **1. 1. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA**

El progresivo deterioro de los patrones de legitimidad como consecuencia de los conflictos entre los poderes del Estado, se demuestra en los siguientes aspectos: el constante enfrentamiento entre Ejecutivo y la Corte Suprema de Justicia, la marginación política de sectores significativos de la población, reflejada en los altos niveles de abstención 1998: 54%, 2002: 54% y 2006: 55% (fuente: Registraduría Nacional) indicadores de que la democracia en Colombia es de minorías, los escándalos de corrupción por el ofrecimiento de notarias y toda una serie prebendas a congresistas a cambio de votos a favor de la reelección presidencial en 2005 y la pérdida de valores nacionales por los imperativos neoliberales observados en la asignación de subsidios agrícolas (AIS), que privilegiaron los sectores económicos altos, excluyeron a los pequeños y medianos productores.

Todas las problemáticas mencionadas son muestras del constante deterioro del presidencialismo que afecta la gobernabilidad democrática en nuestro país.

Algunos investigadores consideran que el presidencialismo es el sistema que mejor se adapta al contexto político colombiano y por ello, debe seguir el empeño de ajustarlo para tomar medidas que controlen las distorsiones que se presentan. Estas acciones no pueden cambiar la lógica básica del presidencialismo que es identificar al presidente como la casi totalidad del Estado, ni pueden animar la creación de formas colegiadas de gobiernos basadas en partidos fuertes, ni una forma distinta de liderazgo gubernamental.

Para Arend Lijphart, Juan Linz y Arturo Valenzuela (1994), entre otros, el presidencialismo *«posee vicios que lo hacen poco funcional al objetivo de afianzar democracias estables»*, porque *«el presidencialismo es enemigo de los compromisos de consenso y de pactos que puedan ser necesarios en el proceso de democratización y durante períodos de crisis, en tanto que la naturaleza colegiada de las operaciones ejecutivas parlamentarias las conduce a tales pactos.»*

El debilitamiento de los partidos políticos da lugar a elecciones de carácter personalista en lugar de atender la ideología del partido al que pertenece el candidato, el vacío de contenido que genera esta situación hace que la presión de los medios de comunicación imponga la medición de los gobiernos por el *rating* y no por sus acciones. De manera que la interferencia de los intereses personales de círculos estrechamente ligados al presidente prevalece por encima de los fundamentos del proyecto institucional del ejercicio presidencial.

De lo anterior podría afirmarse, que la gobernabilidad democrática en Colombia se encuentra en riesgo como consecuencia del deterioro del presidencialismo. La pregunta es entonces, ¿qué régimen político le podría dar mayor gobernabilidad democrática a Colombia? Este interrogante es lo que motiva el desarrollo de este trabajo de investigación.

## **1.2. JUSTIFICACIÓN**

Aunque el debate sobre el régimen político está presente en la historia de Colombia y América Latina, éste sólo ha ocupado una posición marginal. Por ello, este trabajo de grado, espera contribuir a que la implementación de un sistema semipresidencial, sea considerada como una opción política viable en nuestro país.

Este estudio aporta un análisis sobre el contexto político, social y económico de Colombia que ha permitido la construcción de un círculo vicioso en torno a un presidencialismo preponderante, cómo se logra romper este círculo vicioso para construir uno virtuoso en torno al semipresidencialismo, que recoja, como lo sostiene Sartori (2005), lo positivo del presidencialismo y parlamentarismo, que además le permita seguir funcionando en un ámbito que conoce y en el que tiene experiencia y destreza.

Finalmente, también se considerarán los presupuestos que esta implementación requiere, pues no se pretende imponer un cambio, sino construir una hoja de ruta para posibilitar la implementación de la propuesta.

Por lo anterior, se considera que el interrogante formulado es pertinente para los estudios políticos, y el tema de estudio resulta de gran interés en las discusiones sobre estabilidad democrática en los países del continente. Además, la propuesta planteada en las conclusiones puede ser un aporte novedoso al tema discutido.

### **1.3. OBJETIVOS**

#### **1.3.1. Objetivo general**

Determinar qué régimen político le da mayor gobernabilidad democrática a Colombia.

#### **1.3.2. Objetivos específicos**

- Identificar qué características de un régimen político contribuyen a incrementar y/o disminuir la gobernabilidad democrática de un país.
- Analizar si el presidencialismo colombiano está contribuyendo con la gobernabilidad democrática en nuestro país.
- Formular alternativas para alcanzar una mayor gobernabilidad democrática en Colombia y los procedimientos para su implementación.

## **1.4. METODOLOGÍA**

### **1.4.1. Enfoque metodológico**

Los instrumentos utilizados para la recolección de información en este trabajo, se basan no sólo en la revisión bibliográfica de autores contemporáneos de la ciencia política, sino también en encuestas y entrevistas realizadas con este propósito. Esto permitió enriquecer el desarrollo de la monografía, cuyo fin era tratar de establecer cual régimen político le dar mayor gobernabilidad democrática a Colombia.

El uso de los instrumentos utilizados en esta investigación le dan un enfoque cualitativo centrado en la revisión bibliográfica; y cuantitativo, por la encuesta realizada sobre la percepción del presidencialismo en Colombia; empírico dado que se consideraron las experiencias de personas que han ejercido funciones en el poder ejecutivo, judicial y legislativo en nuestro país.

### **1.4.2. Métodos de recolección de la información**

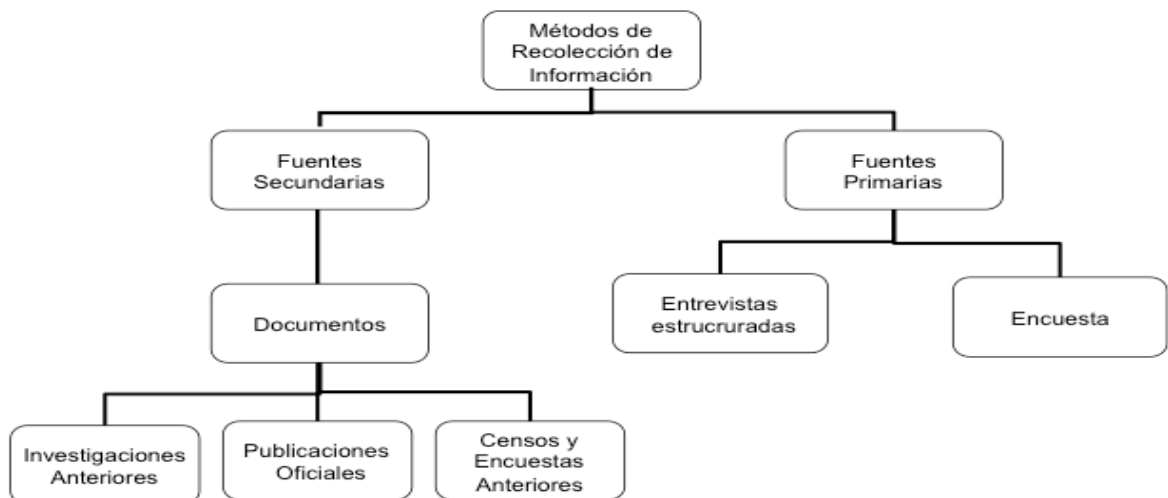
La recolección de información se hizo en fuentes primarias: a través de las entrevistas y la encuesta. (Ver figura 1.1) y, secundarias: revisión bibliográfica y documental de investigaciones anteriores; y publicaciones oficiales.

Se consideró importante reunir información desde los distintos actores que forman parte del sistema político descritos por David Easton (1965), es decir:

- **La autoridad:** Entrevistando a los detentores de los cargos institucionales de representación, gobierno, administración de justicia y cargos públicos.

- **Régimen:** Haciendo la revisión documental de las normas, reglas, procedimientos de formación y funcionamiento de las instituciones, la Constitución, y las instituciones mismas.
- **Comunidad política:** Encuesta a los ciudadanos y todos aquellos que están expuestos a las decisiones de las autoridades y a las modalidades de funcionamiento del régimen.

**Figura 1.1. Métodos para la recolección de la información**



### 1.4.2.1. Revisión bibliográfica

#### 1.4.2.1.1. Fuentes secundarias

Se investigó en libros, investigaciones, ensayos, revistas científicas y periodísticas, prensa, para profundizar en los puntos de vista de los autores considerados como autoridad en el tema: Sartori, Nohlen, Linz, Valenzuela, Pasquino, Lapierre, Schumpeter, Dahl, Tsebelis y otros autores colombianos como Rodrigo Uprimny y Alejo Vargas, lo que le da un gran fundamento teórico a este trabajo de grado y contribuye a la construcción de los conceptos fundamentales del mismo.

De la misma manera esta revisión bibliográfica sirvió para conocer las experiencias de los regímenes políticos en otros países, lo que aporta un elemento referencial importante considerando la ausencia de experiencia en la aplicación de un régimen parlamentario en Colombia.

#### **1.4.2.1.2. Fuentes primarias**

También se realizó una revisión bibliográfica de fuentes primarias como sentencias de la Corte Constitucional, el diario oficial del Congreso para conocer los avances y dificultades que ha tenido el debate político sobre presidencialismo y parlamentarismo en Colombia y visibilizar las posibilidades de implementar o descartar un tipo de sistema parlamentario o semipresidencial en el país.

De la misma manera se revisaron los artículos de la Constitución del 91 que están relacionados con las facultades dadas al presidente y el funcionamiento de los órganos de control, pesos y contrapesos, sistema de partidos y sistema electoral. Y las reformas hechas que se relacionan con esos temas, para determinar si el presidencialismo en Colombia está contribuyendo a la gobernabilidad democrática.

#### **1.4.2.2. Entrevistas**

Así mismo se diseñaron y aplicaron entrevistas que fueron claves pues le aportan experiencias sobre las dinámicas políticas propias del país a través de discusiones de interés para el análisis del problema de la investigación.<sup>1</sup>

Las entrevistas se realizaron a protagonistas de la política, la academia y los poderes ejecutivo, legislativo y judicial: los ex presidentes Ernesto Samper Pizano y Cesar Gaviria Trujillo, el Vicepresidente de la Corte Constitucional Juan Carlos Henao Pérez, el ex magistrado Manuel José Cepeda Espinosa, los constituyentes

---

<sup>1</sup> Se puede ver el diseño de la entrevista, y las entrevistas completas en los anexos

y ex alcaldes de Bogotá Augusto Ramírez Ocampo y Jaime Castro, los senadores y ex candidatos a la presidencia de la república Rafael Pardo Rueda y Gustavo Petro Urrego y el decano de Ciencias Políticas de la Universidad Nacional Alejo Vargas Velásquez.

Estas entrevistas sirvieron para conocer la opinión, experiencias y percepciones de personas que han estudiado, elaborado proyectos, desarrollado tesis y tienen inquietud sobre los distintos regímenes políticos, su valoración sobre la gobernabilidad democrática, el equilibrio de poderes, las garantías a la oposición, la participación ciudadana, el proceso de construcción del sujeto político, las reformas a la constitución y sus propuestas de reforma política en Colombia.

Para elaborar las guías de entrevista, se hizo un análisis, estudio e investigación de la posición que cada uno de los entrevistados tiene sobre los temas arriba mencionados.

### **1.4.2.3. Encuesta**

La encuesta representa la opinión pública de los gobernados con el fin de conocer su percepción acerca de las decisiones de las autoridades: qué imagen tienen del Presidente de la República, los Magistrados de las Altas Cortes, los Congresistas; sobre la democracia colombiana, del sistema electoral, de los partidos; su nivel de conocimiento de los mecanismos de participación ciudadana.<sup>2</sup>

La encuesta fue aplicada el 5 de junio de 2010 por el Centro Nacional de Consultoría para conocer la percepción de los gobernados sobre presidencialismo, equilibrio de poderes, garantías de la oposición y democracia en Colombia. Se encuestaron de manera aleatoria a través de llamadas telefónicas a 300 personas

---

<sup>2</sup> Ver el diseño de la encuesta, los tabulados, gráficos y tablas de los resultados en los anexos

de las cinco principales capitales de Colombia: Bogotá, Medellín, Cali, Barranquilla y Bucaramanga.

### **1.4.3. Análisis de la información**

Para el análisis de la información se definieron dos tipos de categorías: la gobernabilidad democrática y los sistemas de gobierno –presidencialismo, parlamentarismo, semipresidencialismo y semiparlamentarismo que se articulan en los niveles de análisis en profundidad y referencial de la siguiente manera:

Nivel de análisis	Categorías de análisis	
	Sistemas de Gobierno	Gobernabilidad Democrática
En profundidad	Presidencialismo en Colombia	
Referencial	Parlamentarismo, Semipresidencialismo	

El presidencialismo en Colombia se analizó en profundidad desde la Constitución de 1991 hasta nuestros días, considerando las reformas hechas para modificar las atribuciones del presidente.

Este análisis sirvió como herramienta para contextualizar las entrevistas realizadas a un grupo de personas expertas en el tema, con el fin de conocer sus experiencias sobre las ventajas y desventajas del sistema presidencial en Colombia y la evolución de la propuesta de implementar una reforma que permita adoptar elementos de un sistema parlamentario para mejorar la gobernabilidad democrática del país.



Así mismo, teniendo como referente la opinión de los encuestados, se analizaron sus percepciones de acuerdo a las preguntas realizadas que fueron cruzadas con las ciudades de origen y los perfiles de los encuestados (estrato socio económico, edades y género). El análisis se realizó en cinco grupos en los que se clasificaron las preguntas y los resultados: Equilibrio de poderes, Reelección presidencial, Garantías, Participación ciudadana, Democracia.

Todo esto giró en torno a la revisión bibliográfica de académicos y politólogos dedicados a profundizar sobre esta problemática, haciendo énfasis en la información más importante de ellos, en los que se basaron los conceptos fundamentales esta tesis.

## **CAPÍTULO 2**

### **CONSIDERACIONES CONCEPTUALES**

#### **2.1. PROBLEMAS CONCEPTUALES Y METODOLÓGICOS**

Nohlen (1998), reitera el llamado atención de Linz (1990) sobre el descuido de las instituciones y del proceso político en las democracias de tipo presidencialista de América Latina

Este investigador señala la ausencia de estudios y de información descriptiva y sistemática, sobre la interrelación entre el presidencialismo, el sistema de partidos y el sistema electoral:

“No existen estudios sobre los casos latinoamericanos, ni están tomadas en cuenta las experiencias latinoamericanas en los análisis generales sobre cada una y la interrelación de las variables en estudio. Por lo demás, el debate científico sobre sistemas electorales y sus incidencias en el sistema de partidos políticos y en el sistema político en general, que nos podría servir como punto de referencia, casi siempre alude a sistemas parlamentarios, lo que es una desventaja para estudiar los casos latinoamericanos”.

Nohlen (1998), explica que la gran preocupación por el sistema electoral y sus efectos en estos países de régimen parlamentario, se debe a que en éstos, los gobiernos tienen su origen y su respaldo en el parlamento:

“Formar mayorías parlamentarias -unicolores o coalición- tiene allí otro significado, pues ello es consustancial a la posibilidad de gobernar. La dispersión parlamentaria, la fragmentación del sistema de partidos políticos, es por regla general contraria a esa necesidad funcional inherente al tipo de sistema político”.

Mientras que en los sistemas presidencialistas la cuestión electoral no presenta la

misma incidencia. Pues el gobierno, mejor dicho el Presidente como jefe del poder ejecutivo, es independiente del poder legislativo. En términos políticos, no lo es por completo porque el parlamento condiciona su acción en muchos aspectos.

Pero el gobierno no depende del parlamento, y el gobierno no puede disolver las cámaras (en los pocos casos en que puede, constitucionalmente, la práctica confirma la lógica del sistema presidencial)

Nohlen (1998), asegura que a partir de los casos de sistemas parlamentarios, no hay ninguna relación unilateral causa-efecto entre las variables en estudio, sino una interrelación recíproca. Los sistemas electorales influyen en la formación del sistema de partidos pero el sistema de partidos, sobre todo el número de partidos y la relación de fuerzas tienen mucha importancia para escoger el sistema electoral (Véase Nohlen, 1981, 1990, 1996):

“Si tomamos esta interrelación entre sistema electoral y sistema de partidos como básica, y nuestros conocimientos del régimen parlamentario como fundamento, el presidencialismo lo podríamos percibir como variable que interviene, es decir, como variable que puede variar o cambiar los efectos que virtualmente tendrían las variables básicas. Para dar un ejemplo: la representación proporcional virtualmente favorece la formación de un sistema de partidos estructurado, favorece también la formación de partidos políticos estructurados y opera en dirección a un pluripartidismo”.

Para Nohlen (1998), estas precauciones metodológicas no descartan la posibilidad de formular algunas hipótesis de tipo general sobre la interrelación entre las tres variables. Pero las hipótesis deberían ir acompañadas de mucha información histórica convincente, para tener la utilidad científica que conviene que tengan.

Por la anterior razón para este estudio vamos a tener en cuenta las características del presidencialismo, el sistema electoral y el sistema de partidos en Colombia,

acompañado de su historia, tomando como referencia los países con sistema parlamentario y semipresidencial.

## **2.2. CONTEXTO POLÍTICO E HISTÓRICO EN COLOMBIA**

Como lo afirma Alfredo Vásquez Carrizosa (1979) las convocatorias de Bolívar en la proposición de “un modelo constitucional con presidencia vitalicia, tres cámaras y cuatro poderes”, señalaron el camino de lo que sería el sistema presidencial en los países de la Gran Colombia.

De ahí que el origen y los primeros desarrollos del poder presidencial en Colombia se encuentren vinculados al espíritu del hombre providencial que marcó la gesta libertadora. Es así como el presidencialismo forma parte de la tradición cultural, los valores y los consensos sociales en América Latina.

El debate se ha abierto –en Colombia y en Latinoamérica-, con argumentos en ambas direcciones y se sitúa en las siguientes coordenadas: la importancia del caudillismo en la cultura política latinoamericana y cómo el presidencialismo encajaría dentro de esta realidad; la necesidad de que el presidente cuente con mayorías parlamentarias y cómo la presencia de sistemas multipartidistas o bipartidistas fragmentados cuestionan lo anterior, la falta de colaboración al interior del partido del presidente, el enfrentamiento entre dos instituciones de legitimidad popular (presidente y parlamento), la ausencia de incentivos para la cooperación.

Arturo Valenzuela (2004), señala contundentemente:

“Yo soy un firme partidario del sistema parlamentario para América Latina y creo que el sistema presidencial en general ha fracasado; ha fracasado porque la mayoría de los países cuentan hoy con sistemas multipartidistas o poseen sistemas bipartidistas fragmentados, y en ese contexto los

presidentes no tienen mayorías parlamentarias. Y al no tener mayorías parlamentarias se crea un enfrentamiento entre dos instituciones que poseen la legitimidad popular: el Presidente elegido mayoritariamente, o sea, elegido por la población, y el Parlamento, también elegido por la población, con él tiene que colegislar; pero muy a menudo se presentan dificultades entre las dos instituciones y sobre esas dificultades se crea una lógica perversa con la cual a los parlamentarios, hasta cierto punto, les conviene más que fracase la gestión, y no que salga adelante, y eso ocurre curiosamente no sólo con el partido opositor o partidos opositores, sino a veces también con el partido del Presidente, pues en ocasiones en el parlamento existen dirigentes políticos de las facciones del partido del presidente que no llegaron a la presidencia”...

Para el caso colombiano, el profesor Uprimny (2004) debate los argumentos que objetan el parlamentarismo:

“La inexistencia de partidos políticos disciplinados y fuertes no es decisiva...Por el contrario, el parlamentarismo estimula la existencia de partidos disciplinados, pues la suerte de los parlamentarios depende del desempeño gubernamental.” “la contribución del presidencialismo a la construcción del Estado nación es discutible. El presidente en Colombia ha sido en general el líder de uno de los partidos en contienda. En tal contexto, el presidencialismo, lejos de favorecer la formación de un Estado moderno en el que pudieran identificarse todos los colombianos, puso a las instituciones al servicio del partido del Presidente...” “La objeción de la cultura política presidencialista tampoco es decisiva... el presidencialismo fortalece (y se alimenta de) las culturas políticas caudillistas, que no contribuyen a la democratización de las prácticas políticas. En cambio, el parlamentarismo se sustenta más en las responsabilidades de los propios ciudadanos”.

Aunque se han insertado algunas figuras del parlamentarismo en el régimen presidencial colombiano, estas no han sido eficaces porque falta la estructura que las articule. Es decir, un sistema político debe contar con todos los componentes acordes para que estos logren un buen nivel de funcionamiento. De manera que no es suficiente incluir figuras de un sistema en otro, sino que es necesario reestructurar el régimen político, el sistema electoral y el sistema de partidos.

En Colombia se han hecho algunos acercamientos hacia un régimen parlamentario, y pueden mencionarse: la moción de censura incluida en la Constitución de 1991, el ajuste institucional de 1996, la reforma política en el gobierno de Andrés Pastrana, la discusión que se llevó a cabo en el referendo del Presidente Álvaro Uribe, en torno a un parlamentarismo local y regional, donde los cargos de alcalde y gobernador fueran ocupados por aquellos candidatos cabeza de lista de los partidos políticos con mayor votación en las elecciones; la ley de bancadas y finalmente los actos legislativos propuestos por los Senadores Rafael Pardo, Juan Fernando Cristo y por la Senadora Piedad Córdoba.

### **2.3. CONTEXTO TEÓRICO**

Ahora bien, este tema también ha sido de interés académico desde el trabajo de Juan Linz (1987) sobre las ventajas y desventajas de los regímenes presidenciales en América Latina, los estudios han tenido una provechosa trayectoria. Aún cuando no ha sido su propósito, han aportando elementos para comprender mejor los problemas que estructuralmente determinan la gobernabilidad de los países en la región.

Según Nohlen (1998), las amplias competencias formales que dispone el Presidente, así como el ejercicio de poderes no formales que le ha dado la tradición política, se unen a la circunstancia de que su cargo tiene inamovilidad para convertirlo, en jefe de *facto* de su partido. Los resortes del poder, la carrera política, dependen en gran parte directamente de los nombramientos

presidenciales. La maquinaria partidista, normalmente carente de recursos propios para su funcionamiento, está ligada al Estado y a los altos funcionarios de la administración, especialmente local. Incluso los parlamentarios requieren del apoyo presidencial para el ejercicio de sus tareas proselitistas, en la medida en que los recursos para atender las demandas de desarrollo provienen del fisco.

Nohlen (1998), sostiene que cada sistema se debe analizar en su contexto cultural, político, social y económico. Por ejemplo, el semipresidencialismo en Francia, ejerce un control sobre el número de partidos políticos en las elecciones parlamentarias que no produciría el mismo efecto en América Latina, ya que el sistema electoral es distinto. Mientras que en Francia el parlamento se elige por mayoría absoluta y los partidos se unen en bloques para ganar, en América Latina los congresistas se eligen proporcionalmente y por lo tanto no es necesaria la unión.

Por ello Sartori (2005) sostiene que “el semipresidencialismo es mejor que el presidencialismo por que el primero puede enfrentar mejor a las mayorías divididas que el segundo, y agrega:

“Los países que tienen la intención de abandonar el presidencialismo harían bien en optar, prudentemente, por el semipresidencialismo en vista de que para un país presidencialista el salto al parlamentarismo es un salto hacia lo diverso y desconocido, mientras que un cambio al semipresidencialismo le permite a ese país seguir funcionando en un ámbito que conoce y en el que tiene experiencia y destreza.”

Ahora bien, Alejo Vargas (1996) señala que podemos entender la gobernabilidad democrática como esa relación dinámica entre gobierno y sociedad, en la que demandas sociales se tramitan institucionalmente; no se acude a las vías de hecho para presionar las demandas, existe un acatamiento de las autoridades gubernamentales, de una parte, pero de otra requiere, que el gobierno escuche y

de respuesta a dichas demandas sociales –en el marco de las restricciones presupuestales y legales-, actúe lo más eficazmente posible, y respete las normas pre-establecidas -es decir el Estado de Derecho-.

Esto supone una capacidad de conducción del gobierno y del conjunto de instituciones estatales, para el logro de sus objetivos. Esto implica contar, con una mayoría en el Congreso o Parlamento que apoye las iniciativas del ejecutivo, o bien con una gran capacidad de negociación con las fuerzas parlamentarias para lograr sacar las iniciativas. Esto último ha llevado a un cierto reduccionismo en el entendimiento de la gobernabilidad, asimilándola exclusivamente a contar con mayorías parlamentarias afines o incondicionales del gobierno.

Dentro de esta perspectiva y considerando con Michael Coppedge que no toda gobernabilidad es democrática, ni toda democracia es gobernable, porque la primera responde a la lógica del poder; mientras que la segunda corresponde a la lógica de la igualdad, y asumiendo que en democracia lo que se impone es una gobernabilidad democrática que implica el colocar la negociación, es decir la política, en el centro de la consecución de la misma, el debate se plantea en el sentido de si es el régimen presidencial o el parlamentario el que facilitaría más el mantenimiento de la gobernabilidad.

Se considera importante seguir ubicando el contexto de esta investigación, definir algunos de sus elementos: el sistema político, los regímenes políticos, los sistemas electorales y sistemas de partidos.

## **2.4. SISTEMA POLÍTICO**

Un sistema político para David Easton (1965), es el conjunto conductual integrado por las interacciones que generan la asignación autoritaria de valores en una sociedad. Divide entonces, este ambiente en dos: el intrasocietal y el extrasocietal.



El intrasocietal está asociado con las conductas, actitudes e ideas como la economía, la cultura, la estructura social y las personalidades individuales. Y el extrasocietal son los sistemas que están por fuera de la sociedad, como la sociedad internacional, el sistema de cultura internacional.

Easton señala que los sistemas políticos deben cumplir con dos funciones: asignar valores y lograr que la mayoría de sus miembros acepten estas asignaciones como obligatorias; al menos la mayor parte del tiempo.

Para circunscribir el campo de análisis del sistema político, según Gianfranco Pasquino (2004), es importante tener presente dos elementos descritos en la teoría Easton (1965, 2001): los límites y los procesos de comunicación (feedback) entre las demandas de los ciudadanos, las respuestas de las autoridades y de sus consecuencias.

Asegura, así mismo, que cada sistema político puede hacer valer, es decir, imponer, sus “asignaciones imperativas de valor” hasta cierto límite, que justamente, signa los límites del sistema. Cada sistema está expuesto a procesos de comunicación que también proceden del exterior y que, al menos en parte, pueden ser infiltrados por el sistema mismo, que constituyen estímulos y linfa vital del sistema y que también, como ha demostrado Deutsch (1963, 1966) podrían servir para construir un esquema teórico, no alternativo, pero compatible con el de Easton.

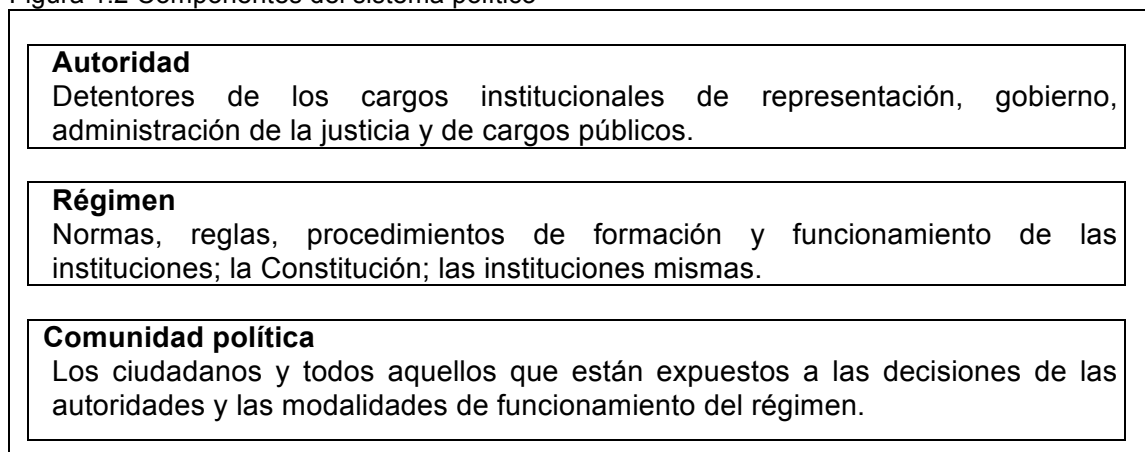
Jean-William Lapierre (1976) trata de mejorar y puntualizar la teoría de Easton. Define entonces al sistema político como el conjunto de procesos de decisión que conciernen a la totalidad de una sociedad global. Añade que hay dos grandes categorías de decisiones: las relativas a la coordinación o regulación de las relaciones entre los grupos particulares y las correspondientes a las acciones colectivas, que comprometen o movilizan a la totalidad de la sociedad global.

Para Lapierre (1976) el sistema político no se define ni por la asignación de valores (pues hay otros sistemas sociales, como el mercado, que realizan una función similar), ni por el carácter autoritario de tales asignaciones (pues hay sistemas parapolíticos que imponen sus decisiones a sus miembros), lo que lo caracteriza es que sus decisiones atañen a la totalidad de la sociedad global, no solo a la nacional.

Los sistemas políticos en función de los condicionamientos que sufren por su inserción en un sistema global (que integra los sistemas económicos y sociales mediatos – nacionales – e inmediatos –internacionales –), determinan distintas formas estatales, dotadas de elementos y factores propios que, a su vez, expresan formas generales de organización de la vida política, configurando una concepción específica de la existencia humana y ciertos modos de ejercicio de la dominación política.

Sin profundizar en estos aspectos que permiten entrar en la discusión sobre los procesos de globalización por ejemplo, -de la temida “perdida de soberanía” de los Estados nacionales- este trabajo se limitará a subrayar que estos temas serán retomados en el capítulo quinto: “Globalización y regímenes políticos”. Por ahora, se define el sistema político según Easton, y tiene tres componentes cruciales que son: La comunidad política, el régimen y las autoridades.

Figura 1.2 Componentes del sistema político



Fuente: adaptación de Easton (1965)

Tomado de: Sistemas políticos comparados de Pasquino (2004)

## **2.5. REGÍMENES POLÍTICOS**

Hacen referencia al modelo de organización del poder constitucional que adopta un Estado, en función de la relación existente entre los distintos poderes. La manera en que se estructura el poder político coordinando todas las instituciones que lo forman para ejercer su autoridad en el Estado, hace que cada forma de gobierno precise de unos mecanismos de regulación que le son característicos.

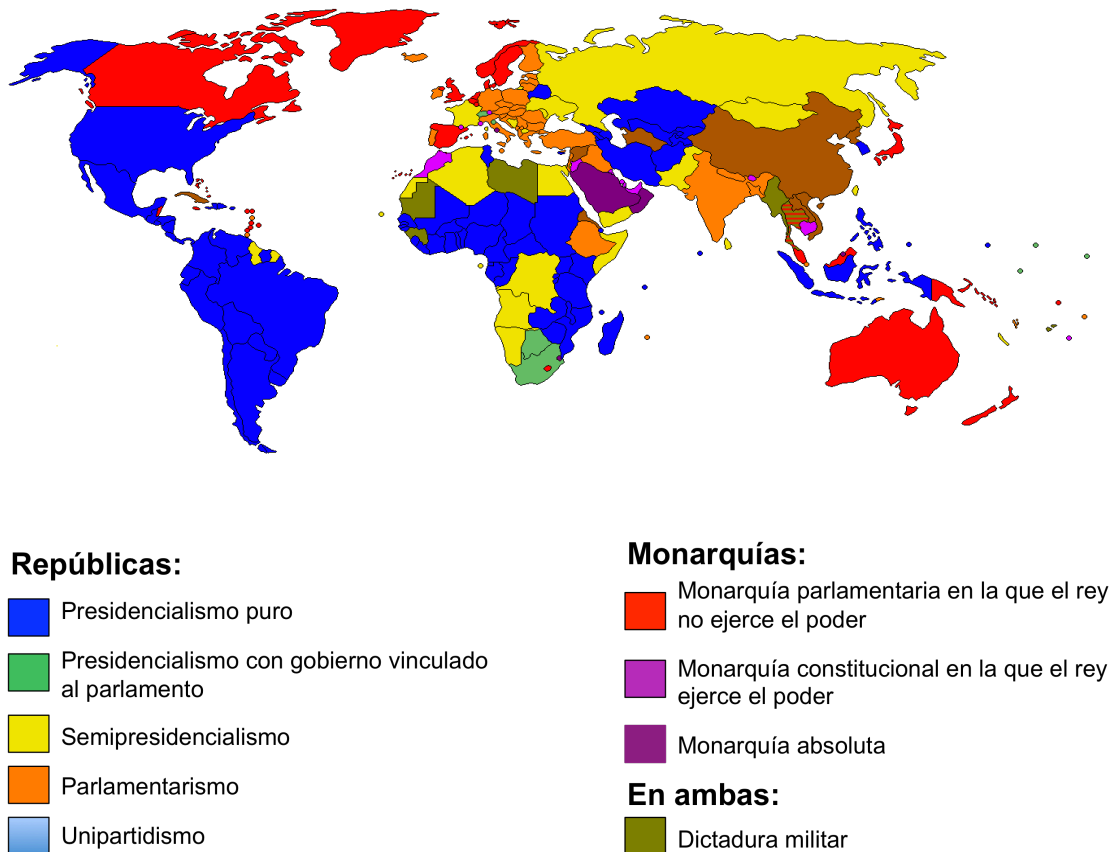
Hay distintas nomenclaturas para denominar las distintas formas de gobierno, desde los teóricos de la Antigüedad hasta la Edad Contemporánea; en la actualidad suelen utilizarse de forma habitual tres tipos de clasificaciones:

- El carácter electivo o no de la jefatura de Estado define una clasificación, entre repúblicas (electiva) y monarquías (no electiva).
- El grado de libertad, pluralismo y participación política define otra clasificación, entre sistemas democráticos, autoritarios, y totalitarios, según permitan en mayor o menor grado el ejercicio de la discrepancia y la oposición política o bien nieguen más o menos radicalmente la posibilidad de disidencia (estableciendo un régimen de partido único, o distintos tipos de regímenes excepcionales, como las dictaduras o las juntas militares); a su vez el sistema electoral que logra en los sistemas participativos que se exprese la voluntad popular, ha tenido muy diversas conformaciones históricas (democracia directa o asamblearia, democracia indirecta o representativa, sufragio censitario o restringido, sufragio universal masculino o de ambos sexos, diferentes determinaciones de la mayoría de edad, segregación racial, inclusión o no de los inmigrantes, y otros), así como distintas maneras de alterarlo o desvirtuarlo (buzo podrido, gerrymandering, fraude electoral, pucherazo).
- La relación existente entre la jefatura del estado, el gobierno y el parlamento define otra clasificación más, entre presidencialismos y parlamentarismos (con muchos grados o formas mixtas entre uno y otro).

Estas tres clasificaciones no son excluyentes, sino que se complementan, de modo que una república puede ser democrática (Estados Unidos o Sudáfrica) o totalitaria

(China o Cuba); una democracia republicana puede ser parlamentaria (Alemania o India) o presidencialista (Francia o Argentina); y una monarquía puede ser democrática y parlamentaria (España, Reino Unido o Japón), no democrática (Arabia Saudí o Ciudad del Vaticano) o situarse en posiciones intermedias (Marruecos), muy habitualmente calificadas de forma más o menos anacrónica con términos propios de las formas históricas de la monarquía (monarquía feudal, monarquía autoritaria, monarquía absoluta)

**Figura 1.3. Regímenes políticos en el mundo**



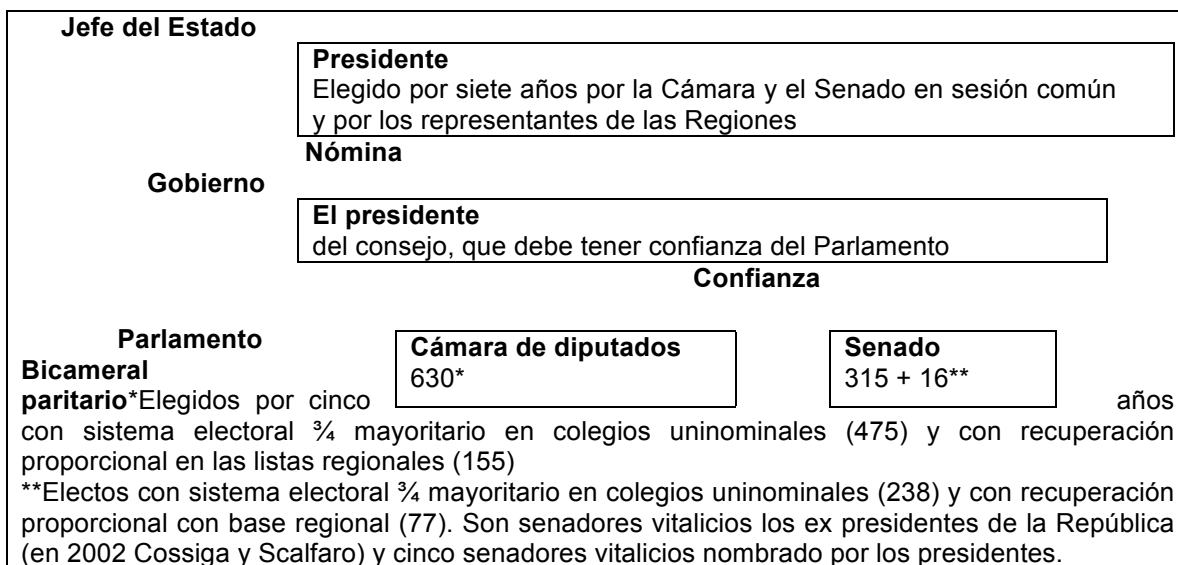
### **2.5.1.Regímenes parlamentarios**

Los regímenes parlamentarios, según Sartori (2005), deben su nombre a su principio fundador, o sea, que el Parlamento es soberano. Por lo tanto, los regímenes parlamentarios no permiten separación del poder entre el gobierno y el parlamento: su característica primordial es que el poder Ejecutivo y Legislativo se comparte.

El único denominador común de todos los sistemas que llamamos parlamentarios, es que necesitan que los gobiernos sean designados, apoyados y según sea el caso, destituidos por el voto parlamentario. Pero decir que los gobiernos tienen apoyo parlamentario no es decir mucho.

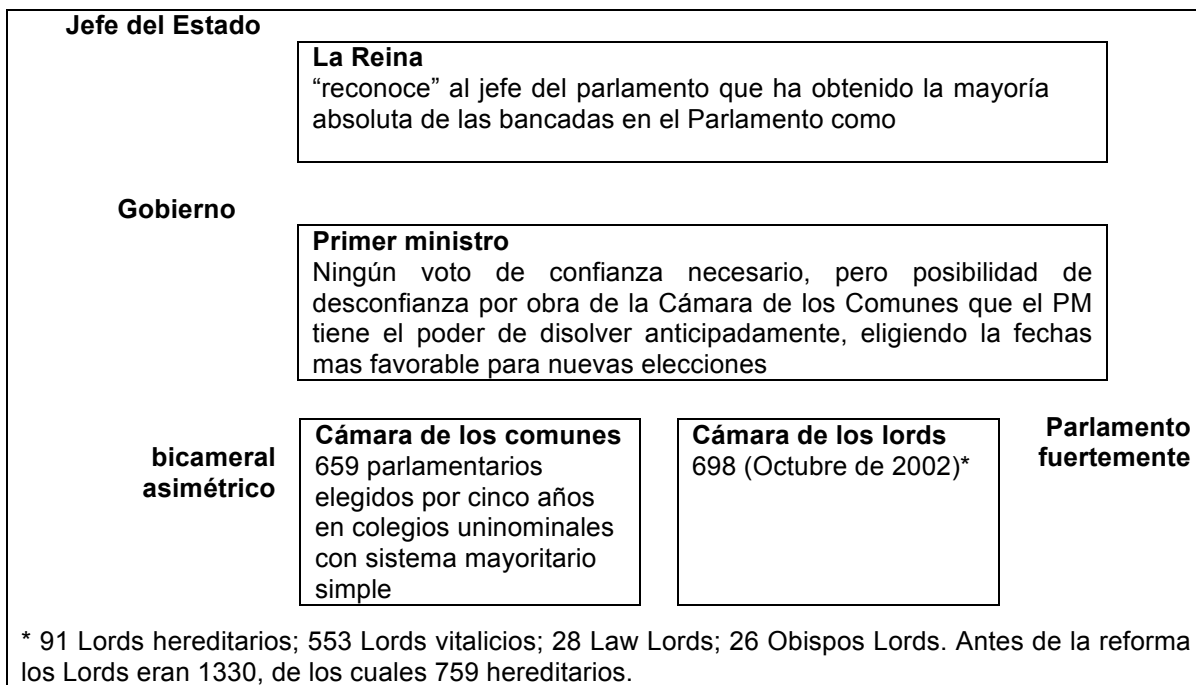
El hecho es que la palabra “parlamentarismo” no designa un solo sistema. El funcionamiento de los sistemas parlamentarios es muy diferente pues depende de las distintas relaciones entre el ejecutivo y el legislativo. En realidad hay por lo menos tres variedades principales de sistemas parlamentarios: en un extremo está el de primer ministro o de gabinete, tipo inglés, el ejecutivo prevalece sobre el parlamento; en el otro extremo está el tipo francés de gobierno por asamblea (Tercera y Cuarta República francesa) que casi impide gobernar; y entre ellos encontramos la fórmula de parlamentarismo controlado por partidos. (Ver características del parlamentarismo italiano: Figura 1.3, características parlamentarismo inglés: Figura 1.4, características parlamentarismo alemán: Figura 1.5).

**Figura 1.4 Características distintivas del parlamentarismo italiano.**



**Fuente: Sistemas políticos comparados de Pasquino (2004)**

**Figura 1.5 Características distintivas del parlamentarismo inglés.**



**Fuente: Sistemas políticos comparados de Pasquino (2004)**

**Figura 1.6 Características distintivas del Cancillerado alemán.**

<b>Jefe del Estado</b>	<p><b>Presidente de la República</b> Elegido con mandato quinquenal renovable por una sola vez por los componentes del <i>Bundestag</i> y por un número de representantes elegidos por los Lander en proporción a la población.</p>	
<b>Gobierno</b>	<p><b>nómina</b> El canciller que es el jefe de una mayoría absoluta en el Bundestag que se presenta con un voto de confianza explícito y puede sustituirlo con un voto de desconfianza constructivo.</p>	
<b>Parlamento bicameral fuertemente asimétrico</b>	<p><b><i>Bundestag</i></b> 598 más mandatarios agregados (5 en las elecciones de 2002) mandato cuatrienal.</p>	<p><b><i>Bundesrat</i></b> 69 miembros nombrados por las mayorías de gobierno de cada Land.</p>
<b>Sistema electoral</b>	<p>Proporcional con cláusula de acceso del 5% a escala nacional o tres mandatos "directos".</p>	

Fuente: Sistemas políticos comparados de Pasquino (2004)

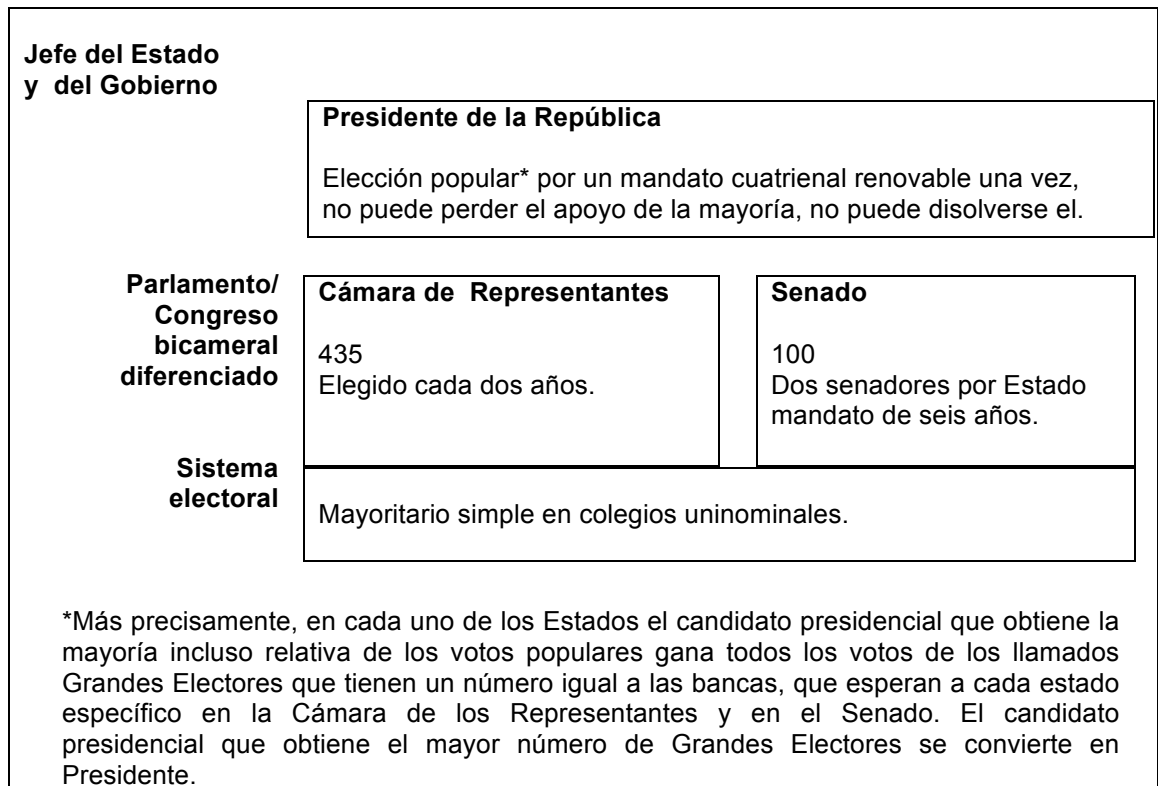
### **2.5.2. Regímenes presidenciales**

Sartori (2003) señala que un sistema es presidencialista si, y solamente si, i) el jefe de estado (Presidente) resulta de un elección popular, ii) durante su término preestablecido no puede ser removido del cargo por el voto parlamentario, y iii) encabeza el o los gobiernos que él designe. Cuando se cumplen estas condiciones, entonces indudablemente tenemos un sistema presidencialista "puro".

Sobre estos criterios llegamos, hoy, a treinta países, la mayoría concentrados en América Latina. Según el informe de F.W. Riggs (1988) publicado en la International Political Science Review con el título "The Survival of Presidentialism in America", todos los sistemas presidencialistas, con excepción de los Estados Unidos, han sido interrumpidos incesantemente. En este momento, Costa Rica es el que va mejor, ya que ha permanecido "ininterrumpido" desde 1949, seguido por Venezuela, continuo desde 1958, Colombia (desde 1974) y Perú (que retornara al gobierno civil en 1979). (Ver fig. 1.6.)

La mayoría de los países latinoamericanos (claramente Argentina, Brasil y Chile) han restablecido su democracia presidencial recién en la década de los ochenta. Y mientras que el último bastión de dictadura en América del Sur - Paraguay -ha caído en 1989, todavía hay un número de países en el área que se califican como "inestables", o sea "altamente vulnerables al fracaso del gobierno y su derrocamiento": por ejemplo, Ecuador, Bolivia, Honduras, Guatemala y la República Dominicana. En otras áreas, las Filipinas son un gobierno presidencialista desde 1986, y Sri-Lanka es "inestablemente" presidencialista desde 1982. El desempeño de los países con gobierno presidencialista -además del caso de los Estados Unidos- es bastante sombrío y lleva a preguntarse si su problema político no será el presidencialismo en sí.

**Figura 1.7 Características distintivas del presidencialismo estadounidense.**



**Fuente: Sistemas políticos comparados de Pasquino (2004)**



### 2.5.3. Regímenes Semi-presidenciales

Varios componentes del presidencialismo, según Gianfranco Pasquino (2004), comenzando por la duración prefijada del cargo del Presidente, se encuentran también en los regímenes semi-presidenciales; pero exagerar las similitudes entre los sistemas presidenciales y semi-presidenciales, particularmente entre los Estados Unidos y la Quinta República, sería un error muy grave. Los dos sistemas, como todos los sistemas de gobierno, son comparables, pero no similares en cuanto a su dinámica y funcionamiento.

Pasquino (2004), complementa esta idea asegurando, que el semipresidencialismo no se ubica entre el parlamentarismo y el presidencialismo (de acuerdo plenamente con Sartori 2000, pp. 135-153) y tampoco oscila como un péndulo entre uno y otro. En sustancia, el semipresidencialismo francés no es, como alguien sostiene, un presidencialismo menos fuerte, o bien un parlamentarismo más fuerte. Es, en cambio un régimen en sí mismo, con normas propias y procedimientos de formación, de funcionamiento y de transformación que difieren de manera significativa tanto de los presidencialismos como de los parlamentarismos en plural (puede verse para las aclaraciones necesarias a Pasquino 1997). (Ver fig. 1.7)

**Figura 1.8 Características distintivas del semipresidencialismo francés.**

<b>Jefe del Estado</b>	<b>Presidente de la República</b> Con poderes ejecutivos elección popular directa mandato quinquenal renovable				
	<b>Nómina</b>				
	El primer ministro que también debe tener el apoyo implícito de la mayoría de la				
	<b>Parlamento bicameral diferenciado asimétrico</b>	<table border="1"> <tr> <td><b>Asamblea nacional</b></td> <td><b>Senado</b></td> </tr> <tr> <td>577 parlamentarios electos con mandato quinquenal en colegios uninominales con sistema mayoritario de segunda vuelta</td> <td>321 electos por nueve años por un colegio formado por parlamentarios, representantes de los Consejos de Departamento y Municipales</td> </tr> </table>	<b>Asamblea nacional</b>	<b>Senado</b>	577 parlamentarios electos con mandato quinquenal en colegios uninominales con sistema mayoritario de segunda vuelta
<b>Asamblea nacional</b>	<b>Senado</b>				
577 parlamentarios electos con mandato quinquenal en colegios uninominales con sistema mayoritario de segunda vuelta	321 electos por nueve años por un colegio formado por parlamentarios, representantes de los Consejos de Departamento y Municipales				

Fuente: **Sistemas políticos comparados de Pasquino (2004)**

Un régimen político es semi-presidencial, según Sartori (2003) si se aplican conjuntamente las siguientes características: 1. El jefe de Estado (el presidente) es elegido por el voto popular –ya sea directa o indirectamente- para un periodo de tiempo predeterminado en el cargo. 2. El jefe de Estado comparte el poder Ejecutivo con un primer ministro, con lo que se establece una estructura de autoridad dual cuyos tres criterios definitorios son: El presidente es independiente del Parlamento, pero no se le permite gobernar solo o directamente, y en consecuencia su voluntad debe ser canalizada y procesada por medio de su gobierno. 3. De otra parte, el primer ministro y su gabinete son independientes del presidente porque dependen del parlamento; están sujetos al voto de censura, y en ambos casos requieren el apoyo de una mayoría parlamentaria. 4. La estructura de autoridad dual del semipresidencialismo permite diferentes balances de poder así como predominios de poder, variables dentro del Ejecutivo, bajo la rigurosa condicional de que el “potencial de autonomía” de cada unidad componente del Ejecutivo subsista.

## **2.6. SISTEMA ELECTORAL**

Dieter Nohlen (1998), define el sistema electoral como un conjunto de normas que determina las formalidades y procedimientos con que los electores seleccionan a los candidatos y partidos políticos de su preferencia y la manera en que su voto determina la asignación de escaños (en el caso de las elecciones parlamentarias) y los cargos gubernamentales (en el caso de las elección presidencial, de alcaldes o gobernadores) entre las distintas fuerzas políticas. Su naturaleza implica la combinación de una serie de elementos políticos que producen consecuencias políticas específicas: las circunscripciones electorales, el tipo de candidatura, el tipo de votación y, por supuesto, la fórmula o criterio de conversión de votos en escaños son determinantes en esta combinación de elementos.

Los sistemas electorales se pueden clasificar de la siguiente manera:

2.6.1. Sistema de elección presidencial:

- 2.6.1.1. Mayoría simple
- 2.6.1.2. Mayoría absoluta con dos vueltas
- 2.6.1.3. Segunda vuelta con umbral reducido

2.6.2. Sistema de elección legislativa:

- 2.6.2.1. Representación proporcional
- 2.6.2.2. Mayoría simple
- 2.6.2.3. Sistema segmentado
- 2.6.2.4. Sistema binominal

Entre las principales características se pueden mencionar las siguientes: la duración del mandato presidencial, la normativa y práctica en cuanto a la elección, la simultaneidad de las elecciones (ejecutivas y legislativas), las características en el registro de votantes, la fórmula electoral y el tipo de listas utilizadas para la elección de los representantes legislativos.

Sobre estos aspectos, se han dado algunas de las reformas electorales en Colombia durante las últimas décadas; en el próximo capítulo se realiza un breve análisis de la ruta de esas reformas.

### **2.4.1. El Sistema de elección presidencial**

Como se indicó en los párrafos anteriores, el sistema de elección presidencial puede dividirse en dos tipos: 1. El sistema por mayoría simple, 2. El sistema por mayoría absoluta o especial con segunda vuelta. En el primer caso, resulta ganador el candidato con el mayor número de votos; en el segundo, para salir victorioso hace falta alcanzar al menos 50% más uno de los votos. En circunstancias en las que ninguno de los candidatos llegue a esa cifra, deberá convocarse a una segunda vuelta electoral.

Existe una variación al sistema de mayoría absoluta con segunda vuelta, el sistema de umbral reducido, que se da cuando se asigna un porcentaje mínimo que alguno de los candidatos debe alcanzar, y que está por debajo de 50%. En Colombia (1991), la reforma cambió el sistema anterior de mayoría simple a uno nuevo de mayoría absoluta con dos vueltas.

Como lo señala el estudio realizado por IDEA Internacional (2009), esto puede relacionarse con la necesidad de fortalecer el mandato del presidente electo, dado que la segunda ronda tiende a garantizar que el presidente resulte finalmente elegido por una mayoría, con independencia de la cantidad de votos que el candidato haya logrado en la primera vuelta. En apariencia, esta variable influye de manera positiva en la legitimidad del mandato, al menos cuando algún candidato gana la primera ronda con una tercera parte o menos del total de votos.

#### **2.4.2. El Sistema de elección legislativa**

El sistema de elección legislativa influye claramente en los niveles de gobernabilidad democrática, como se puede observar en el análisis realizado por IDEA Internacional (1997). Más que por el efecto directo en el régimen democrático, el sistema electoral influye en la gobernabilidad por su impacto en la estructura y el funcionamiento del sistema de partidos políticos.

Este impacto, incluso, dista de ser totalmente predecible, porque el sistema electoral interactúa con una multitud de factores, entre ellos la profundidad y diversidad de las divisiones sociales, políticas y económicas, la naturaleza del régimen político y la cultura política, y con otros más coyunturales.

Asimismo, el sistema electoral ejerce un efecto directo en la forma en que la elección se traduce en una asignación determinada de poder y autoridad.

Como lo señala Mark Payne (2006), los sistemas de elección legislativa en América Latina se pueden clasificar en cuatro grandes categorías:

#### **2.4.2.1. Representación proporcional**

Son los que adjudican los escaños según el porcentaje de votos obtenidos por cada partido, reflejando de esta forma en el Poder Legislativo la heterogeneidad política de la sociedad. Su principal objetivo es representar a los grupos políticos de acuerdo con su fuerza político-electoral.

#### **2.6.2.2. Mayoría simple**

Asignan los escaños al candidato o partido que haya obtenido mayor cantidad de votos de manera absoluta, esto favorece a los partidos más grandes y se reducen las posibilidades de representación para los más pequeños. Este sistema está diseñado para propiciar la formación de mayorías y con ello el principio de gobernabilidad en primera instancia.

Una variable es el sistema de mayoría simple con representación de minorías, donde el partido con mayor cantidad de votos en la circunscripción obtiene la mayoría de escaños, pero el partido en segundo lugar también puede obtener representación.

#### **2.6.2.3. Sistema segmentado**

Este es el sistema que existe en México. En este caso coexisten en un mismo sistema las fórmulas de representación proporcional y las de mayoría. El elector cuenta con dos votos, uno para elegir las tres quintas partes de los congresistas por mayoría simple en circunscripciones uninominales, y el otro voto para elegir las restantes dos quintas partes de los representantes por medio de representación proporcional en circunscripciones plurinominales.

#### **2.6.2.4. Sistema Binominal**

Este sistema se utiliza en Chile. En este caso los partidos o coaliciones presentan listas de candidatos en circunscripciones binominales. Los electores votan por un candidato, pero los partidos (o las coaliciones) acumulan los votos. De esta manera, cada uno de los dos partidos con mayor número de votos gana un escaño, a menos que el partido que queda en primer lugar, obtenga el doble de sufragios que el del segundo lugar, en cuyo caso obtiene dos escaños. Ésta es una forma particular de generar un sistema mayoritario, donde se favorece a los partidos más grandes y en particular a la segunda fuerza electoral.

### **2.7. SISTEMA DE PARTIDOS**

Se entiende por sistema de partidos, el conjunto de partidos en un determinado Estado y los elementos que caracterizan su estructura: cantidad de partidos, las relaciones entre sí, respecto tanto a la magnitud de ellos como a sus fuerzas relacionales y, en tercer lugar, las ubicaciones respectivas, ideológicas y estratégicas, como elementos para determinar las formas de interacción; las relaciones con el medio circundante, con la base social y el sistema político.

Tomando como referencia la anterior definición, el análisis del sistema de partidos se concentra principalmente en tres ámbitos: su génesis, su estructura y su función o capacidad funcional. Se trata de explicar la configuración de los diferentes sistemas de partidos desde una óptica genética, desde factores institucionales y de otra índole que influyen en ella, y desde criterios de conformidad de los sistemas de partidos con objetivos principales, como por ejemplo resolver los problemas de gobernabilidad, de consolidación de la democracia o problemas de políticas públicas, como los problemas sociales. La complejidad del fenómeno de los partidos políticos condujo al desarrollo de esquemas y tipologías cada vez más sofisticadas con el fin de facilitar el acceso a esta realidad.

### **2.7.2. Tipología de los sistemas de partidos**

Los primeros intentos de determinación de los factores influyentes o incluso causantes de los sistemas de partidos se centraron en la cantidad de partidos (sistema de partido único, bipartidismo, multipartidismo) y enfatizaron el rol del sistema electoral en la formación del formato partidista (Duverger 1957). Así se vinculó el bipartidismo con el sistema de pluralidad (inglesa), mientras que el pluripartidismo fue visto como efecto de la representación proporcional (véase “sistemas electorales”). Siguiendo esta línea reduccionista de análisis, se ha afirmado que existe una conexión entre fragmentación (multipartidismo) y polarización, lo que ha llevado a determinar los efectos de los sistemas de partidos en el sentido que el multipartidismo polarizado contribuye a la crisis y la inestabilidad del sistema democrático (Sartori 1966).

Posteriormente se sustituyó el criterio de la cantidad de partidos por elementos cualitativos. La Palombara / Weiner (1966) sugirieron una clasificación según el criterio de competitividad (competitivo vs. no competitivo), tomando en cuenta también la diferenciación entre ideológica y pragmática. Ambos autores distinguieron los sistemas competitivos en cuatro subtipos: 1. alternante-ideológico; 2. alternante-pragmático; 3. hegemónico-ideológico; y 4. hegemónico- pragmático.

Sartori (1976), por su parte, combinó la tipología numérica con criterios de competición e interacción entre los partidos políticos tomando en cuenta el aspecto dinámico, la posible transformación de un determinado sistema de partido en otro, clasificándolo de la siguiente manera:

1. El sistema de partido único (la Ex-Unión Soviética).
2. El sistema de partido hegemónico (México, antes de las reformas de los años 90).
3. El sistema de partido predominante (India en tiempos de las mayorías absolutas del *Congreso Party*, Japón en los suyos del Partido Democrático-Liberal).

4. El bipartidismo (Estados Unidos, Gran Bretaña).
5. El pluralismo moderado (Países Bajos, Suiza, Bélgica, República Federal de Alemania) y
6. El pluralismo polarizado (Chile hasta 1973, Italia hasta 1993, Finlandia).

En la actualidad, la tipología de Sartori es la más utilizada. Se ha recogido, sobre todo por su distinción entre un pluralismo moderado (con competencia centrípeta) y un multipartidismo extremo y polarizado (con competencia centrífuga). En sentido estricto, el pluralismo moderado representa una propiedad de un sistema político de la cual depende decisivamente el buen funcionamiento de las instituciones, independientemente del tipo de sistema político (parlamentario o presidencial).

Por otra parte, las propias investigaciones de Sartori (junto con Sani 1984) han demostrado que fragmentación y polarización son fenómenos distintos, que no aparecen necesariamente en forma simultánea. La distancia ideológica entre los partidos políticos puede ser mayor en un bipartidismo que en un multipartidismo, de modo que el grado de fragmentación no es predictivo para la viabilidad o capacidad funcional de un sistema de partidos.

La relación es compleja y susceptible de un estudio individualizado: Suiza es un buen ejemplo de fragmentación con moderación. Reducir el grado de fragmentación de un sistema de partidos puede aumentar la polarización política, como demuestra el caso de Chile en la época de Allende (Nohlen 1987).

De todos modos, la tipología más detallada de Sartori que ha tenido mayor difusión junto con una revisión de las relaciones entre los elementos cualitativos (fragmentación y polarización) constituye un marco analítico útil para la comprensión de la estructura de los sistemas de partidos y sus transformaciones, por ejemplo, del multipartidismo moderado a uno polarizado y viceversa.



Una parte de la teoría de Sartori es una revisión crítica de Duverger; y la otra intenta renovar y vigorizar la teoría de Duverger en el supuesto de que los sistemas electorales son los elementos de mayor relieve para estructurar y transformar los sistemas de partidos (Sartori 1986). No escapa, entonces, al determinismo institucionalista.

### **2.7.3. Sistemas de partidos políticos en América Latina**

El estudio de los sistemas de partidos en América Latina es -como el de los partidos políticos, su organización y base social y electoral-, un campo de investigación no muy desarrollado. Sólo disponemos de una pequeña cantidad de estudios monográficos y casi de ningún estudio comparativo. Los escritos llamados comparativos en su gran mayoría son compilaciones que unen estudios país por país.

Salvo pocas excepciones (Sartori 1976, Nohlen 1981), en los tratados generales no se toman en cuenta los casos latinoamericanos. Tampoco sabemos mucho acerca de la utilidad de los conceptos y esquemas teóricos elaborados con base en la experiencia europea, para explicar la estructura y evolución de los sistemas de partidos en América Latina. Esta carencia se refiere sobre todo a los factores genéticos de los sistemas de partidos, a su relación con la base social y con el sistema político.

Por otra parte, hay mucho ideologismo en lo que se sostiene en el discurso político sobre la relación entre partidos políticos y clases o sectores sociales. Y sólo recientemente a partir de la redemocratización, los politólogos latinoamericanos están prestando atención a la relación entre sistemas de partidos y sistema político, en el contexto de una preocupación por mejorar la gobernabilidad y consolidar la democracia.

La pregunta es si hay viabilidad para la democracia representativa con una determinada estructura de sistema de partidos, de determinadas formas de interacción de los partidos políticos, de determinados patrones de comportamiento de las élites políticas y de los intereses sociales a través de sus organizaciones, etc.

La tipología de Sartori ofrece, a primera vista, el mejor acceso a una visión general de los sistemas de partidos en América Latina. A través de la historia de la región, se pueden encontrar todos los tipos de sistemas de partidos, desde el unipartidismo (Cuba), pasando por el tipo hegemónico (México antes de las reformas de los años 90, Nicaragua en los años 80), el bipartidismo (Uruguay hasta 1971, Colombia, Costa Rica), el multipartidismo moderado (Venezuela en los años 70, Ecuador, Perú durante los años 80), hasta el multipartidismo polarizado (Bolivia hasta 1985, El Salvador, Chile 1970-1973).

Pero surgen algunas preguntas. ¿Ha sido realmente bipartidista el sistema uruguayo? Primero: ¿no ha existido cierta hegemonía de los Colorados a lo largo de la historia uruguaya? Y segundo: ¿no es que la bifurcación a nivel de los lemas esconde la fragmentación real, dada la inmensa cantidad de sus lemas y listas? ¿No es cierto que en Chile el multipartidismo haya perdido su carácter de moderado al reducirse la fragmentación?

Justamente con el dualismo político que significó el término del multipartidismo, la polarización llegó a un grado incompatible con la prevalencia de la democracia en los años 70. En cuanto a los tipos intermedios, la clasificación de los países depende mucho de la importancia que se otorgue a los criterios de cantidad de los partidos por un lado, y moderación/polarización, por el otro. Se subestima generalmente la última variable, menos cuantificable pero es probable que sea la más significativa en relación a la gobernabilidad de un sistema político, independiente de su tipo presidencial o parlamentario.

Más allá de estas variables, hay realidades que pese a encajar de alguna manera en la tipología propuesta tienen características especiales que las clasifican en otra tipología. Nos referimos por ejemplo, al caso de Colombia (bipartidismo rotativo con representación preacordada del 50% de escaños para cada uno, independientemente de sus respectivos apoyos electorales durante la vigencia del Frente Nacional 1958-1986) y al caso de Argentina (bipartidismo inviable entre peronismo y radicalismo, un “tripartidismo” con los militares como tercer partido anterior a los años 80).

Otro elemento específico de los sistemas de partidos en América Latina es su frecuente y discontinua variación en el tiempo, o sea su falta de institucionalización. Los factores que influyen en este fenómeno son numerosos, entre ellos se destacan el ciclo democracia-autoritarismo-democracia, el marcado presidencialismo, la mayor volatilidad de los votos, las reubicaciones ideológicas-programáticas y el desencanto o la frustración ciudadana respecto a las gestiones de gobierno. Aún cuando existiera cierta constancia en el sistema de partidos, ésta sería más aparente que real, pues bajo su superficie tienen lugar cambios sustanciales.

A partir de la redemocratización de los años 80, se puede observar una significativa tendencia hacia una estructura bipolar de la competencia en los sistemas de partidos de América Latina. Por un lado, hay muchos más casos de bipartidismo de lo que comúnmente se cree. Tomando como base empírica las últimas elecciones parlamentarias del siglo XX, el porcentaje de escaños que lograron adjudicarse los dos partidos más grandes fue del 100% en Paraguay, el 95,3% en Honduras, el 93,2% en Colombia, el 89,5% en Costa Rica, el 88,6% en la República Dominicana, el 88,5% en Guatemala.

Por otro lado, donde no baja la cantidad de partidos a nivel del Parlamento en la misma forma y no se producen por lo tanto porcentajes de concentración tan altos

en los dos partidos mayores, la bipolaridad se manifiesta en la formación de dos polos pluripartidistas del sistema de partidos, como en el caso de Chile y de Nicaragua, o de un polo unipartidista y otro pluripartidista, como en el caso de Argentina. Incluso en sistemas de pluralismo moderado como el de Bolivia a partir de 1985, la competencia política adquiere características bipolares debido a la formación de pactos o coaliciones de gobierno, en función de la toma de decisión acerca de la elección presidencial por el Congreso y la de mejorar la gobernabilidad.

Esta tendencia a la bipolaridad prepara la formación de mayorías parlamentarias en apoyo al presidente, siempre que la disciplina interna de los partidos o de los polos pluripartidistas lo permitan. Es importante no confundir esta tendencia con bipolarización o simplemente polarización, concepto que expresa una agudización de conflictos ideológicos. La señalada tendencia está acompañada precisamente de un mayor pragmatismo y un menor grado de polarización ideológica entre los partidos en competencia, que se manifiesta en programas electorales bastante similares y la competencia, con base en la cuestión de quién puede implementar mejor estas políticas.

Es importante señalar que la capacidad de los partidos políticos de conquistar una mayoría absoluta en el Parlamento no se restringe a estas situaciones bipolares, como demuestran los casos de Panamá y Perú. En este último caso, el régimen de Fujimori procura su mayoría, mientras que la oposición sigue atomizada.

Se observan asimismo tendencias contrarias debido a cambios históricos como el de Uruguay y México, donde se han fortalecido sistemas de partidos tripolares. Sólo en el tercer intento, un presidente electo en Uruguay pudo formar una coalición para tener una mayoría institucional. Otro caso contrario a la tendencia general es el de Venezuela, donde se ha pasado de un bipartidismo a nivel del Parlamento hacia una situación de extrema volatilidad (en 1998: 166 partidos postulantes, 16 partidos con representación parlamentaria).

Es válido llamar la atención sobre la crítica profunda a los partidos políticos existentes en América Latina. Este fenómeno muy influido por los medios de comunicación, no es el objeto de estudio aquí, pero impide la mayor institucionalización del sistema de partidos, puede incluso motivar su destrucción como en el caso de Venezuela, y afectar su buen funcionamiento, independientemente de su estructura.

Nohlen (1998), asegura que “En los sistemas presidenciales latinoamericanos no existe un poder diluido con relación a la cantidad de cargos o de posiciones, como ocurre en los sistemas parlamentarios o presidenciales federales como Estados Unidos. La pugna por los pocos cargos, implica un atributo específico en la vida o estilo político interno de los partidos, especialmente en la desobjetivización de los debates y de los conflictos”.

## **2.8. GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA**

La gobernabilidad es definida por Pasquino (2004), como la capacidad de combinar estabilidad política y eficacia decisional. En lo que respecta a la estabilidad política, los indicadores son la duración en el cargo de las mismas personas/autoridades, particularmente jefe del ejecutivo, y la persistencia del mismo partido o de la misma coalición en apoyo del ejecutivo. La eficacia decisional es en cierta medida la capacidad de tomar decisiones, que no consisten solamente en la importante producción de las políticas públicas, que tengan en cuenta los intereses y las preferencias de los electores y las reflejen con apreciable cuidado, ésta depende directamente del nivel de coincidencia de la mayoría presidencial con la mayoría parlamentaria.

### **2.6.1. Estabilidad política**

George Tsebelis (2006), fundamenta su teoría a partir del análisis de las acciones de un número de actores individuales o colectivos, que él denomina -jugadores con veto- que se ponen de acuerdo con el propósito de cambiar políticas o el *statu quo* (legislativo). Los jugadores con veto son especificados por la constitución de un país (el Presidente, la Cámara y el Senado en los regímenes presidenciales o por el sistema político (los diferentes partidos que son miembros de una coalición gubernamental en Europa Occidental). A estos dos tipos distintos, Tsebelis, los denomina jugadores con veto institucional y partidario, respectivamente. Igualmente Tsebelis, ofrece las reglas para identificar a los jugadores con veto en cada sistema político. De acuerdo con estas reglas, cada sistema político tiene una configuración de jugadores con veto (un cierto número de jugadores con veto, con distancias ideológicas específicas entre ellos, y una cierta cohesión cada uno). Todas estas características afectan el conjunto de resultados que pueden reemplazar el *statu quo* (el conjunto ganador del *statu quo*, como llama al conjunto de estos puntos). El tamaño del conjunto ganador del *statu quo* tiene consecuencias específicas sobre la creación de las políticas: unas desviaciones importantes del *statu quo* son imposibles cuando el conjunto ganador es pequeño -es decir, cuando los jugadores con veto son numerosos-; cuando tienen distancias ideológicas importantes entre ellos y cuando poseen cohesión interna. Tsebelis denomina estabilidad política, a esta imposibilidad de desviaciones importantes del *statu quo*.

Pasquino (2004) retoma la teoría de los jugadores con veto (Ver figura 1.8), colocando los distintos sistemas políticos en la categoría que les compete con referencia a la presencia de cuáles y cuántos jugadores con veto. Partiendo de una clara subdivisión de los jugadores con veto en instituciones y partidarios, la

distinción fundamental se da entre los sistemas políticos en los que existen pocos jugadores con veto y aquellos que existen muchos.

Pasquino (2004) se limita a cuatro ejemplos. En caso del gobierno dividido en los Estados Unidos, los jugadores con veto institucional, más allá de cualquier otra consideración, son tres: Presidente, Cámara de los Representantes y Senado. Pero si el gobierno es, por decirlo así, unificado, entonces lo que cuenta es conocer el número de los jugadores con veto partidarios. Teóricamente deberían ser sólo dos: Demócratas y Republicanos; en la realidad pueden ser más numerosos, ya que la disciplina de partido y la cohesión de voto son mínimas. Pasquino asegura que, indisciplina y cohesión habitualmente juegan en contra del presidente en funciones. En la Francia de la Quinta República, el sistema de gobierno es unificado y los jugadores con veto institucionales, en cierto sentido, llevados a uno, cuando el Presidente representa a la formación de centro-derecha y la mayoría parlamentaria es, justamente de centro-derecha. Efectivamente la composición del Senado es sustancialmente de centro-derecha y por lo tanto tiene la propensión de apoyar a ese Presidente. Los jugadores con veto partidarios son muchos, pero, una vez más en una situación de gobierno unificado, tienen poco espacio y una influencia muy limitada. En Alemania los jugadores con veto partidarios son pocos y están organizados en coaliciones. Recientemente el rol del jugador con veto institucional influyente ha sido desarrollado por el Consejo Federal, *Bundesrat*. En Italia los jugadores con veto institucional son potencialmente numerosos tanto por el bicameralismo partidario (o simétrico) como por la posible activación del rol y del poder del Presidente de la República. En Gran Bretaña el sistema institucional no produce jugadores con veto capaces de impedirles al Primer ministro y a su mayoría gobernar sin ningún estorbo durante su mandato quinquenal. Esta situación además de desalentar a la oposición, como sucedió en el largo periodo de Margaret Thatcher, corre el riesgo de producir apatía política, como han demostrado las elecciones de junio de 2001. Convencidos todos de que habría ganado (otra vez) Tony Blair, la mayor parte de los electores

igualmente convencidos de que los Conservadores no ofrecían políticas alternativas eficaces, más del 40% de los ingleses, simplemente se abstuvieron.

A partir de este análisis Pasquino (2004) concluye que existen inconvenientes operativos en cada forma de gobierno y en cada variante de los sistemas parlamentarios, salvo, tal vez en la variante inglesa. Como se ha reiterado, el caso inglés es el producto de una historia irrepetible e inimitable, de modo que lo único que verdaderamente se debe aprender es que los inconvenientes operativos pueden ser minimizados y “gobernados”, pero que sólo las reformas sistemáticas, y no los ajustes astutos, son las que permiten mejoramiento efectivos y duraderos del funcionamiento de las formas de gobierno.

La hipótesis de fondo para remitir oportunas investigaciones es que la estabilidad de las autoridades y su eficacia decisional dependen sustancialmente de la capacidad del sistema de auto regularse y auto-reequilibrarse. La autorregulación y el auto-reequilibrio, a su vez, no dependen del diseño de una institución específica, sino del circuito que conecta el ejecutivo con el legislativo.

En este sentido la tan alardeada separación de las instituciones que caracteriza al presidencialismo prolonga y dilata los desequilibrios y no muestra capacidades de autorregulación, al contrario del semipresidencialismo, que, con o sin cohabitación; garantiza la potencialidad de gobierno. En los sistemas parlamentarios son las modalidades de “fusión” entre ejecutivo y legislativo que regulan y otorgan equilibrio de representación y de gobierno al sistema político, como se ha visto, en mayor medida en Gran Bretaña que en Alemania, y en menor medida, en Italia.

Así que, como han demostrado, primero los Constituyentes alemanes y después los consejeros de De Gaulle, en la transición de la Cuarta a la Quinta República francesa, las instituciones pueden ser reformadas o cambiadas para mejor. La



política de las instituciones es un arte que requiere competencia y paciencia en dosis igualmente elevadas.

### **2.6.2.Eficacia decisional**

Tsebelis asegura que las instituciones políticas, ordenan a los jugadores con veto en secuencias específicas con el fin de tomar decisiones políticas. Los jugadores con veto específicos que presentan la propuesta de “tómalo o déjalo” a los otros jugadores con veto, tienen un control importante sobre las políticas que reemplazan el *statu quo*. A estos jugadores con veto, Tsebelis les llama establecedores de agenda, los cuales tienen que hacer propuestas aceptables a los otros jugadores con veto (de otro modo las propuestas serán rechazadas y el *statu quo* se conservará).

Pasquino subraya que en el caso de los Estados Unidos, Presidente, Senado y Cámara de los Representantes son jugadores con veto institucionales significativos. A ellos puede agregarse tanto la Corte Suprema, como cualquier división en los dos partidos, Demócrata y Republicano. En el modelo Westminster no existe ningún jugador con veto, ya que el Primer ministro, jefe de la mayoría parlamentaria a menudo muy amplia, no encuentra obstáculos en la implementación de su programa. En el semipresidencialismo francés, los dos jugadores con veto son: el Presidente y el Primer ministro. Pero si el Presidente tiene una mayoría política propia en el Parlamento, no existe ningún jugador con veto. Privado de esta mayoría, es decir en caso de cohabitación, el Presidente puede volverse jugador con veto, pero en pocas materias y de manera limitada, en relación a un Primer ministro, de color político distinto al suyo; que funda su poder en una mayoría parlamentaria. En el caso alemán hemos visto como el *Bundesrat*, es un jugador con veto potencial. En el caso italiano los partidos siguen siendo concretos jugadores con veto, pero en la dinámica institucional Presidente del Consejo / Parlamento abrigan otras potencialidades de veto.

### **CAPÍTULO 3**

#### **RÉGIMEN PRESIDENCIAL EN COLOMBIA Y CONSTITUCIÓN DEL 91**

Las reformas políticas hechas en Colombia han pretendido 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. A esta conclusión ha llegado la Corporación Centro de Estudios Constitucionales Plural (2005).

Según el boletín de la Corporación Centro de Estudios Constitucionales Plural (2005), se trata de un intento sistemático por superar las formas de gobierno que, bajo una especie de principio de “supremacía presidencial”, se han ido consolidando a través de prácticas políticas en las que, quien gana las elecciones, gana todo, inclusive los organismos de control.

Y enfatizan en que *ese ha sido el móvil que ha inspirado las 77 reformas constitucionales entre 1886 y 1990 y las veinte entre 1991 a 2005*. Igualmente podemos agregar las nueve reformas de 2006 a 2010, para un total de 29 reformas de la Constitución de 1991 hasta junio de 2010.

Pedro Medellín Torres (2005) señala que una reforma constitucional hecha cada catorce meses pone en evidencia las limitaciones que han tenido los reformadores para alcanzar sus propósitos. A junio de 2010, el promedio registrado por Pedro Medellín en 2005, aumentó a casi dos reformas por año.

Según Medellín (2005), “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 nación”.

Iván Marulanda (2009), haciendo referencia a los 18 años de la Constitución del 91, menciona que algunas de sus reformas han amenazado con desdibujar una de las más grandes conquistas democráticas de los colombianos. Para Marulanda, con los 18 años de la Constitución del 91, se conmemora un pacto de paz sin precedentes en Colombia, producto de un acuerdo de voluntades entre las diversas fuerzas sociales, que contó con la activa participación de movimientos insurgentes recién incorporados a la vida civil, así como de la clase política y de numerosos actores que representaban las diferentes visiones en el aporte a la construcción de la nueva Colombia.

Marulanda también resalta que la Constitución del 91 hizo que el país avanzara en el proceso de descentralización administrativa, política y fiscal que buscaba fortalecer la democracia local y la autonomía territorial. Se propuso un modelo de desarrollo económico y social equitativo e incluyente; se consolidó una apertura del mapa electoral a distintas y distantes fuerzas sociales y políticas, y se le otorgó mayoría de edad a los antiguos territorios nacionales.

Igualmente, manifiesta Marulanda que se proclamó la participación ciudadana como principio constitucional y se garantizaron los derechos económicos, sociales, ambientales, políticos, culturales y étnicos de todos los ciudadanos, incorporando mecanismos reales para su aplicación y restablecimiento. Permitió también el reconocimiento de los derechos inalienables de poblaciones y sectores tradicionalmente marginados de la vida política como los indígenas, afrocolombianos, raizales, mujeres, niños y niñas, jóvenes y movimientos religiosos. Se logró el fortalecimiento de la justicia, la autonomía de la rama judicial, el equilibrio de poderes, la democratización de la gestión pública, la prioridad en el gasto público social, y el paso de la democracia representativa a una democracia participativa –todavía en tránsito-.

Con relación a las posiciones anteriores de Pedro Medellín e Iván Marulanda, surgen las siguientes inquietudes ¿Cómo ha evolucionado el presidencialismo colombiano a partir de la Constitución del 91? ¿Qué efectos han producido las reformas de la Constitución del 91 en el presidencialismo colombiano? ¿La Constitución del 91 conserva sus principios fundamentales? ¿A que se debe la tendencia de los colombianos a estar haciendo reformas a la Constitución? ¿Qué reformas políticas quedan pendientes?

Para responder estos cuestionamientos se tendrá en cuenta, en *primer lugar*, la Constitución del 91 y sus reformas; en *segundo lugar*, la revisión bibliográfica y algunos estudios sobre las reformas de la Constitución; en *tercer lugar*, la opinión de expertos en el tema a través de las entrevistas<sup>3</sup> realizadas a los ex presidentes de Colombia, doctores César Gaviria y Ernesto Samper Pizano; al Vicepresidente de la Corte Constitucional, doctor Juan Carlos Henao; al ex magistrado de la Corte Constitucional, doctor Manuel José Cepeda; a los ex constituyentes y ex alcaldes de Bogotá, doctores Augusto Ramírez Ocampo y Jaime Castro; a los ex candidatos a la presidencia y senadores, doctores Gustavo Petro y Rafael Pardo y al director de la facultad de Ciencias Políticas de la Universidad Nacional, politólogo Alejo Vargas.

### **3.1. EVOLUCIÓN DEL RÉGIMEN PRESIDENCIAL EN COLOMBIA A PARTIR DE LA CONSTITUCIÓN DEL 91**

El doctor Rafael Pardo en la entrevista (2010), hace un breve recorrido por la historia del presidencialismo, afirmando que el sistema nace en los Estados Unidos como producto de la guerra de independencia, proceso que se asemeja al proceso de independencia con Bolívar.

Comenta que Washington al igual que Bolívar no quería divisiones y que ambos fueron contrarios a los partidos políticos. No deja de ser curioso que el ex

---

<sup>3</sup> Ver en los documentos anexos entrevistas realizadas por Ángela Giraldo para este trabajo de grado.

candidato presidencial compare el comportamiento de Bolívar con un hecho reciente en la política colombiana, al decir que Bolívar cuando clama por “*que cesen los partidos*” se refería esencialmente a la creación de un gobierno, que es lo que llaman ahora de “*unidad nacional*” es decir, que todo el mundo haga parte del gobierno. Lo que puede resaltarse es que, el doctor Pardo, sugiere que después de 200 años seguimos con las mismas pretensiones políticas. Los contextos han cambiado, pero no las aspiraciones, pues hoy son las mismas.

Continuando con la historia del presidencialismo, Pardo comenta que este sistema surgió como un sistema de unidad en torno al presidente y muchos años después surgen los partidos políticos; primero, el partido demócrata, que es el partido más antiguo que existe en el momento y luego como reacción a éste se conforma el partido republicano. Con ello, argumenta, que el presidencialismo sólo funciona adecuadamente cuando existe un partido hegemónico o bipartidismo y que en la historia de los EE. UU. sólo en los gobiernos de Bush y de Clinton, el presidente no ha contado por dos años, con las mayorías en el Congreso. Es por ello que Pardo asegura que los problemas de gobernabilidad en América Latina se iniciaron cuando se rompió el bipartidismo hacia los años 90, pues el partido del presidente no tiene la mayoría y se ve forzado a hacer “coaliciones que muchas veces son el talón de Aquiles de los gobiernos.” Ejemplo de ello, dice, son: el escándalo con maletas llenas de plata; en Colombia con el tema de la “Yidispolítica”; Fujimori se cayó por comprar congresistas.

Explica que muchos regímenes presidenciales tienen serios problemas para conformar las coaliciones porque en el régimen presidencial la cultura de la coalición no es dominante. Con ello se entiende que Rafael Pardo quiere dejar claro que el presidencialismo se estructura sobre la hegemonía dominante del partido del Presidente y sólo en esas circunstancias funciona adecuadamente, pues el sistema no contempla posibilidades de construir consensos o coaliciones. Pedro Medellín (2005), considera que el poder presidencial pasa por un largo

proceso de erosión y que señal de ello es la Constitución de 1991. Agrega, que ésta Constitución le abrió las puertas a la des-institucionalización política de las relaciones sociales y la conducción estatal en el país, al cerrar los espacios a la acción de los partidos políticos y que, sentó las bases sobre la primacía de ese arreglo político e institucional informal e incompleto en el que se funda el poder presidencial en el país, cuyo rasgo característico es el desplazamiento del poder institucionalmente establecido, a la acción personal de quien controla la institución. Aclara que 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 Colombia en tres etapas distintas, que describe de la siguiente manera:

“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 garantiza el monopolio del bipartidismo, e introduce nuevos mecanismos de control y responsabilidad de los poderes públicos”.

El doctor Augusto Ramírez Ocampo (2010), se aleja del punto de vista de Pedro Medellín, cuando asegura que los constituyentes, trataron en 1991 de reducir el poder presidencial en Colombia, a través del establecimiento y la redefinición de los organismos de control, la disminución de la capacidad de maniobra en el uso de los mecanismos de excepción, establecidos desde la Constitución de 1886.

Asegura que el predominio del poder del ejecutivo se arrastra históricamente como reacción a la Constitución de 1863, que fue una constitución federalista y se cambió por la Constitución del 86 que era muy presidencialista. Argumenta que se hicieron cambios fundamentales con el fin de cortar la dependencia del país al presidente de la República, entre los que menciona: *“la confirmación de la elección popular de alcaldes, que habíamos logrado en el gobierno de Belisario Betancourt y le adicionamos la elección popular de los gobernadores”*. Y agrega:

“La constitución del 86 era una pirámide: en la cúpula estaba el presidente de la República con los ministros. El ministro de gobierno con la firma del presidente nombraba a los gobernadores y con la firma de los gobernadores nombraba a los alcaldes, y con la de los alcaldes nombraba a los inspectores de policía. Entonces en realidad el régimen presidencial era absolutamente vertical, por lo tanto el solo hecho de haberle roto la columna vertebral a ese proceso quitándole nada menos que el nombramiento directo de los gobernadores e indirecto de los alcaldes, ya supuso un cambio notable dentro de la administración pública colombiana”.

Con relación a los poderes presidenciales que la Constitución del 91 le otorga al presidente, asegura:

“Los constituyentes tuvimos un largo debate sobre ese tema, pues algunos eran partidarios de disminuir el poder que la Constitución del 86 le otorgaba al presidente. Finalmente concluimos con un artículo muy perentorio: dice que el Presidente de la República es el jefe de la administración, Jefe de Estado, Jefe de Gobierno y Supremo Comandante de las Fuerzas Armadas. Es decir, para que no se pudiera dudar que estábamos estableciendo un régimen pálidamente presidencial le pusimos de una vez todas las atribuciones (...) Entonces no hay duda que la Constitución del 91 es fuertemente presidencialista”.

Se evidencia que los constituyentes del 91 atravesaron por varias contradicciones, querían disminuir los poderes presidenciales pero finalmente dejaron todas las responsabilidades del Estado y del Gobierno en el Presidente de la República. Por ese motivo, en el foro organizado por la Universidad del Rosario, el pasado 10 de marzo, con ocasión del vigésimo aniversario de la *Séptima Papeleta*, el ex presidente Samper aseguró que la parte garantista de la Constitución del 91 en la que están inmersos los mecanismos de participación ciudadana, es inobjetable; pero manifestó tener reservas frente a la parte orgánica, de la que dice, duplicó los poderes y creó excesivos organismos de control. Y explica este punto de la siguiente manera:

“A pesar de que [la Constitución del 91] mantuvo la figura presidencialista, le quitó capacidad de manejo al presidente en temas como el orden público, que tiene que compartir con la Fiscalía; la tasa de cambio, con el Banco de la República; la regulación de los servicios públicos de televisión, con la Comisión Nacional de Televisión. Dicho de otra manera, limitó los poderes presidenciales de una forma colateral cuando lo lógico hubiera sido aprobar una reforma que tocara la raíz del problema que es el reparto de las responsabilidades de poder entre los distintos poderes del Estado”.



La anterior reflexión del ex Presidente Samper está de acuerdo con lo manifestado por Augusto Ramírez Ocampo, los constitucionalistas pretendieron disminuir los poderes del presidente, pero conservaron una estructura *fuertemente presidencialista*, con todas las responsabilidades en cabeza del ejecutivo. ¿Se equivocaron los constituyentes en la definición de la parte orgánica de la Constitución del 91?

Revisemos otros puntos de vista para tratar de intentar dar respuesta a este interrogante:

Frente a la observación del ex presidente Samper, el doctor Manuel José Cepeda, ex magistrado de la Corte Constitucional, afirma, en la entrevista (2010), que es cierto que constitucionalmente le atribuyen la responsabilidad al Presidente, pero que en la práctica la tiene otro y la gente lo ve así. Por ello, Cepeda, insiste en que hay que mirar caso por caso y hace el siguiente análisis:

“El caso más crítico para Colombia es la justicia, no la justicia en general sino la del orden público. Al Presidente se le atribuye la responsabilidad del orden público que tiene que manejar con la Fiscalía, fue cuando el Presidente Samper dijo: “un momento a mí no me basta con nominar la terna del fiscal, al revés, yo tengo que elegir al fiscal”. Quién va a decir hoy que el Fiscal es del bolsillo del Presidente, ¿Por qué el Presidente es el responsable del orden público? Ese argumento perdió su importancia frente a dos hechos: Primero, sin tener fiscal el presidente Uribe hizo un cambio enorme en orden público, entonces la realidad mostró que un presidente sin tener fiscal, puede. Y segundo, mostró que un Presidente en este contexto que puede influir en la Fiscalía, puede interferir muchos procesos que la gente no quiere que sean intervenidos. Lo que me parece importante de la afirmación del ex presidente Samper, es que lo que está implícito y lo que él dice es que hay unos equilibrios, claro, cuando alguien está gobernando esos equilibrios tallan. Pero esos equilibrios a largo plazo son buenos, y una Constitución está hecha para construir equilibrio entre instituciones en contextos históricos y políticos

evolutivos. El gran arte de crear una Constitución es construir equilibrios, eso es lo más difícil y me parece que Colombia va bien”.

Pedro Medellín (2005) se aleja de la posición de Cepeda. Medellín considera que 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. Expone este punto asegurando, que los principios de representación partidista son sustituidos por los criterios de amistad y 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.

Una prueba del carácter personalista que ha tomado el poder presidencial en Colombia es la manera como se repartieron los subsidios del programa Agro Ingreso Seguro diseñado para entregar dinero a pequeños cultivadores, generar empleo y, así contrarrestar los efectos negativos del TLC. Pero de este programa resultaron beneficiados grandes empresarios y familias adineradas de la Costa Caribe, entre las que figuran las Dangond, Lacouture y Vives quienes, a su vez han sido donantes de las campañas del presidente Álvaro Uribe y, recibieron subsidios por más de 447 mil millones de pesos, según revela Daniel Coronell en su columna “Familias en Acción” publicada el 26 de septiembre de 2009 en la revista SEMANA.

Julio Bustamante Roldán (2009), asegura en su artículo “Colombia, una democracia amenazada” que la alta concentración del poder en cabeza de un presidente que cada cuatro años propicia el “cambio de un articulito” -el 197 de la Constitución Nacional-, conducirá al país hacia una tiranía constitucional, teniendo en cuenta que el cuerpo institucional, legal, político y de control acordado por los miembros de la Asamblea Constituyente en 1991, fue para períodos de gobierno

de cuatro años y no de ocho, ni de doce o dieciséis. Por ello asegura que con la primera reelección presidencial (Acto Legislativo 02 de 2004) se desequilibró la arquitectura del sistema de pesos y contrapesos entre las diferentes ramas del poder público y también del consenso político. Con una segunda reelección, este sistema se reventaría totalmente.

Es así como Bustamante enfatiza en que el Presidente vulnera de esa forma la independencia de la Rama Jurisdiccional, la del Banco de República, que dirige la política monetaria, cambiaria y crediticia; la de la Comisión Nacional de Televisión; la de las comisiones sectoriales de regulación, al disminuir su autonomía; la del ministerio público y la de los órganos de control. Como si fuera poco, el presidente interviene activamente en la conformación de las directivas del Congreso.

Frente a estos desequilibrios de poderes que genera la reelección presidencial surge la pregunta ¿Por qué los constituyentes no previeron que un presidente podía utilizar su poder para hacer cambio constitucional en beneficio propio y diseñaron una fórmula que evitara el desequilibrio de poderes? El doctor Augusto Ramírez Ocampo responde:

“¿Que más podíamos hacer nosotros? Establecimos un mecanismo en la Corte Constitucional que hacía imposible que el presidente de turno fuera el causante de mayorías *ad hoc* dentro de ese cuerpo porque no podía proponer candidatos sino dentro de cuatro años y después rotaban además por tercios cada tres o dos años. Eso era precisamente para proteger la Constitución de los procesos que pudiera tener y de las influencias del gobierno. Pero con un presidente que duró 8 años y que iba a durar 12 años y quien sabe cuántos años más, era absolutamente imposible equilibrar las ramas del poder público”.

De la misma manera el ex Presidente Gaviria (2010) menciona, en la entrevista, que el sistema de garantías de la reelección no es suficiente. Que se afectaron los contrapesos democráticos. “Nosotros insistimos en presentar un acto legislativo,

despojando al presidente de ciertas cosas, de ciertos poderes cuando estuviera sometido a reelección.” Jairo Bustamante (2009) asegura que, efectivamente el Partido Liberal, luego de haberse aprobado el Acto Legislativo 02 de 2004, presentó un proyecto de Acto Legislativo para modificar quince artículos de la Constitución: 77,78, 126, 173, 189, 232, 239, 266, 267, 281, 346 y 372, con el fin de evitar la concentración del poder en un sólo individuo y buscar así un equilibrio entre los poderes públicos. El proyecto fue apoyado por otras fuerzas políticas, pero fue hundido por el gobierno y su coalición política en el Congreso en la primera sesión de la Comisión primera del Senado.

Frente a esta posición el ex presidente de la Corte Constitucional Manuel José Cepeda (2010) sostiene que “una reelección no afecta los balances democráticos, pero dos, sí. Por eso la Corte hizo bien en aceptar una reelección y en tumbar la segunda.” Y además señala que el presidente de turno siempre ha nombrado los representantes de los órganos de control en su gobierno:

“La sentencia de la Corte Constitucional de la primera reelección analizó ese tema con mucho cuidado: todos los presidentes, antes de Uribe, pusieron la mayoría de los miembros de la junta del Banco de la República. Eso no depende de la existencia o no de la reelección, depende es, de que todos son nominados por el Presidente, que hay una renovación parcial y que no haya renunciadas. El primer fiscal, De Greiff, lo puso César Gaviria; el segundo Fiscal, Gómez Méndez, lo puso Samper durante su gobierno; tercer fiscal, Osorio, lo puso Pastrana durante su gobierno; cuarto fiscal, Iguarán, lo puso Uribe durante su gobierno. ¿Cuál es el Fiscal que tenemos ahora en la reelección de Uribe? No hay, porque tenemos un sistema de frenos y contrapesos de independencia judicial”.

Por ello, Cepeda dice que en Colombia “sí hay controles, la prueba es que los hay todos, lo que pasa es que los controles funcionan con otra lógica, son institucionales. No se puede decir que la junta del Banco de la República está al

servicio del presidente que lo eligió. Hay que tener mucho cuidado pues no es cierta la afirmación de que en Colombia no existen controles democráticos y mucho menos con la Corte Constitucional.”

Con estos planteamientos que hemos revisado volvemos a nuestro punto de partida ¿Si los constituyentes pretendían disminuir los poderes del presidente por qué mantuvieron o reforzaron la estructura *fuertemente presidencialista* en la Constitución del 91? ¿No hubiera sido más coherente con ese objetivo separar las funciones del Jefe del Estado y del Jefe del Gobierno en dos cabezas?

Puede considerarse que esta separación de poderes produce de hecho la disminución de los poderes del Presidente de la República, pues los debe compartir con el Jefe de Gobierno, además se pueden diferenciar claramente los roles de cada uno. En cabeza del Presidente o Jefe del Estado queda la representación de la soberanía de la Nación, las relaciones internacionales, el orden público; y el Jefe de Gobierno maneja las políticas públicas conjuntamente con el congreso, donde hay representación plural de todas las fuerzas sociales y políticas del país, pues hay espacio tanto para las mayorías, como las minorías. Lo cual permite que haya más democracia en la construcción y administración de las políticas públicas, mayor control y rendición de cuentas y obviamente fortalecimiento del congreso y de los partidos políticos pues tendrían verdaderas razones para actuar de manera cohesionada y disciplinada.

En la entrevista realizada al vicepresidente de la Corte Constitucional, doctor Juan Carlos Henao (2010), este manifiesta que es importante el fortalecimiento del congreso pues es la máxima expresión de la representatividad popular y agrega:

“El parlamento tiene una ventaja que no tiene el presidente, a pesar de que los dos son elegidos democráticamente por voto popular directo, en el parlamento están representadas todas las fuerzas del Estado, en el Congreso de la

República de Colombia se encuentran todas las tendencias políticas: de izquierda, de derecha, los radicales, los no radicales, los liberales, los neoliberales. El fortalecimiento del parlamento es positivo precisamente porque representa un pluralismo que es otro de los ejes centrales de la Constitución Política Colombiana, eso no se ve representado en el presidente, que es más la expresión de una mayoría determinada en una coyuntura histórica pero no es el reflejo de los distintos movimientos de una sociedad que si es el Congreso. Entonces en la medida que se fortalezca el Congreso se gana en gobernabilidad democrática”.

### **3.2. LA CONSTITUCIÓN DEL 91 Y LOS EFECTOS DE SUS REFORMAS**

Jaime Castro (2010), asegura que la Constitución del 91 nos sacó del limbo institucional en que estábamos a finales de los años ochenta; mostró la posibilidad de lograr consensos amplios entre fuerzas políticas disímiles sobre las reglas de juego necesarias para conquistar y ejercer el poder; y nos ha dado gobernabilidad durante épocas tormentosas, como fueron las del proceso 8.000 y el auge del narcotráfico, la guerrilla y el paramilitarismo, todo ello gracias, entre otras razones, a que la nueva Constitución se inspiró en un principio filosófico-político todavía válido, y conforme al cual se requiere más democracia y más garantías para resolver los problemas políticos, económicos y sociales, a que institucionalizó el concepto de Estado Social de Derecho y a que aseguró con acciones nuevas entre nosotros la vigencia de la Carta de derechos que promulgó y agrega:

“La Constitución del 91 tenía identidad porque estructuró y caracterizó un sistema político y una determinada forma de gobierno. Además, definió claramente las relaciones de la ciudadanía con la autoridad. Cada una de las piezas o instituciones de esa Constitución se articulaba y armonizaba con el

resto de sus piezas o instituciones. Ninguna de ellas era rueda suelta dentro del ordenamiento que organizó el Estado como un todo. Sin embargo, después de expedida la carta del 91, se le han hecho 27 o 28 reformas. Las únicas importantes a mi juicio son: la que autorizó la reelección presidencial, dos que recortaron las participaciones de departamentos y municipios en los recursos de la Nación y, la que autorizó la extradición de colombianos. Las otras han sido reformas menores que no reflejan una idea del Estado o de la sociedad. Han vuelto una colcha de retazos, la constitución del 91.”

El magistrado Juan Carlos Henao (2010) se aparta de la anterior posición del ex constituyente Jaime Castro afirmando que la Constitución del 91 conserva su parte fundamental, sigue siendo influyente, pluralista, multiétnica, con sistemas de representación claros, con formas de concebir la descentralización entre el gobierno central y las entidades territoriales sólidas. Y señala:

“Es cierto que la Constitución del 91 ha tenido 28 reformas, muchas han sido en aspectos puntuales coyunturales, pero eso no quita que fue un logro histórico para Colombia que renovó el ejercicio de los derechos ciudadanos y la participación política. La Constitución del 91 conserva los elementos esenciales que la definen y los conceptos claros que guían a la sociedad colombiana y eso es lo que en definitiva hace una Constitución”.

No obstante el punto de vista del doctor Henao, lo cierto es que la Constitución del 91 lleva hasta la fecha: 29 actos legislativos, 3 leyes convocando a referendos, 24 decretos que publican proyectos de acto legislativo y se han modificado aproximadamente 56 artículos según lo señala Ramírez Ocampo. Nos preguntamos ¿por qué el espíritu reformista de los colombianos? ¿Será la evidencia de las limitaciones que han tenido los reformadores para alcanzar sus propósitos como asegura Pedro Medellín?

Al respecto es importante tener en cuenta el punto de vista de Augusto Ramírez Ocampo, quien aclara que la Constitución del 91 tiene 380 artículos y se han reformado 56, entonces se ha tocado un 15% y del 15% hay unas reformas muy buenas. Así Ramírez Ocampo, se aparta de la posición del doctor Jaime Castro afirmando que la Constitución no ha quedado desvertebrada y puntualiza: “Respetando mucho a mi colega alcalde y colega constituyente, considero que no se puede generalizar de esa manera.”

En la entrevista Alejo Vargas (2010), dice que tampoco comparte la apreciación del doctor Castro ya que nuestro constitucionalismo no es como el norteamericano. Amplía este punto señalando que Estados Unidos conserva la misma Constitución de 1787 con pocos artículos y enmiendas. Para Alejo Vargas, nuestras reformas reflejan la evolución de las sociedades y dado que están asociadas con momentos coyunturales con nuestro constitucionalismo, es imposible pretender no hacer cambios. Para Vargas el hecho de hacer reformas no es negativo.

Pero Juan Carlos Henao (2010), considera que la posibilidad de reformar fácilmente una constitución no es positiva para la consolidación democrática que debe suponer la Constitución misma. Y explica que una Constitución está llamada a prolongarse en el tiempo, por eso es que no es una ley, no es un acto administrativo porque una Constitución proviene de una Asamblea Nacional Constituyente que acuerda unos elementos básicos esenciales que no deben ser reformables. Sin embargo aclara que:

“Ahora esto de la reformatis de la Constitución Política del 91 debe mirarse con relativismo porque la gran mayoría de las reformas son coyunturales y no cambian los ejes fundamentales de la Constitución. A diferencia de las Constituciones de Estados Unidos o de Francia, la constitución colombiana del 91 se encargó de reglamentar demasiadas cosas, eso hace que



constantemente tenga que reformarse sobre aspectos puntuales pues debe ajustarse al momento que se esta viviendo”.

Teniendo en cuenta las posiciones del doctores Juan Carlos Henao, Augusto Ramírez Ocampo y el politólogo Alejo Vargas quienes a pesar de las 29 reformas de la Constitución del 91, aseguran que éstas no han afectado sus principios fundamentales y que a diferencia de otras Constituciones como la de Francia o EE. UU., la nuestra permite que se hagan cambios y estos son el reflejo de la evolución de nuestra sociedad nos preguntamos ¿Qué hace tan diferente nuestra Constitución de las de otras?

Juan Carlos Henao señala que la diferencia se ve desde el número de artículos hasta en su contenido. Y agrega:

“Quizá debido al momento histórico que estaba viviendo Colombia se requería que el constituyente avalara demasiados principios para poder lograr un consenso nacional y poder lograr una armonía en nuestra sociedad. Eso no es negativo, es propio de los países latinoamericanos. La Constitución Norteamericana tiene siete artículos y sus reformas vienen desde el siglo XIX. Con base en eso la Corte Suprema de Justicia ha sacado fallos sin necesidad de alterar o cambiar los principios esenciales dados desde el siglo XIX. La Constitución francesa tiene 89 artículos. La colombiana tiene 380 artículos, eso es muy propio de las democracias latinoamericanas, tienen el anhelo popular de que en la Constitución esté todo dicho”.

El ex presidente Gaviria (2010), manifiesta que aunque casi todas las reformas de la Constitución son inconvenientes, no se puede decir que la desnaturalicen o que le hayan quitado algunos de sus elementos esenciales. “No me ha parecido que haya claras razones de conveniencia -afirma-, pero tampoco puedo decir que la Constitución la dañaron con los cambios que le han incorporado.”

### **3.3. GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA EN COLOMBIA**

Según Alejo Vargas (2010) muchas personas asocian la gobernabilidad democrática a mayorías en el organismo legislativo respectivo, es decir, tener mayoría en el Concejo para el Alcalde, en la Asamblea para el Gobernador, en el Congreso para el Presidente. Vargas asegura que tener la mayoría es un requisito. Sin embargo, para ser democrático esa mayoría debe ser el resultado de procesos de negociación política. Es decir, para que haya gobernabilidad democrática tiene que haber negociación entre las distintas fuerzas políticas alrededor de propuestas de gobierno que respondan a las necesidades o demandas de la sociedad. Y aclara:

“No es simplemente que un grupo atropelle a los demás porque tiene una mayoría. Esa es la lógica que le criticaban a Néstor Humberto [Martínez] cuando fue ministro del Interior. En ese momento el problema era de tener un voto de más, la mitad más uno y punto. Con eso se aprobaban las cosas. En la formalidad puede ser, pero eso no es gobernabilidad democrática”.

Teniendo en cuenta lo anterior nos preguntamos ¿Cómo podemos definir gobernabilidad democrática? ¿En Colombia existe gobernabilidad democrática? ¿Qué tan importante es para un gobierno que las decisiones sean el resultado de la negociación política?

En el primer capítulo de este trabajo, se revisó la definición de gobernabilidad democrática según Gianfranco Pasquino. Es importante tener ese concepto presente, con el fin de analizar lo que sucede en Colombia con relación a este tema.

Pasquino (2004), define la gobernabilidad democrática como la capacidad de combinar estabilidad política y eficacia decisional. En lo que respecta a la

estabilidad política, los indicadores son la duración en el cargo de las mismas personas/autoridades, particularmente jefe del ejecutivo, y la persistencia del mismo partido o de la misma coalición en apoyo del ejecutivo. La eficacia decisional es en cierta medida la capacidad de tomar decisiones, que no consisten solamente en la importante producción de las políticas públicas, que tengan en cuenta los intereses y las preferencias de los electores y las reflejen con apreciable cuidado, ésta depende directamente del nivel de coincidencia de la mayoría presidencial con la mayoría parlamentaria.

En la entrevista realizada a Gustavo Petro (2010), este afirma que en la Constitución colombiana existe el diseño de un proyecto democrático, pero aclara que éste se implementa parcialmente dependiendo del territorio. Asegura que se implementa más en Bogotá, y mucho menos en los litorales. Sostiene que:

“Hay una especie de separación entre el poder jurídico, que es el que existe en la Constitución y el poder real, ligado al poder local por la herencia histórica de Colombia. Ese poder local en muchos territorios está en manos de mafias y lo primero que hacen es impedir por definición el desarrollo de la Constitución. Por eso hay una separación tajante entre la gobernabilidad desde el punto de vista institucional y la gobernabilidad real del país. La gobernabilidad real es mafiosa en muchas regiones, no democrática e incluso totalitaria; en otras tiene espacios de democracia”.

Para Petro (2010), es necesario hacer un cambio político en Colombia con el fin de construir gobernabilidad democrática, pues sostiene que una estructura de poder sólo puede cambiarse por otra estructura de poder, esta vez democrática, a partir de transformaciones de la misma sociedad, cambios políticos profundos. Según el ex candidato presidencial, estos cambios podrían ser violentos o pacíficos. Para que sean pacíficos, se necesita una serie de condiciones internacionales y la construcción de un bloque de mayorías dispuesto a cubrir una gobernabilidad democrática al interior del país.

El ex presidente Gaviria (2010) sostiene que el Presidente Uribe demostró que en Colombia no hay ningún problema de gobernabilidad. Y continúa afirmando que “de pronto si hubo problemas, fue durante la administración Samper, pero tampoco fueron muchos. Yo no tuve dificultad alguna. Los presidentes en Colombia, en general, pueden hacer lo que se proponen, no han encontrado serios escollos para que les sean aprobadas sus iniciativas. El Congreso en Colombia casi nunca ha sido un factor de ingobernabilidad, uno no puede decir que luego de creado el Frente Nacional, hayan existido crisis políticas originadas en el Congreso. En Colombia existe voluntad de coalición y de compromiso.” Pero reconoce que:

“En tiempos recientes, el gobierno ha tratado de ir demasiado lejos en comprometer sus propias mayorías. No es extraño que en un sistema presidencial los presidentes traten de negociar con la oposición o con determinados parlamentarios ciertas iniciativas. Aquí está prosperando una idea, que a mí parecer es muy dañina y es que el gobierno tiene que conseguir el apoyo de cada miembro de su bancada para cada proyecto y eso es lo que ha conducido a ese tipo de situaciones”.

Rafael Pardo (2010), afirma que la gobernabilidad en Colombia tiene mucho que ver con pactos oscuros, corrupción y con desdibujar la identidad de los partidos. La gobernabilidad está basada en que los partidos son maleables, eso no es conveniente.

Para Jaime Castro (2010) la solución es “que cierren la cocina de Palacio. Porque invitan a los parlamentarios a desayunar o almorzar o comer y cambian de opinión. Los partidos en Colombia son los congresistas, no somos tú ni yo, los partidos de Colombia son partidos de congresistas, son los que mandan.” Según el doctor Castro:

“El gobierno es el que corrompe a los partidos, les da lentejas, entonces tienen que cerrar la cocina de Palacio, si no los invitaran a desayunar, almorzar o comer serían parlamentarios independientes.

Para el ex candidato presidencial Gustavo Petro (2010), el problema es más complejo y asegura que lo que se requiere es un proceso de transformación de la sociedad:

“Primero se requiere ese cambio en la sociedad. Las posibilidades están allí: la mitad de la población sigue sin participar en elecciones, un sector compuesto por millones de colombianos pobres que venden su voto pero no tienen ninguna adscripción al régimen político. Se necesita un proyecto capaz de juntar ambas cosas”.

Este punto de vista coincide con el de Augusto Ramírez Ocampo (2010) quien asegura que los colombianos piensan que la forma de cambiar las malas costumbres políticas es modificando la Constitución. Y agrega:

“Con las constituciones no se cambian las costumbres, las constituciones simplemente establecen unos mecanismos para que se puedan hacer algunas cosas. Para tener gobernabilidad democrática necesitamos ciudadanas y ciudadanos, nosotros tenemos una democracia de electores, no una democracia de ciudadanos y ciudadanas, para que haya ciudadanos y ciudadanas, lo primero que hay que hacer es tener educación y tener educación universal, y tener educación hasta el tope que le proporcione a cada uno, de acuerdo con sus facultades e inclinaciones”.

### **3.4. PRESIDENCIALISMO, SEMIPRESIDENCIALISMO Ó PARLAMENTARISMO EN COLOMBIA**

El ex presidente Ernesto Samper (2010) afirma que debe aclararse que en el mundo de hoy, no existen sistemas totalmente presidencialistas o totalmente parlamentaristas. Explica que se dan combinaciones y distintos énfasis entre los

poderes Ejecutivo y Legislativo, que se traducen en distintos niveles de responsabilidad política, por ello asegura que:

“Está totalmente claro que el sistema que garantiza una mayor y mejor gobernabilidad en democracia es aquel que enfatiza más en el órgano Legislativo que en el Ejecutivo, claro está, con un marco definido de relación orgánica entre uno y otro. En América Latina, para seguir con el ejemplo, se han presentado muchos casos en los cuales la confusión entre las responsabilidades de Estado y las de gobierno, propias del presidencialismo, han terminado por desatar crisis de Estado que se hubieran podido conjurar apelando a los mecanismos de solución de “crisis sin ruptura” propios del parlamentarismo. La gente tiende equivocadamente a pensar que el parlamentarismo es el gobierno de los parlamentos, cuando de lo que se trata es de poner a marchar el binomio congreso-ejecutivo, entre otros efectos, para separar las funciones de gobierno de las de Estado y para solucionar las crisis apelando a fórmulas que no producen rupturas democráticas como el voto de censura y la convocatoria anticipada de elecciones”.

Para Rafael Pardo (2010), la democracia surgió en un sistema parlamentario que es el inglés, hace ya cientos de años y, el tema de disciplina era un tema de costumbre; eso tiene que ver curiosamente con la arquitectura de los parlamentos. El ex candidato Pardo, explica esta posición haciendo la siguiente narración que es importante conocer:

“Cuando estuve en Irlanda del norte donde establecieron el parlamento hace muy poco, hace 10 años, me contaron que el diseño del recinto es fundamental para ver el comportamiento de la gente. En tal sistema parlamentario se sientan de un lado el gobierno y del otro lado la oposición y hay un foso donde se encuentra la mesa directiva; esta arquitectura es la base del sistema. En una votación, la gente está sentada en su banca y sale por una puerta, cuentan a los que salen por la puerta de un lado y a los que salen por la del otro lado. Entonces si alguien quiere votar por otra iniciativa debe

cambiar de partido, literalmente es subirse a una pared, bajarse y subirse a la otra y salir para que lo cuenten por el otro lado. Como ves, votar por algo distinto al partido es físicamente muy visible, se da una especie de constreñimiento colectivo. Ello fue como el primer origen del tema, definir quiénes están con el gobierno y quiénes están con la oposición, esa ha sido la base del sistema británico desde hace aproximadamente 300 años”.

En la entrevista Alejo Vargas (2010), menciona las diferencias que existen entre un régimen presidencial, semipresidencial y parlamentario. Señala que ellas tienen que ver con la legitimidad de origen, las competencias y las atribuciones de gobierno. De esta manera hace una corta definición de cada régimen enfatizando en los elementos que los diferencian.

Acerca del presidencialismo dice que:

“La característica fundamental del presidencialismo es que tanto el presidente como el Congreso tienen sus propias legitimidades porque ambos son producto de una elección popular, esa es una virtud y un problema del presidencialismo. En un momento de tensión entre estos dos poderes, cada uno puede invocar su propia legitimidad de origen, lo que dificulta resolver la crisis”.

En el presidencialismo, tanto el ejecutivo como el legislativo son elegidos popularmente, lo que puede producir cierto nivel de rivalidad entre los poderes. Mientras que en el régimen parlamentario como lo afirma Vargas:

“Hay una única legitimidad de origen que es la del parlamento, es el único que es producto de la elección popular, no hay ningún otro órgano en el régimen parlamentario distinto al parlamento que sea producto de la elección de los ciudadanos”.

El régimen semi-presidencial tiene la ventaja, como muchos autores y políticos lo reconocen, de combinar las cosas buenas del Presidencialismo con las del Parlamentarismo. Lo que le da la facultad que Sartori (2005) describe, de funcionar una lancha a dos motores, de manera que cuando un gobierno tiene mayorías en el congreso, funciona como un régimen presidencial y si no es así, funciona como un régimen parlamentario. Vargas (2010), define el semipresidencialismo de la siguiente manera:

“El presidente es electo popularmente pero su nivel de competencias no es tan grande como el de un presidente en un régimen presidencial. El parlamento tiene también su propia legitimidad pero tienen una distribución equitativa de competencias. En ese sentido hay una tendencia a trabajar de manera más o menos armónica, eso fue lo que llevó a los franceses en época de Mitterrand a inventarse la palabra “*cohabitación*” que hace referencia a un presidente de una orientación política distinta a la de su primer ministro. Fue lo que le pasó a Mitterrand con Chirac y, luego siendo Chirac presidente le pasó igual con Joseph Frank. Entonces en un semipresidencialismo hay un presidente con más poderes que los de un presidente de un régimen parlamentario, pero con menos, que los de un presidente en un régimen presidencial”.

Si comparamos las ventajas y desventajas de estos regímenes nos preguntamos ¿Por qué en América Latina después de las crisis vividas no se ha logrado la transición hacia un régimen parlamentario o semipresidencial?

Alejo Vargas (2010) dice que América Latina tiene una tradición caudillista fuerte y afirma que no es por azar que tenemos a un Uribe, a un Chávez, a un Correa, a un Evo. Todos esos son caudillos. Esa ha sido nuestra historia, y a esos caudillos les encaja mucho mejor el régimen presidencial.



En la reflexión de Alejo Vargas es importante recordar que Europa tuvo dictadores como Hitler, Franco, Mussolini, Stalin entre otros, pero estos países en su tránsito hacia la democracia, optaron por sistemas parlamentarios o semipresidenciales como es el caso de los países del bloque socialista o de Francia.

Con relación a esta reflexión Arturo Valenzuela (2004) Sub-secretario de Asuntos Hemisféricos de Estados Unidos, señala que se destaca que las democracias postsoviéticas de Europa del Este se han involucrado en sistemas parlamentarios o semipresidenciales (basados en la Quinta República francesa), donde los presidentes electos popularmente con poderes específicos, incluyendo autoridad en cuestiones de política exterior y seguridad; coexisten con primeros ministros cuyos gobiernos deben contar con el apoyo del Parlamento para sobrevivir (Linz y Stepan, 1996: 276-282). Teniendo en cuenta la reticencia latinoamericana a abandonar el sistema presidencial, las formas semipresidencialistas pueden ser consideradas alternativas más realistas.

Juan Carlos Henao (2010), afirma que el sistema francés está organizado en torno a los partidos políticos y no tanto en las personas. En Colombia, al contrario, se organiza en torno a las personas más que a los partidos. En Francia existe un sistema dual que combina lo positivo del presidencialismo con lo positivo del parlamentarismo. Del presidencialismo, toman la elección del Presidente por voto popular directo, con un periodo fijo de cinco años, este representa la unidad nacional, la defensa del Estado, pero no las políticas públicas que reflejan las necesidades de la sociedad, pues éstas se encuentran en cabeza del Primer Ministro, figura que no existe en Colombia, y requiere del voto de aprobación del parlamento y por ende de las mayoría parlamentarias. Por ello un sistema semipresidencial, permite consolidar los partidos políticos. El partido político que gane las elecciones al parlamento, tiene acceso al Primer Ministro lo que le permite gobernar. Este sistema promueve la participación ciudadana en las elecciones parlamentarias y de esta manera la consolidación de los partidos.

El ex presidente Samper (2010), es partidario de un sistema semipresidencial para Colombia y América Latina, expresa que la gente se opone al parlamentarismo argumentando que es “más de lo mismo”, piensan que es seguir otorgando a unos partidos desacreditados, más poder del que tienen; y esto les parece un contrasentido. A primera vista, tienen razón, pero el parlamentarismo es la única salida que existe para superar la crisis actual de los partidos, para organizarlos, modernizarlos, disciplinarlos, e ideologizarlos; lo que significa que actúen como verdaderos partidos.

Y refiriéndose a las pasadas elecciones presidenciales de 2010, cuando los dos partidos tradicionales quedaron en los últimos puestos, el ex presidente Samper argumenta, que este pobre desempeño es consecuencia del hiperpresidencialismo que vivió Colombia durante los últimos años; pues la relación con los partidos de gobierno, en ausencia de una oposición orgánica, se hizo “al detal”, congresista por congresista. El ex presidente afirma que las otras fuerzas políticas actúan más como movimientos caudillistas que como expresiones orgánicas de programas políticos. Finalmente concluye que tenemos en Colombia una crisis permanente de gobernabilidad, asociada con la inexistencia de una organización y de unos sistemas políticos fuertes, con unos partidos definidos.

Otro de los temores que existe en Colombia, es pensar un presidente no puede gobernar con un Primer Ministro que sea de la oposición. Es decir que si, por ejemplo, a Uribe le hubiera tocado compartir el gobierno con un primer ministro como Petro, no hubiera existido gobernabilidad.

Con relación a este punto Juan Carlos Henao (2010) dice que en una de las elecciones más populares que hubo en Francia para la elección de presidente, y estando a mitad de su mandato, Mitterrand perdió las elecciones legislativas y le tocó nombrar a Chirac como Primer Ministro; siendo este de un partido distinto. Eso fue lo que se llamó cohabitación. Mirando este caso para Colombia, un jefe de

estado como Uribe, con un jefe de Gobierno como Petro, le hubiera tocado construir un consenso, como en Francia.

Para el ex presidente Samper (2010) en el presidencialismo, un esquema gobierno-oposición se desdibuja: el que gana la presidencia se queda con todo y el que la pierde, lo pierde todo. En un esquema parlamentario el que gana “forma” gobierno, pero el que se queda por fuera está rodeado de garantías para convertirse en alternativa de poder y tiene un escenario de confrontación democrática con el gobierno, que es el propio Congreso. En el presidencialismo, como su nombre lo indica, las cosas sólo cambian con las elecciones presidenciales. En el parlamentarismo la política es tarea de todos los días, de debate permanente. La oposición es respetada como alternativa. Se entiende con el gobierno a través de propuestas programáticas que se presentan y discuten. El ex presidente Samper agrega:

“Buena parte de la crisis de gobernabilidad que se vive hoy día en América Latina, es porque nos hemos quedado en el peor de los mundos; con una mala copia del presidencialismo norteamericano, sin sus contrapesos como el federalismo y sin ninguno de los beneficios del parlamentarismo como [...] mecanismo de resolución de crisis políticas. Estados Unidos llegó a la forma presidencialista de gobierno cuando los estados federales vieron la necesidad de tener un “escenario de encuentro” en el cual pudieran legitimar proyectos nacionales. El Presidente de los Estados Unidos es un administrador de los intereses federales, sus funciones legislativas están totalmente acotadas y la Corte Suprema de Justicia guarda celosamente su relación con los mandatarios federales. En América Latina nos hemos quedado con los excesos del presidencialismo, sin el equilibrio geográfico del federalismo. El Estado y el gobierno confundidos y sin posibilidad de resolver políticamente las crisis”.

Para terminar esta reflexión sobre ¿qué régimen de gobierno le daría mayor

governabilidad democrática a Colombia? Se puede traer para ilustrar, este llamado de atención a los latinoamericanos, que hace Arturo Valenzuela (2004), actual Sub-secretario de Asuntos Hemisféricos de Estados Unidos:

“¿Qué mejor momento para que los ciudadanos a lo largo de América Latina se pregunten si las tradiciones presidencialistas son tan apreciadas que deben ser conservadas, incluso a expensas de la esperanza de la consolidación de la democracia? Los autores visionarios que redactaron la Constitución de los Estados Unidos, el modelo para todos los regímenes presidencialistas puros desde entonces, tuvieron un amplio sentido de las peculiaridades e incluso de las idiosincrasias del particular caso para el cual estaban escribiendo el texto. En medio de sus propias y cambiantes circunstancias, más de dos siglos después, posiblemente a los latinoamericanos les iría mejor imitando el espíritu de prudencia que motivó a los redactores de la Constitución estadounidense en lugar de apegarse a la letra del sistema que estos últimos crearon. Si los latinoamericanos eligieran dicho camino, podrían reflexionar sobre el hecho de que Europa, autocrática en 1787, puede en la actualidad generar modelos de gobernanza democrática y, sobre todo, parlamentaria que merecen al menos un juicio justo sin que a priori se les descarte únicamente con base en la costumbre”.

### **3.5. REFORMAS POLÍTICAS PENDIENTES**

El ex magistrado Manuel José Cepeda (2010), propone a través de una reforma constitucional acabar con el voto preferente y hace el siguiente análisis:

“Cualquier reforma electoral ambiciosa en Colombia podría llegar a implicar un diseño de circunscripciones electorales que no coincidan necesariamente con los departamentos [...] En Estados Unidos sucede con los colegios electorales; por estados crean una comisión que diseña el mapa electoral que permita recoger los votos de los demócratas y republicanos según su circunscripción, sin embargo esta es una tarea demasiado compleja. Por ende,

una reforma electoral para Colombia resultaría dispendiosa, muy difícil porque en esencia una reforma electoral es decirle a los que están en el poder cambien las reglas que les da poder a ustedes”.

Alejo Vargas (2010) opina que teniendo en cuenta el gobierno de “Unidad Nacional”, que propuso el Presidente electo Juan Manuel Santos, es de vital importancia avalar el estatuto de la oposición. Vargas señala que el Estatuto de la Oposición, mejora las garantías de la oposición, pues permite al candidato presidencial segundo en votos, tener una curul en el Senado:

“Serpa, Gaviria, Mockus, en su momento hubieran tenido derecho a una curul en el Senado, pero en nuestro sistema, como ellos no van en las listas al Congreso, quedan eliminados de la actividad política y no pueden hacer oposición. El estatuto de la oposición garantiza el derecho de réplica. El jefe de la oposición puede dirigirse por los medios de comunicación periódicamente y dar su opinión sobre los asuntos del Estado, puede tener acceso a la información. Lo que quiero decir es que el presidencialismo puede darle garantías a los partidos minoritarios para que cumplan la función de control político, si se tiene voluntad política”.

Rafael Pardo (2010), coincide con Alejo Vargas en que es importante definir el estatuto de la oposición Y plantea reformas políticas en tres tiempos:

“A corto plazo, es fundamental el tema de acuerdos políticos institucionales con los partidos, eso es algo esencial. También me parece importante construir un estatuto que respete la oposición. A mediano plazo, el tema de la elección de alcaldes a través de las listas mayoritarias del Concejo. Y a largo plazo se podría pensar en la Asamblea Nacional Constituyente con el fin de implementar un régimen semipresidencial”.

Igualmente Alejo Vargas (2010), sugiere que progresivamente vayamos acercándonos a algo parecido a un régimen semiparlamentario, sin que

necesariamente vaya a ser un régimen semiparlamentario. “Podemos ir estableciendo algunas reformas que le den mayores herramientas al Congreso, que fortalezcan los partidos, le de mayores posibilidades de acción a la oposición, mayores controles sobre el presidente. Eso podría llegar a ser a ser una especie de semipresidencialismo acotado”.

Al respecto, el ex Presidente Samper (2010), es más audaz en su propuesta:

“La reforma política más importante que debe hacerse en Colombia, como en el resto de América Latina, es pasar de un sistema presidencialista asfixiante a un sistema semiparlamentario democrático. [...] esta reforma tendría que ser el resultado de una Asamblea Nacional Constituyente, que además sería el escenario óptimo para legitimar unos acuerdos de paz. Es lo único que justificaría hoy en el país una asamblea constituyente o un referendo como apelación directa, sería un acuerdo de paz, que a mi juicio, debería empezar por incluir un cambio de régimen político para pasar de un sistema presidencialista, a un sistema semiparlamentario”.

*Ahora bien, enfatiza Samper, “nunca existirá el momento adecuado para una Constituyente, si no se quiere tocar la Constitución del 91, pero si lo que se quiere es viabilizar un nuevo horizonte para la política colombiana habría que hacerlo ya en sintonía repito, y en esto quiero ser muy insistente y claro, con unos acuerdos de paz y desmovilización de los sectores armados”.*

## CAPÍTULO 4.

### RESULTADOS DE LA ENCUESTA: PERCEPCIÓN DE LOS GOBERNADOS

En este capítulo presenta los resultados de la encuesta realizada por el Centro Nacional de Consultoría para este trabajo sobre la percepción de los colombianos frente al presidencialismo, el equilibrio de poderes, las garantías de la oposición, la participación ciudadana y la democracia en Colombia.

Esta encuesta se utilizó para valorar la percepción de los gobernados frente a las acciones de los gobernantes, y determinar los efectos que produce el sistema presidencial en la sociedad colombiana.

### FICHA TÉCNICA

**Persona natural o jurídica que la realizó:** Centro Nacional de Consultoría

**Persona natural o jurídica que la encomendó:** Ángela María Giraldo Cadavid

**Fuente de financiación:** Noticiero CM&

**Grupo objetivo:** Hombres y mujeres mayores de 18 años de edad, niveles socioeconómico alto (estrato 6 y 5), medio (estrato 3 y 4) y bajo (estrato 2 y 1), residentes en 3 ciudades del país

**Tamaño de la muestra:** 300 encuestas

**Técnica de recolección de datos:** Entrevistas telefónicas.

**Tipo de muestra:** Aleatoria

**Preguntas concretas que se formularon:** Ver cuestionario anexo

**Tema o temas a los que se refiere:** Equilibrio de poderes, reelección presidencial, garantías, participación ciudadana y democracia

**Fecha de realización entrevista:** 5 de junio de 2010

**Margen de error observado:** 4.5%

**Área/cubrimiento:** Área urbana de las siguientes ciudades: Bogotá (100), Medellín (50), Cali (50), Barranquilla (50), Bucaramanga (50).

Las respuestas se clasificaron en los siguientes grupos, y sirvieron para hacer el análisis que se presenta a continuación: Equilibrio de poderes, Reelección presidencial, Garantías, Participación ciudadana, Democracia

#### **4.1. EQUILIBRIO DE PODERES**

- El 52% de los encuestados piensa que es más importante el Presidente de la República, mientras que, el 19% cree que los magistrados de las Altas Cortes juegan un papel más importante en la sociedad; el 22% opina que ambos son importantes; el 5% indica que ninguno de los dos, el 2% no sabe no responde.

El resultado tan alto sobre la percepción de la importancia del Presidente (52%) respecto a las Cortes (19%), prueba el “desequilibrio institucional” de los poderes frente a la ciudadanía, situación más evidente cuando se compara con el Congreso (68% - 17%). (Ver gráficos y tablas 1 y 2).

- No hay equilibrio de poderes, la gente piensa que el presidente tiene que mandar.
- Sin descartar el impacto que en la ciudadanía haya tenido el tema de la parapolítica, es claro que el bajo apoyo a los congresistas coincide con un “descredito generalizado” del propio sistema representativo de elección, una circunstancia paradójica porque, precisamente, serían esos mismos ciudadanos quienes, a través del voto popular podrían mejorar la “calidad” de su Congreso.
- En el caso específico de la confrontación entre las Cortes y el presidente, la gente está con la justicia: 40% piensan que el Presidente se extralimitó frente a un 27% que culpabiliza a la Corte. En el choque de trenes consideran más responsable al Presidente. (Ver gráfico y tabla 5)



## **4.2. REELECCIÓN PRESIDENCIAL**

- El 52% de los entrevistados piensan que el segundo gobierno de Uribe ha sido bueno, no están arrepentidos de la reelección. (Ver gráfico y tabla 6).
- El 69% de los encuestados estuvo de acuerdo con la segunda reelección, mientras el 31% no estuvo de acuerdo.
- Aunque la gente en lo particular está de acuerdo con la reelección de Uribe, en general, no está de acuerdo con la reelección presidencial (Ver gráficos y tablas 7 y 8).
- La decisión de la reelección se presenta mirando en términos de la persona, y prueba de ello es que no se aprueba la reelección de Chávez, porque Chávez no es popular en Colombia (Ver gráficos y tablas 9 y 10).
- Estos resultados comprueban el carácter personalista de la política en Colombia.

## **4.3. GARANTÍAS**

- La gente considera que no hay garantías para la oposición en Colombia (Ver gráfico y tabla 11).
- La gente piensa que la oposición debe ser considerada en las decisiones del gobierno –Tal vez siente que esto no sucede porque no hay garantías para la oposición- (Ver gráfico y tabla 12).
- Los lineamientos de los partidos políticos son poco familiares para los colombianos, aunque se trate de los partidos tradicionales. El mejor reconocimiento lo tiene el partido de la U, tal vez por su identidad con Alvaro Uribe. (Ver gráfico y tabla 13).
- Lo anterior señala la personalización de la política en Colombia; en este caso, debido a falta de liderazgo de los partidos políticos, de la poca promoción y difusión de sus políticas, del escaso trabajo que han hecho con los ciudadanos. Sólo se demuestra interés en la gente cuando es tiempo de

elecciones, pero la gente no los identifica, porque no se construye una relación directa entre los gobernantes y los gobernados. Todo ello conduce al debilitamiento de los partidos y por ende a la política personalizada.

#### **4.4. PARTICIPACIÓN CIUDADANA**

- La gente vota porque siente que es un deber y un compromiso votar. (Ver grafico y tabla 14).
- Los mecanismos de participación política que más se conocen son: la tutela (63%), el referendo (61%), la consulta popular (60%), la revocatoria del mandato (52%). (Ver gráfico y tabla 15).
- Falta liderazgo de los partidos, no empoderan a sus seguidores, ni los motivan a participar. Los partidos políticos no están cumpliendo con su rol de construir sujetos políticos.

#### **4.5. DEMOCRACIA**

Las respuestas fueron relacionadas con los conceptos básicos sobre participación política y democracia. Igualmente se muestra la inmadurez intelectual y política de los colombianos, la ausencia de un sujeto político en la sociedad colombiana. (Ver gráfico y tabla 17).

## **CAPÍTULO 5**

### **GOBERNABILIDAD GLOBAL Y REGÍMENES POLÍTICOS**

La globalización contemporánea ha exigido un reordenamiento de los bloques regionales y una reconfiguración de los regímenes políticos de los Estados-nación. El 23 de mayo de 2008 se firmó en Brasilia el tratado de la Unión de Naciones Suramericanas -UNASUR-, tratado que constituye un gran reto para los 12 países que lo conforman. No sólo es la primera Organización Regional de Integración del Siglo XXI en el Hemisferio Occidental y en los países en desarrollo, sino que se perfila como una valiosa oportunidad de inserción global, así lo afirma Diego Cardona (2008), “la mejor inserción al mundo, puede lograrse con una inserción a la región.

Esta tarea por supuesto ya no puede circunscribirse a lo comercial y ni siquiera sólo a lo económico. La construcción de un espacio ampliado y competitivo hacia el exterior, no puede olvidar que la inserción solidaria debe sustituir a la pretendida pero frustrante “inserción solitaria”, que ninguna potencia mundial intentaría en su sano juicio. Con mayor razón se aplica para los países de menor desarrollo.”

Dirk Messner (2001) plantea que la inserción en el mundo, es el principal reto de las agrupaciones regionales en la actualidad, ya que la globalización hoy, no es sólo un fenómeno económico. Las redes sociales causan interdependencias sociales y ecológicas que se traducen en reacciones políticas, lo que a su vez desencadena nuevos procesos sociales y económicos que trascienden las fronteras. Es claro que en muchas áreas, las sociedades nacionales ya no representan el “sistema más amplio de convivencia humana”. Hay que estar de acuerdo con Czempiel (1993, pp. 106-107) cuando escribe que el mundo “todavía no es ninguna sociedad mundial, pero tampoco continúa siendo un mundo de Estados”.

Según David Held (1997), el Estado-Nación entra en crisis por cuenta de la globalización. Ésta plantea un desafío al viejo sistema interestatal o al llamado modelo "westfaliano", en alusión a la Paz de Westfalia en 1618. Describe el desarrollo de una comunidad mundial constituida por Estados soberanos que resuelven sus diferencias de forma privada y por la fuerza (o la amenaza de fuerza) en la mayoría de las ocasiones. Entablan relaciones diplomáticas pero siempre que pueden, reducen al mínimo las acciones cooperativas que buscan promover su interés nacional por encima de todo y que aceptan el principio de efectividad; esto es, el principio de que el poder crea derecho en el mundo internacional y allí -la apropiación se convierte en legitimación-, (Cassese, 1991, pág. 256).

Para Messner Dirk (2001) este mapa cambia en la actualidad, porque la globalización hoy, exige a los Estados conformarse con una "soberanía dividida" que no les quita el monopolio de la autoridad y la fuerza hacia dentro, pero sí disminuye la soberanía hacia fuera para poder abordar colectivamente los problemas de la interdependencia.

La incorporación de los Estados-nación al sistema de "soberanías divididas" no representa una renuncia a la determinación política de los Estados-nación, pero sí los llama a conformar un "nuevo orden mundial", donde su actuación debe estar determinada por el derecho internacional y una cultura de cooperación, y no por el poder. Por ello, como Messner (2001) enfatiza, es necesario consolidar la gobernabilidad global, que requiere de la instalación de una serie de regímenes que profundizan la cooperación internacional en diversos campos de la política, un ejemplo es la creación de un tribunal penal internacional ("sociedad de ciudadanos") que no deja la política a discreción de los Estados, así como las conferencias mundiales que buscan soluciones cooperativas para los problemas mundiales más apremiantes.

Con el ánimo de contribuir a la consolidación de la gobernabilidad global, que requiere América Latina en su intento de integración al mundo nos preguntamos: ¿qué tipo de régimen político le permite a los países de América Latina alcanzar más fácilmente ese objetivo? ¿Cómo se relaciona la gobernabilidad global con un régimen político local? ¿Gobernabilidad global, con qué régimen político?

## **5.1 CRISIS DEL ESTADO-NACIÓN.**

Eduardo Pastrana (2005) afirma que el Estado-nación como consecuencia de la globalización queda sometido a presiones internacionales y subnacionales, produciéndole una serie de metamorfosis internas y externas relacionadas con cambios en la estructura, funciones y soberanía. Por ello el Estado para sobrevivir, diversifica los escenarios y hace alianzas de cooperación con otros actores nacionales o internacionales. Pastrana concluye que el Estado-nación cambia su papel jerárquico y autoritario tradicional para desempeñar un rol negociador y mediador entre los grandes problemas y los actores, o la combinación de actores. De esta manera, el Estado-nación refuerza su función integradora en un mundo globalizado, en momentos de fraccionamiento y pluralización de las sociedades actuales. Por último, el autor concluye que el Estado-nación, a pesar de su crisis, es la institución más importante del control global:

“Acosado por las fuerzas de la globalización, el Estado-nación, en su lucha para sobrevivir, ha multiplicado sus escenarios y ha comenzado a cooperar con otros actores, tales como las instituciones económicas, científicas y ciudadanas. En vez del papel jerárquico y autoritario, el Estado-nación ha comenzado a desempeñar un papel de negociador y de mediador entre los grandes problemas y los actores, o la combinación de actores, que más se adecuen a cada circunstancia.

La capacidad unificadora del Estado, seguirá haciendo de él una pieza clave en

un mundo globalizado y en momentos de fraccionamiento y pluralización de las sociedades actuales”.

Los Estados se ven en la necesidad de cooperar con agentes globales. Es así como los Estados buscan erigir un conjunto de redes de control de instituciones públicas globales que ayuden a establecer las reglas, pero que coexistan con un mundo dividido formalmente en Estados soberanos, es decir que, se conforma con ellas la *global governance*. Pastrana asegura que la mayoría de los Estados aceptan cooperar al hacerse conscientes de que una conducta unilateral no produce resultados adecuados en asuntos que son multilaterales.

El planteamiento de Pastrana, y su relación con el interrogante central que formula este trabajo de grado, invita a la siguiente reflexión ¿El régimen presidencial permite fácilmente que los Estados cooperen con agentes globales?

Para ir construyendo esta respuesta, esta investigación se basará en el estudio de David Held (1997) sobre el proceso de construcción del Estado moderno en Europa. Si se considera que en ningún país de Europa ha existido un régimen presidencialista, surge la pregunta ¿por qué en Europa se pasó de las monarquías “absolutas” que existían en Francia, Rusia, Austria, y España, entre otros lugares, y de las repúblicas y monarquías “constitucionales” de Inglaterra y Holanda, a los regímenes parlamentarios y a los semi-presidencialistas?

Muchos argumentan que las tradiciones políticas europeas los acercaban más al parlamentarismo, pues en Europa se dieron revoluciones en contra de los regímenes monárquicos para quitarle el poder a la aristocracia y dejarlo en manos del pueblo. En América, nuestras revoluciones no fueron en contra del Rey sino de sus representantes en el nuevo mundo. Así que escogimos el presidencialismo dado que nuestros débiles Estados, apenas en construcción, necesitaban de un poder mesiánico que les impusiera autoridad y les señalara el camino a seguir.

Puede entonces compararse el poder que ejercía un monarca absolutista en Europa con algunos presidentes de la actualidad latinoamericana, quienes parecen estar convencidos que sólo ellos cuentan con el derecho legítimo de tomar decisiones referidas a los asuntos del Estado. Es cierto que en los regímenes presidenciales, la representación del Estado se divide en tres poderes, pero con mucha frecuencia vemos surgir en nuestros países caudillos que utilizan su apoyo popular para concentrar el poder en una sola persona.

Ahora comparemos nuestros Estados con el modelo de Westfalia de 1618. Según Held (1997) en el modelo de Westfalia, la soberanía estatal garantizó a cada Estado el derecho de gobernar en sus propios territorios, consagrando, en la última instancia el principio de poder efectivo. En adelante, el “dilema de seguridad” atrapó a todos los Estados en una situación de permanente conflicto real o potencial. Situación similar a la que afronta Colombia con sus vecinos de Venezuela y Ecuador.

Europa tuvo que pasar por dos guerras mundiales que le ayudaron a entender que las relaciones entre los Estados deben ser de “competencia cooperativa” y no de “competencia adversativa”, como bien lo expone Dirk Messner (2001), en su artículo sobre Globalización y gobernabilidad global. Entonces surge otra pregunta: ¿Los países suramericanos tienen que enfrentar una guerra de ese tipo para pasar del patrón básico de la política internacional de “competencia adversativa” a “competencia cooperativa”?

## **5.2 GOBERNABILIDAD GLOBAL**

Para responder a esta pregunta, es importante que se comprenda qué es la gobernabilidad global. En el proceso de globalización los Estados-nación deben formarse con soberanías divididas siguiendo el ejemplo de la Unión Europea, que

no significan una pérdida sino una ganancia en la capacidad de acción y solución de problemas y de mayor peso político mundial. El Estado-nación no va a desaparecer. Pero en el ejercicio de la soberanía interna y externa, empiezan a reinar mecanismos de solidaridad, estímulo del otro, reconocimiento y respeto de sus derechos.

La sociedad internacional puede fijar reglas sobre procedimientos consensuados para regular el individualismo a ultranza, éstos se aplican a través de la acción del Estado, que tiene la capacidad de pasar los acuerdos internacionales al plano nacional para que se ejecuten a nivel local. Para garantizar la posibilidad de que las políticas públicas y los hábitos de vida sean sostenibles sin agotar la fuente de sus recursos, se debe pensar en acuerdos interestatales impulsados por ONGs o por organismos internacionales. La sociedad internacional debe aportar iniciativas y ejercer mecanismos de presión “desde abajo”. De esto se trata la gobernabilidad global que describe detalladamente Dirk Messner (2007).

[...] “en las condiciones de la globalización, la soberanía interna no puede asegurarse en el contexto de una competencia conflictiva entre Estados-nación (competencia adversativa), sino solamente a través de la cooperación entre ellos (y con actores del ámbito social). La capacidad de cooperación en el sistema internacional o bien la arquitectura de la gobernabilidad global se convierte así fundamentalmente en la capacidad de los Estados-nación para reproducir su soberanía interna y externa, su autonomía, su legitimación e identidad. La capacidad de ejercicio de los Estados-nación individuales sólo puede asegurarse colectivamente (...). Mientras la «competencia cooperativa» sugiere el patrón de interacción de relaciones interestatales en el contexto de la interdependencia compleja, la fórmula para el control político de la globalización se trastoca en «cooperación competitiva» en virtud de las transformaciones estructurales ya esbozadas”.



Esto nos lleva a suponer que las naciones suramericanas no tienen que afrontar una guerra para cambiar su patrón de relaciones internacionales, pues, como lo argumenta Diego Cardona (2008), las diferencias ideológicas no son un obstáculo insalvable para la inserción internacional entre los países. Un proceso de integración no puede girar alrededor de la unanimidad de criterios o del color político de los gobiernos de los países miembros.

Ese mecanismo funcionó sólo en la guerra fría. El mejor ejemplo es la Unión Europea: Hoy día, ninguno de los 27 miembros, ha tenido el mismo color político en sus gobiernos, desde el fin de la Segunda Guerra Mundial. Los Partidos, las orientaciones políticas, los estilos de liderazgo, se han sucedido de manera variada y multiforme; y, sin embargo, la integración europea avanza, pese a algunos escollos del camino. Y no sólo eso: el eje Franco-Alemán, el motor principal del proceso, se construyó en donde por más de dos siglos se vivió competencia, guerra, destrucción e incluso enemistad, que se creía era de la naturaleza de los países y de la geografía, cuando sólo lo fue de su condición histórica.

Igualmente Messner (2001) asegura que “En las condiciones de la «cooperación competitiva», la «competencia» debe entenderse entonces como un proceso mancomunado de negociación, búsqueda y aprendizaje por actores con intereses divergentes y al mismo tiempo interdependientes. En el transcurso de tal proceso deben admitirse y someterse a prueba ideas diferentes para la solución de problemas (competencia de ideas), pero en última instancia el proceso debe basarse en acuerdos y regímenes cooperativos, que hagan posible la seguridad de la soberanía interna de los Estados y la atención de problemas globales”

### **5.3 GOBERNABILIDAD GLOBAL Y RÉGIMEN POLÍTICO LOCAL**

El estudio de Ulrich Beck (1998) sobre ¿Qué es la globalización? presenta varias miradas de intelectuales. Destaca primero la posición de Robertson, frente a que lo local y lo global no se excluyen mutuamente y, lo complementa asegurando que debe entenderse lo local como parte de lo global; pues la globalización también significa acercamiento y mutuo encuentro de las culturas locales. De esta manera Robertson, propone sustituir el concepto de globalización cultural por glocalización. Igualmente Zygmunt Bauman explica que la globalización y la localización no sólo son dos momentos o caras de la misma moneda, sino también las fuerzas impulsoras de una nueva polarización y estratificación de la población mundial en ricos globalizados y pobres localizados.

Ulrich Beck (2008), asegura que cuando el capitalismo global de los países más desarrollados atenta contra la sociedad del trabajo, resquebraja también la alianza entre el capitalismo, Estado asistencial y democracia. Toma como soporte que la democracia nació en Europa y en EE. UU. como “democracia de trabajo” en el sentido de que la democracia se apoya en el reparto del trabajo remunerado. Además, él insiste en que sin seguridad material no puede existir libertad política, ni por lo tanto democracia; y entonces nos vemos amenazados por nuevos y antiguos regímenes e ideologías totalitarios. Señala que al capitalismo no le resta legitimidad el producir cada vez más, con menos trabajo; sino el que bloquee la iniciativa de un nuevo pacto social.

Ulrich define las relaciones sociales transnacionales a partir del concepto de Ludger Pries, quien parte de probar la hipótesis de unir el vivir y el actuar al mismo tiempo aquí y allí. Es así como explica la importancia de los emigrantes para el Estado mexicano no sólo desde el punto de vista económico, sino también político. Por este motivo varios alcaldes mexicanos viajan a Nueva York para proponer a

las asociaciones de inmigrantes proyectos de inversión para el desarrollo de sus lugares de origen.

De la misma manera, él aclara que según Robertson, Appadurai, Albrow, Featherstone, Lash, Urry la *globalización cultural* no significa que el mundo se haga más homogéneo culturalmente. En la actualidad, las culturas y las identidades se desarraigan, explicando que la esencia se convierte en diseño y esto vale para el mundo. Es así como los satélites permiten superar todas las fronteras nacionales e introducir símbolos en los corazones de personas de todo el mundo.

Los regímenes políticos locales quedan igualmente expuestos a la gobernabilidad global, por consiguiente como lo sostiene Ulrich Beck, los debates de hoy no deben estancarse en el “segundo mercado laboral”, la “ofensiva del tiempo parcial”, ni las denominadas “prestaciones ajenas a los distintos tipos de seguro”, sino que la pregunta y tarea principal, es si es posible la democracia más allá de las “seguridades” de la sociedad del trabajo. En este sentido es importante prestar atención al llamado que hace Ulrich Beck al suscribir que el desmoronamiento de la sociedad laboral debe ayudar a producir nuevas ideas y modelos que el Estado, la economía y la sociedad están pidiendo para el siglo XXI.

Considerando la anterior exigencia se formula el siguiente planteamiento; ¿Gobernabilidad global con que régimen político?, o más preciso, ¿Qué régimen político le permite una mayor gobernabilidad global a America Latina?

#### **5.4 ¿GOBERNABILIDAD GLOBAL CON QUE RÉGIMEN POLÍTICO?**

El ex Presidente de Colombia Ernesto Samper Pizano (2004) asegura que el propósito central de la reforma política que necesita América Latina, es superar la crisis de representabilidad que hoy tiene seriamente comprometida su gobernabilidad y en peligro su democracia. Además sostiene, que esa nueva representabilidad deberá conseguir el reconocimiento de los espacios globales, sociales y geográficos a través de los cuales los ciudadanos, en ausencia de partidos, están tramitando hoy sus exigencias de cambio.

Por ello, Samper Pizano, afirma que la “reforma debe fijarse como meta el cambio de régimen presidencialista actual -cuyo agotamiento es evidente- por un sistema semipresidencial, que recupere el protagonismo de partidos y parlamentos en el cambio político, redefina sus términos de relación con el ejecutivo y asegure la independencia de la rama judicial respecto a los otros dos poderes. La reforma, además, tendrá que llegar a separar las funciones de representación del Estado, que podría ejercer un presidente, de las responsabilidades administrativas de un jefe de gobierno elegido por mayorías parlamentarias conformadas por el Congreso. El presidente como Jefe de Estado, concentrado en la representación internacional del país, el manejo de sus Fuerzas Armadas, el equilibrio territorial interno y la vigilancia del cumplimiento de las grandes líneas del Plan de Desarrollo, y el Jefe de Gobierno, aplicando la tarea administrativa de gobernar según las pautas internacionales del denominado “buen gobierno”.

Samper Pizano (2004), complementa su idea señalando que esta reforma debe servir de soporte a un modelo político sociocéntrico que marque distancias con los problemas ocasionados por los modelos estadocéntrico y mercadocéntrico alrededor de los cuales giró la política en el pasado. La sociedad civil, sin aspirar a

sustituir a los partidos, tiene en el nuevo esquema un especial protagonismo. Partidos y parlamentos se deben renovar para conformar un sistema semipresidencial de gobierno, que abra nuevos canales institucionales para la solución de crisis políticas como la anticipación de elecciones, el voto de censura constructivo y los plebiscitos refrendatarios. La reforma política tiene que tomar en consideración que la democratización no consiste solamente en abrir nuevos espacios de participación, sino también en redefinir el régimen de responsabilidad política, de tal modo que haga lo posible la convivencia equilibrada de los poderes públicos.

El buen gobierno y la recuperación del concepto de servicio público deben tener un propósito obligado en este empeño. Los entes regionales, dentro de la idea de globalización y localidad (glocalidad), cumplen un papel definitivo como creadores de identidad, productores de competitividad y generadores de legitimidad para la gobernabilidad mediante la construcción de ciudadanía social. Se debe preservar su relación con las instancias nacionales de gobierno a través de la coordinación no jerarquizadas de sus responsabilidades de manejo.

Hegel decía que Europa era más historia que geografía; América Latina es exactamente lo contrario: más geografía que historia y, además, más territorio que nación, más gobierno que Estado, y más poder que autoridad. Lo que cuenta en esta parte del mundo, donde por razones ancestrales el ser se confunde con el tener, es la propiedad espejo de identidad y generadora de pertenencia. Por encima de las diferencias étnicas o religiosas, que en otras partes fijaron límites casi sagrados, en América Latina la relación con la tierra y su defensa, sembró las bases de una nacionalidad regulada por leyes de propiedad.

Por consiguiente, la nueva red de gobernabilidad global tiene que partir por la redefinición de los roles que deben cumplir los actores políticos, los agentes económicos nacionales e internacionales, la sociedad civil y las instituciones

públicas, incluidas las regiones, y orientar sus nuevas formas de relación a través de procesos democráticos de concertación, descentralización, integración y participación.

Como consecuencia de los procesos de globalización, los Estados aceptan cooperar y participar en nuevos espacios regionales de integración, pues entienden que una conducta unilateral no produce resultados adecuados en asuntos que son multilaterales y multidimensionales. De esta manera, el Estado-nación refuerza su función integradora en un mundo globalizado, en momentos de fraccionamiento y pluralización de las sociedades actuales.

Para garantizar la posibilidad de que las políticas públicas y los hábitos de vida sean sostenibles, así como la inserción de los procesos regionales de integración, a manera de interface hacia la globalización; debe pensarse que además de acuerdos interestatales, es necesario generar una participación activa de la sociedad civil internacional que aporte iniciativas y ejerza mecanismos de presión “desde abajo”. Esto legitima y consolida la gobernabilidad global.

El desafío de construir un modelo alternativo de Estado-nación obliga a considerar una nueva institucionalidad *política*, basada en una red de gobernabilidad que acerque sus sistemas políticos a la forma parlamentaria o, si se quiere, semipresidencialista; una nueva institucionalidad *social*, acordada en pactos sociales, que empiece por dar protección social a los excluidos organizando redes de participación y atención de necesidades básicas insatisfechas y permita retomar políticas para el mejoramiento de las condiciones de distribución de la propiedad, en las cuales radica la gran parte de la inequidad del hemisferio y, finalmente, una nueva institucionalidad *económica* para ajustar socialmente las políticas macroeconómicas y desarrollar el concepto de unas cadenas productivas que compitan de manera global, en el marco de un esquema de integración basado en el regionalismo abierto.

Como lo afirma el ex Presidente Samper Pizano (2004): "... América Latina no podrá dar el salto global que necesita y se le presenta como un gran reto, si no soluciona los problemas de gobernabilidad que hoy la aquejan como el resultado de la aplicación de un modelo de desarrollo injusto, que agudizó conflictos de vieja data y dio origen a nuevos focos disruptivos, resultantes de patologías globales como el narcotráfico, la corrupción y el armamentismo, entre otras. Así mismo, la región tendrá que hacer un nuevo proyecto de identidad que la convoque y la empuje hacia delante para pensar en función de nuevas condiciones de competitividad que le garanticen un lugar en el mundo económico". Y agrega: "este reencuentro tendrá que marcar distancia con el grito de despecho de Pablo Neruda, cuando afirmaba: "Para que nada nos separe, que no nos una nada"".

## CONCLUSIONES

Se analizaron las instituciones que conforman un sistema de gobierno, es decir, los regímenes políticos, el sistema de partidos, el sistema electoral y se cruzaron con la gobernabilidad democrática en Colombia y la gobernabilidad global.

El anterior análisis consideró el concepto de Easton (1965), quien señala que el sistema político está compuesto por: la autoridad, el régimen y la comunidad política. Estos elementos hacen parte de un todo, que como tal, están interrelacionados, entonces, si se modifica uno de sus componentes vamos a producir cambios en los otros.

Por consiguiente si se desea construir un círculo virtuoso es necesario romper uno de los eslabones del círculo vicioso que se generó en torno al presidencialismo colombiano. Para aclarar esta afirmación se dividió la explicación en categorías:

- **Opinión de los gobernantes (La autoridad):** Los entrevistados coinciden en que existen costumbres políticas que afectan el equilibrio de poderes. Para algunos de ellos, en Colombia no existen problemas de gobernabilidad. Así lo manifiestan los entrevistados como César Gaviria, Jaime Castro y veladamente Manuel José Cepeda, que reconocen que las negociaciones llevadas a cabo para construir coaliciones no son transparentes, para ellos, eso no constituye un problema grave para la gobernabilidad. Hay otros que al reconocer la existencia de estos problemas, opinan que afectan la gobernabilidad en términos de democracia, como son Rafael Pardo, Ernesto Samper Pizano y Alejo Vargas. Sin embargo, señalan que esos problemas pueden superarse con algunos esfuerzos. Para Gustavo Petro, la situación que vivimos es aberrante y el esfuerzo que debe hacerse es enorme, él no ve muchas posibilidades de superación a corto plazo, y estima que el sistema en su



mayoría esta cooptado por las mafias. Augusto Ramírez Ocampo, siente que existen algunos problemas que no son muy graves y pueden corregirse educando a la población sin hacer modificaciones fundamentales en la Constitución. Juan Carlos Henao, Vicepresidente de la Corte Constitucional, no fue interrogado al respecto para evitarle futuros impedimentos en el ejercicio de su cargo.

- **Opinión de los gobernados (Comunidad Política):** Analizando los resultados de la encuesta, la gente en Colombia asume que quien debe mandar es el presidente. Ve bien que él lo haga y siente más confianza en la persona, que en las instituciones. El presidente actúa como el salvador en medio de instituciones corruptas. Esto refleja el desprestigio de los partidos financiados con recursos ilegales, del Congreso vinculado a procesos de “parapolítica” y “yidispolítica”, los escándalos del DAS por las “chuzadas” de teléfono, el ejército y la policía relacionados con los “falsos positivos” que afectan la imagen de la institucionalidad.

Pero los gobernantes, que conocen el funcionamiento del sistema desde adentro, saben que es el abuso del poder lo que afecta, y éste se ha institucionalizado en torno a la figura presidencial. Esto puede notarse en las afirmaciones de Jaime Castro, al expresar que deben cesar los desayunos en la Casa de Nariño y de César Gaviria cuando señala:

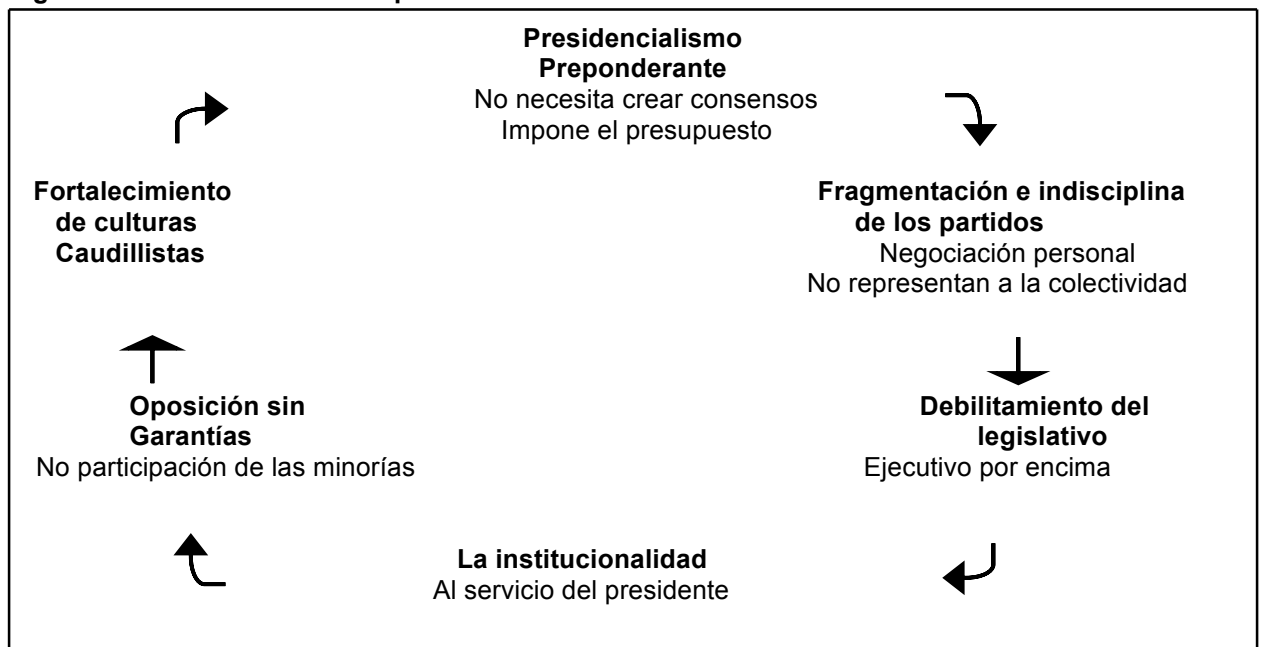
“Creo que es una mala práctica, ocurrió por la reelección, por una iniciativa que tenía un carácter inconveniente, ese fue un mal precedente que introdujo el presidente Uribe; que él tuviera que otorgar un pago a cada parlamentario por cada iniciativa que aprobaba, y en particular por la reelección, eso no debería pasar”.

Por lo expuesto, se considera que los gobernados al no tener acceso a la información y desconocer los funcionamientos internos del sistema no pueden

darse cuenta que quien corrompe el sistema, es la cabeza del ejecutivo; tiene el poder para hacerlo, le fue otorgado por la Constitución y el apoyo popular. Es decir, es lógico que los gobernados lleguen a pensar que el presidente es el redentor que viene a salvarlos de las instituciones corruptas. Pero son los gobernantes quienes tienen la posibilidad y la obligación de denunciar lo que sucede, y producir o estimular cambios en el sistema político, en la institución y en la sociedad colombiana, para que ello cese.

- **Cambios en el presidencialismo colombiano (Régimen):** Teniendo en cuenta lo expuesto, la propuesta que se formula en la conclusión de este trabajo de grado, es romper el círculo vicioso generado en torno al presidencialismo. (Ver figura 1.8)

**Figura 1.9. Círculo vicioso del presidencialismo colombiano**



## 6.1. LA PROPUESTA

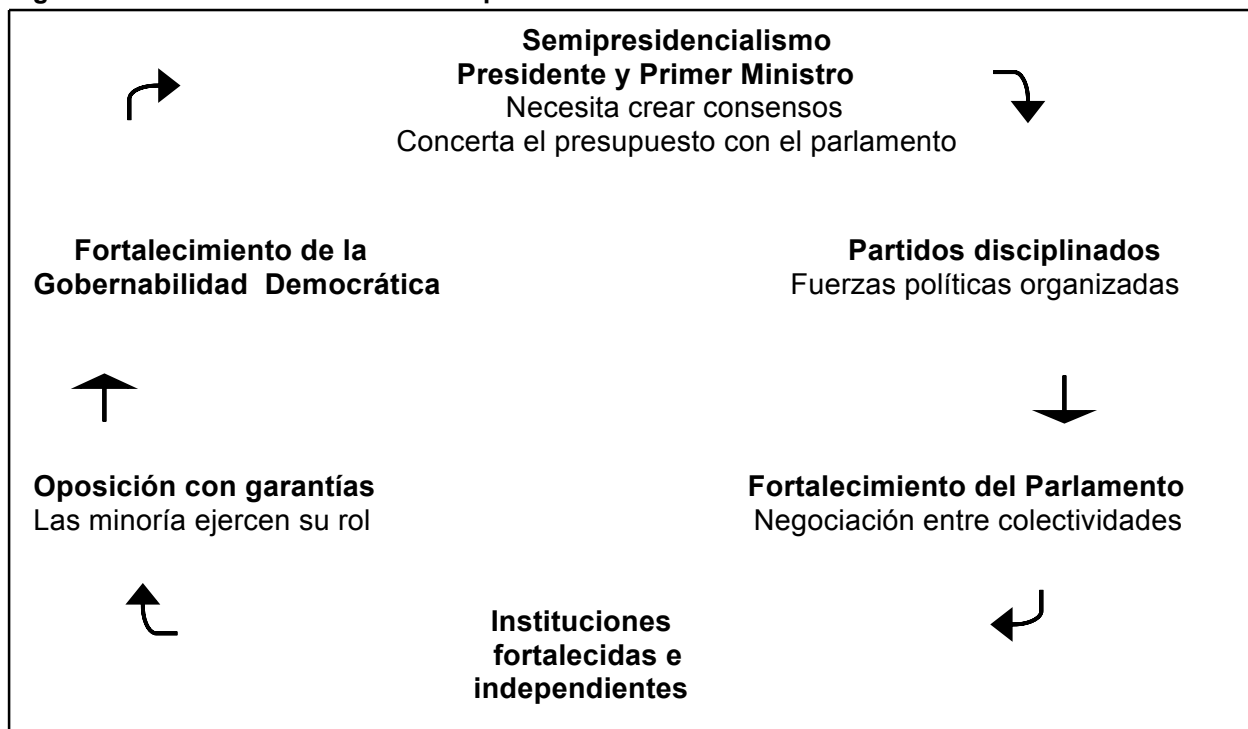
Para la construcción de un círculo virtuoso, es necesario romper con el anterior círculo vicioso, dado por la estructura del presidencialismo. Esto puede lograrse a través de la adopción de un sistema semipresidencial. Este sistema recoge lo positivo del presidencialismo y del parlamentarismo: divide las funciones del ejecutivo entre el Jefe de Estado: el Presidente elegido popularmente; responsable de las relaciones internacionales, la soberanía y la defensa de la Nación; y el Jefe de Gobierno, en cabeza del primer ministro, nombrado por el presidente con el voto de aprobación del parlamento, responsable de la administración de las políticas públicas y del presupuesto que debe concertar con el parlamento.

El régimen semipresidencial, como lo afirma Sartori (2005), es mejor que el presidencialismo; porque el primero puede enfrentar mejor a las mayorías divididas que el segundo. Y además recomienda;

“Los países que tienen la intención de abandonar el presidencialismo harían bien en optar, prudentemente, por el semipresidencialismo en vista de que para un país presidencialista, el salto al parlamentarismo es un salto hacia lo diverso y desconocido, mientras que un cambio al semipresidencialismo le permite a ese país seguir funcionando en un ámbito que conoce y en el que tiene experiencia y destreza.”

Además toma de los sistemas parlamentarios, el hecho que el Jefe de Gobierno, necesita el respaldo del parlamento. Por lo tanto formar mayorías parlamentarias o coalición es consustancial a la posibilidad de gobernar. (Ver figura 1.9)

Figura 1.10. Círculo virtuoso del semipresidencialismo



## 6.2. IMPLEMENTACIÓN DE LA PROPUESTA

Para adoptar un régimen semipresidencial se requiere convocar una Asamblea Nacional Constituyente. Se trata de un cambio fundamental en la Constitución, porque es necesario reformular integralmente el sistema político, es decir, el régimen político, el sistema de partidos y el sistema electoral.

Las reformas se deben hacer en cada uno de los elementos descritos, y ameritan un estudio específico, éstas podrían ser el contenido de una tesis de doctorado. Requiere un análisis inter y multidisciplinario con el fin de lograr la articulación y armonización de cada uno de ellos dentro del sistema político.

### **6.3. CONSIDERACIONES PARA UNA CORRECTA IMPLEMENTACIÓN DE LA PROPUESTA**

Como lo afirma Nohlen (1991), el interés que el debate sobre el sistema político ha despertado en la mayoría de los países latinoamericanos en los últimos años no es casual. Las crisis de la estabilidad política, de las democracias y de la gobernabilidad se han identificado con la vigencia del sistema presidencial de gobierno. Esta visión trae como consecuencia la idea de realizar modificaciones institucionales mirando el modelo de las formas parlamentarias.

Igualmente, es cierto que la estabilidad política y el éxito socioeconómico de los países europeos en la posguerra, tienen explicaciones más integrales que la sola vigencia de una forma de gobierno y se .extienden a la cultura política, al grado de consenso social y a la reinserción en un nuevo contexto internacional.

Por ello se considera importante, para una correcta implementación de la propuesta presentada en este trabajo de grado, tener en cuenta que la tradición presidencialista latinoamericana no es un mero producto de las instituciones, sino que éstas se encuentran arraigadas en valores, preferencias y padrones ampliamente compartidos en la sociedad.

Sería posible, por tanto, afirmar que la consolidación de la gobernabilidad democrática estaría igualmente en peligro con sistemas parlamentarios si los gobiernos fueran también ineficientes, ya que esta falta se origina en la estructura del Estado, el funcionamiento de la burocracia (Véase Correa Freitas/Franco, 1989) y la adaptación de esos factores con el grado de desafíos de desarrollo socioeconómico con que los gobiernos se enfrentan (Véanse, por ejemplo, Paldam, 1987; Cuzan et al., 1988, e Isaacs, 1989).

Entonces, para la correcta implementación de la propuesta de este trabajo de

grado, plantea un estudio que abarque el análisis no sólo desde el Derecho constitucional o desde la historia, sino también desde la ciencia política, la sociología y la economía, que sea integral en el sentido de apreciar el sistema tanto en sus bases como en su funcionamiento. Es imperioso aumentar los esfuerzos para estudiar empíricamente los sistemas presidenciales en América Latina. Tiene mucha razón Carlos Restrepo Piedrahíta (1986) al decir: «El presidencialismo latino- americano, desde el punto de vista científico, no está explorado.»

Es necesario saber que las instituciones son expresiones de creencias arraigadas y de la voluntad de los pueblos, pero no depende de ellas exclusivamente, el que una sociedad sea políticamente estable.

En cuanto a la ingeniería política, Nohlen (1991) afirma algo similar. Y agrega:

“La capacidad científica de hoy puede proporcionar infinitas soluciones técnicas para estructurar la sociedad política, lo que hace pensar en que un sistema de gobierno óptimo depende de la rigurosidad con que se perciben todos los problemas que es necesario prever y la minuciosidad para encontrar las soluciones adecuadas a ellos. Se olvida con frecuencia que lo distintivo de la política es su carácter humano e histórico, y, por tanto, cambiante, y que las instituciones, como ya lo hemos dicho, no son meras excelencias académicas”.

Obviamente, en este punto se da una vinculación directa con el caudillismo o, visto de un modo menos peyorativo con el liderazgo, esto confirma la tesis según la cual el presidencialismo en América Latina, no puede dejar de explicarse sin los elementos de la cultura política, tema que no se ha tratado aquí.

Sin embargo, en el capítulo 5 sobre “Gobernabilidad global y regímenes políticos” se reflexionaba sobre la inercia en la que se permanece como atrapados: nos hemos quedado con la concepción del modelo de Estado-nación de Westfalia de

1618, en el que la soberanía estatal garantizó a cada Estado, el derecho de gobernar en sus propios territorios, consagrando, en la última instancia el principio de poder efectivo. En adelante, el “dilema de seguridad” atrapó a todos los Estados en una situación de permanente conflicto real o potencial. Situación análoga a la que enfrenta Colombia con sus vecinos de Venezuela y Ecuador.

Europa no siempre tuvo los regímenes de la actualidad. Los europeos pasaron de las monarquías “absolutas” que existían en Francia, Rusia, Austria, y España, entre otros lugares, y de las repúblicas y monarquías “constitucionales” de Inglaterra y Holanda, a los regímenes parlamentarios y a los semi-presidencialistas. El bloque socialista hace su transición a la democracia adoptando un régimen semi-presidencial.

Nuestras tradiciones culturales se han enmarcado en el presidencialismo, nos gusta un presidente que nos imponga autoridad y nos señale el camino a seguir. Este poder podría compararse con el que ejercía un monarca absolutista en Europa del siglo XV.

Es hora de mirar hacia otros horizontes y aprender de la experiencia europea, no es necesario vivir dos guerras mundiales para comprender la lección. Pueden motivarse los cambios que nuestro régimen presidencial requiere sin recurrir a la violencia, ni esperar una mayor inestabilidad democrática.

La propuesta de este trabajo de grado sostiene que si logran generarse responsabilidades en el Congreso, en los partidos, en el sistema judicial y se deja el paternalismo que induce el sistema presidencial, las instituciones tendrán que responder y alcanzar la madurez democrática que las dinámicas globales del siglo XXI exigen.

Se requiere un cambio en las costumbres políticas y ese cambio está ligado a un proceso educativo. Para que éste sea un imperativo debe cortarse el cordón umbilical que nos mantiene unidos al presidencialismo y adoptar un régimen semipresidencial.

Esta propuesta no es desconocida en nuestro país, en la Constitución existen algunos elementos del parlamentarismo como la ley de bancadas y el voto de censura, entre otros. Aunque para que estos funcionen correctamente deben definirse las bases y terminar de construirse la estructura que articule en armonía lo que se requiere.

#### **6.4. ALTERNATIVAS A CORTO PLAZO**

Como se expresó, la propuesta de realizar una Asamblea Nacional Constituyente con el fin de adoptar un régimen semipresidencial exige un análisis más profundo y detallado, la participación de un equipo multidisciplinario, integrado por representantes de las instituciones involucradas, la comunidad internacional, expertos nacionales e internacionales y representantes de la academia, entre otros. A corto plazo, Colombia requiere:

- Implementar el estatuto de la oposición.
- Establecer en el sistema de partidos, la obligatoriedad de la carnetización y la educación de los miembros de sus colectividades y de hacer rendiciones públicas y periódicas de cuentas.
- Aplicar de manera efectiva los castigos para los partidos que se financien con recursos ilícitos.
- Implementar el voto electrónico en Colombia.
- Corregir la duplicidad de responsabilidades entre el presidente, los órganos de control y demás instituciones que se presenta en la parte orgánica de la Constitución.



## BIBLIOGRAFIA

- Bustamante R. Jaime (2009) Colombia, una democracia amenazada. [http://www.razonpublica.com/index.php?option=com\\_content&task=view&id=206&Itemid=123](http://www.razonpublica.com/index.php?option=com_content&task=view&id=206&Itemid=123).
- Cardona Diego (2008), *América Latina, entre el modelo europeo y los acuerdos de libre comercio: Qué clase de integración queremos*. En: Francisco Rojas Aravena y Josette Altmann (eds), *Paradojas de la integración en América Latina*, Fundación Carolina, Siglo XXI-España.
- Cardona Diego (2008), *“El ABC de la UNASUR: doce preguntas y respuestas”*, En: *Revista de la Integración*, No. 2: La construcción de la Integración Suramericana. Lima, Secretaría General de la Comunidad Andina.
- Constitución Política de Colombia , 1991 Diario Oficial, Bogotá.
- Clavijo Bibiana Andrea (2009) *Reforma Política y Reelección en Reflexiones Liberales Policy Papers Departamento de Investigación y Análisis Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olozaga*. Bogotá.
- Coppedge Michael (1994). «Instituciones y Gobernabilidad Democrática en América latina». *Revista Síntesis* (22, pp. 61-88). ISSN 0213-7577.
- Coronel Daniel (2009) *Familias en acción* <http://www.semana.com/noticias-opinion/familias-accion/129247.aspx>
- Duverger, M. (1957) *Los partidos políticos*, Fondo de Cultura Económica, México.

- Easton D. (1965) Categorías para el análisis sistémico de la política, en “Enfoques sobre teoría política”. David Easton (compilador). Amorrortu Editores. Buenos Aires.
- El Parlamentarismo (2004) En: ámbito Jurídico (Dossier). Bogotá, Legis. 8 al 21 de marzo de VII (148) pp. 4B-7B.
- Held, David (1997), *La Democracia y el Orden Global*, Paidós, Barcelona.
- Huntington S. (1968) El pretorianismo y la decadencia política en El orden político en las sociedades en cambio, Paidós, Barcelona.
- Internacional IDEA (1997) The International IDEA Handbook of Electoral System Design, Estocolmo.
- Internacional IDEA y AECID (2009) Experiencias de Reforma Política y Electoral en Colombia, Coata Rica y México desde la perspectiva comparada latinoamericana, Costa Rica.
- Lapierre, J. W. (1976) El Análisis de los Sistemas Políticos. Editorial Península, Barcelona.
- Liiphart Arent (1990) Presidencialismo y democracia de mayoría, en GODOY ARCAÑA, O. (comp.), págs. 109-128.
- Linz Juan (1987) *La quiebra de las democracias*. Alianza, Madrid.
- Linz, Juan J. y Valenzuela, Arturo (eds.) (1993) Presidential or Parliamentary Democracy: Does It Make a Difference? En: The Failure of Presidential Democracy: Comparative Perspectives. Baltimore and London: The John Hopkins University Press, . Vol. I pp. 3-87

- Mainwaring Scott, Shugart Matthew (2002) *Presidencialismo y Democracia en América Latina: Revisión de los términos del Debate*, en *Presidencialismo y Democracia en América Latina*. 1a. Edición. Paidós.
- Marulanda Iván (2009) *18 años de la constitución política de 1991: Defender la carta política para fortalecer la democracia* Blog Iván Marulanda.
- Medellín Pedro (2005) *La imperceptible erosión del poder presidencial en Colombia* Estudios Políticos No. 26. Medellín, enero-junio 2005 pp. 119-148.
- Messner Dirk (2001), *Globalización y gobernabilidad global*, en: *Nueva Sociedad* 176.
- Morlino L. (1990) *Los autoritarismos* en G. Pasquino y otros: *Manual de ciencia política*, Alianza. Madrid.
- Nohlen Dieter (1991) *Presidencialismo vs. Parlamentarismo en America Latina* revista De Estudios Políticos (Nueva Época) Núm. 74. Octubre-Diciembre.
- Nohlen Dieter (1998) *Presidencialismo, Sistemas Electorales y Sistemas de Partidos en América Latina* en *El presidencialismo renovado. Instituciones y cambio político en América Latina* Dieter Nohlen / Mario Fernández B.(editores) Nueva Sociedad, Caracas.
- O’Kane R. (1983) *Military Regimes: Power and Force* en *European Journal of Political Research*.
- Pasquino G. (2004) *Sistemas Políticos Comparados -1ª. ed.-*: Bononiae Libris, Buenos Aires.

- Pastrana Buelvas Eduardo (2005), *Extinción o Reinención del Estado-nación frente a los Desafíos Globales*, en: Desafíos No. 12/2005 Bogotá.
- Payne M. et al. (2006) *La política importa. Democracia y desarrollo en América Latina*. BID-IDEA y Editorial Planeta, México.
- Ruiz P. Germán (2004) *La Construcción de gobernabilidad democrática en Colombia en Reformas políticas en América Latina* Hofmeister, Wilhelm (organizador) Ed. Fundación Konrad Adenauer Stiftung. Río de Janeiro.
- Samper Pizano Ernesto (2004) , *El Salto Global: Retos de America Latina frente a la Globalización*. Aguilar, Altea, Taurus, Alfabeta, S.A. Bogotá.
- Sartori G. (2003) *Ingeniería Constitucional Comparada*”, Fondo de Cultura Económica, México.
- Ulrich Beck (1998), *¿Qué es la Globalización? Falacias del globalismo, respuestas a la globalización*, Paidós, Barcelona.
- Uprimny Rodrigo (2004) *¿Una forma de gobierno parlamentaria en Colombia?* en *Revista Nueva Página*, Vol. 1, Año 1, Instituto del Pensamiento Liberal, Bogotá.
- Valenzuela Arturo (2004) *En América Latina el sistema presidencial ha fracasado en Varios Autores, El Sistema Parlamentario. El mejor gobierno para Colombia*, Ámbito Jurídico-Legis, Bogotá .
- Vargas Velásquez Alejo (2001) *Notas sobre el Estado y las Políticas Públicas*, Almudena Editores, 1ª Reimpresión, Bogotá.

- Vargas Velásquez Alejo (2005) ¿Qué tan profunda la reforma del régimen político colombiano? En Miguel Eduardo Cárdenas (Coordinador), *La reforma política del Estado en Colombia: una salida integral a la crisis*, CEREC-FESCOL, Bogotá, septiembre .
- Vásquez Carrizosa Alfredo (1979) El poder presidencial en Colombia, Enrique Dobry Editor, Bogotá.

# **ANEXO 1: ENCUESTA**

Realizada por

**CENTRO NACIONAL DE CONSULTORÍA**

[www.centronacionaldeconsultoria.com](http://www.centronacionaldeconsultoria.com)

Trabajo de Grado

**ANGELA MARIA GIRALDO CADAVID**

Maestría en Estudios Políticos

Director Trabajo de Grado

**MIGUEL ANGEL HERRERA ZGAIB**

Tutoría II

Total encuestados: 300 personas

**BOGOTÁ: 100, CALI: 50, MEDELLÍN 50, BARRANQUILLA: 50,  
BUCARAMANGA: 50**

5 de Junio de 2010



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

## Índice del anexo 1

<b>Anexo 1. Encuesta: Percepción del presidencialismo en Colombia .....</b>	<b>116</b>
Ficha Técnica.....	118
Diseño del cuestionario .....	119
Gráficas y tablas de los resultados de la encuesta por ciudad .....	125
2.1.1. Equilibrio de poderes .....	126
2.1.2. Reelección presidencial.....	131
2.1.3. Garantías democráticas .....	136
2.1.4. Participación ciudadana .....	141
2.1.5. Democracia .....	144
Tabulados por perfil .....	150

**ANEXO 1.**  
**RESULTADOS DE LA ENCUESTA**  
**PERCEPCIÓN DE LOS GOBERNADOS**

Esta encuesta se utilizó para valorar la percepción de los gobernados frente a las acciones de los gobernantes, y determinar los efectos que produce el sistema presidencial en la sociedad colombiana.

**FICHA TÉCNICA**

**Persona natural o jurídica que la realizó:** Centro Nacional de Consultoría

**Persona natural o jurídica que la encomendó:** Ángela María Giraldo Cadavid

**Fuente de financiación:** Noticiero CM&

**Grupo objetivo:** Hombres y mujeres mayores de 18 años de edad, niveles socioeconómico alto (estrato 6 y 5), medio (estrato 3 y 4) y bajo (estrato 2 y 1), residentes en 3 ciudades del país

**Tamaño de la muestra:** 300 encuestas

**Técnica de recolección de datos:** Entrevistas telefónicas.

**Tipo de muestra:** Aleatoria

**Preguntas concretas que se formularon:** Ver cuestionario anexo

**Tema o temas a los que se refiere:** Equilibrio de poderes, reelección presidencial, garantías, participación ciudadana y democracia

**Fecha de realización entrevista:** 5 de junio de 2010

**Margen de error observado:** 4.5%

**Área/cubrimiento:** Área urbana de las siguientes ciudades: Bogotá (100), Medellín (50), Cali (50), Barranquilla (50), Bucaramanga (50).



## DISEÑO DEL CUESTIONARIO

### Encuesta sobre Percepción del Sistema Presidencial en Colombia

Diseñada por: Ángela María Giraldo Cadavid      Asignatura: Seminario de Investigación II

*Por favor, dedique un momento para rellenar esta pequeña encuesta para evaluar la percepción del sistema presidencial en Colombia.  
La información que nos proporcione será tratada de forma totalmente confidencial.  
Muchas gracias por su colaboración*

#### Equilibrio de poderes

1.      **En su opinión, en este momento es más importante ...**
  - El Presidente de la República
  - Los Magistrados de las Altas Cortes
  - Ambos
  - Ninguno
  - NS/NC
  
2.      **En su opinión, en este momento es más importante ...**
  - El Presidente de la República
  - Los Congresistas
  - Ambos
  - Ninguno
  - NS/NC
  
3.      **En su opinión, en este momento son más importantes....**
  - Los Congresistas
  - Los Magistrados de las Altas Cortes
  - Ambos
  - Ninguno
  - NS/NC

**4. En su opinión, la toma de decisión sobre las políticas de seguridad está en cabeza de:**

- El Presidente de la República
- Los Congresistas
- Ambos
- Ninguno
- NS/NC

**5. En su opinión, en la confrontación entre el Presidente y los magistrados de las Altas Cortes ¿quien se ha extra limitado en sus funciones?**

- El Presidente Álvaro Uribe Veléz
- Los Magistrados de las Altas Cortes
- Ambos
- Ninguno
- NS/NC

## **REELECCIÓN PRESIDENCIAL**

**6. ¿Cómo considera que ha sido este segundo gobierno del Presidente Álvaro Uribe Vélez?**

- Muy bueno
- Buen
- Malo
- Muy malo
- NS/NC

**7. ¿Usted estuvo de acuerdo con la segunda reelección del Presidente Álvaro Uribe Vélez?**

- Si
- No
- NS/NC

**8. Si el presidente de Colombia no fuera Álvaro Uribe Vélez ¿Usted estaría de acuerdo con la reelección presidencial?**

- Si
- No
- Depende de quien sea el presidente que se vaya a reelegir
- NS/NC

**9. En su opinión, instaurar la reelección presidencial de manera permanente en Colombia es...**

- Muy bueno
- Bueno
- Malo
- Muy malo
- NS/NC

**10. ¿Usted está de acuerdo con una nueva reelección del Presidente Hugo Chávez en Venezuela?**

- Si
- No
- NS/NC

## **GARANTÍAS**

**11. En su opinión, en Colombia existen garantías para los partidos de oposición**

- SI
- NO
- NS/NC

**12. En su opinión, que función deben desempeñar los partidos de oposición en Colombia:**

- Participar en las tomas de decisión del gobierno de turno
- Control político del gobierno de turno
- Rechazar todas las propuestas del gobierno de turno
- No debe cumplir ninguna función
- NS/NC

**13. ¿Cual es su nivel de conocimiento de los lineamientos de los partidos políticos en Colombia?**

	Conoce muy bien sus lineamientos	Conoce moderadamente sus lineamientos	No conoce sus lineamientos
• Liberal			
• Conservador			
• Polo			
• El Partido de la U			
• Verde			
• PIN			
• Cambio Radical			
• Mira			

**14. Usted vota porque**

- Le gusta votar
- Le cae bien un candidato
- Se identifica con la propuesta política del candidato
- Se identifica con el partido político del candidato
- El Estado le da un día libre
- Lo llevan a votar
- Particulares le ofrecen algo por su voto
- Su voto es un compromiso con la democracia de Colombia

**15. ¿Cuál es su nivel de conocimiento acerca de los mecanismos de participación ciudadana**

	Sabe que es	No sabe que es	Ha participado
• Tutela			
• Asamblea Nacional Constituyente			
• Plebiscito			
• Referendo			
• Revocatoria del mandato			
• Consulta popular			
• Leyes de iniciativa popular			
• Cabildo			

**16. ¿Qué es la participación política para usted?**

Elegir y ser elegido

Decidir quién lo va a gobernar

Decidir en colectivo sobre lo común para todos

Controlar a los gobernantes

Tener derechos y obligaciones

**17. ¿Para usted qué es la democracia?**

El gobierno de unos pocos elegidos por la mayoría

El ejercicio efectivo de un conjunto de libertades negativas

La igualdad efectiva de participación de todos en el poder

Acordar delegar irrevocablemente poder para alguien

Tener derechos y obligaciones iguales para todos

**18. ¿ Con qué identifica usted la democracia colombiana?**

El régimen presidencial

El régimen parlamentario

El estado social de derecho

El estado comunitario

El gobierno del, por y para el pueblo

El autogobierno de todos

**INFORMACIÓN PERSONAL**

**19. Sexo**

Hombre

Mujer

**20. Edad**

De 18 a 25 años

De 26 a 35 años

De 36 a 45 años

De 46 a 55 años

De 56 a 65 años

Más de 66 años

**21. Nivel de estudios**

- Sin estudios
- Primaria
- Bachiller
- Universitario
- Post-grado

**22. En materia religiosa, ¿podría decirnos cómo se define?**

- Católico
- Creyente de otra religión
- No creyente
- Ateo
- NS/NC

**23. ¿En qué situación laboral se encuentra actualmente?**

- Trabaja
- Jubilado/pensionado
- Desempleado
- Estudiante
- Trabajo doméstico o no remunerado
- Otros
- NS/NC

***La encuesta ha concluido.***

***¡Muchas gracias por su colaboración!***

## Encuesta Percepción del Sistema Presidencial en Colombia por ciudades

### Ficha técnica

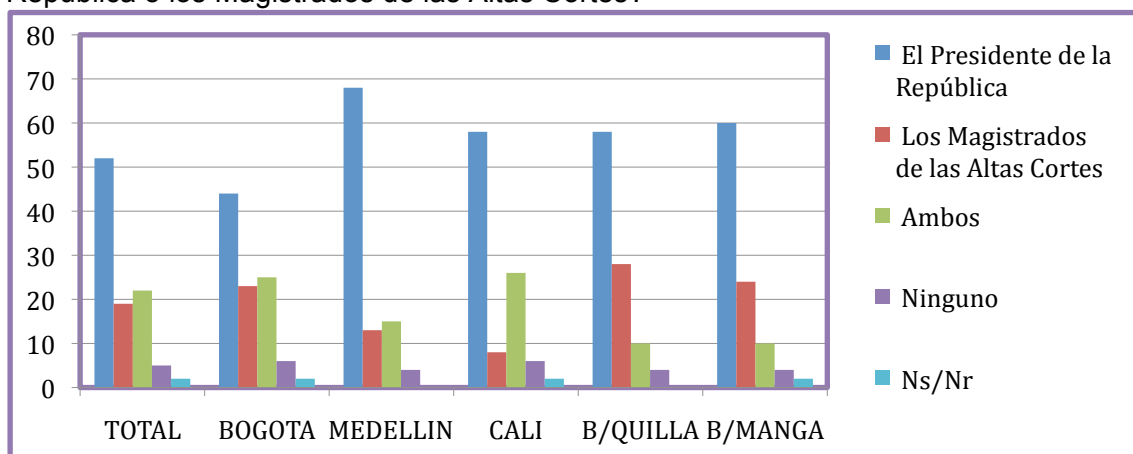
	TOTAL	BOGOTA	M	CALI	B/QUILLA	B/MANGA
	%					
<b>BASE = TOTAL ENCUESTADOS</b>	300	100	50	50	50	50
	%	%	%	%	%	%
<b>BASE = (Exp.)</b>	9672	5152	1763	1572	811	374
	%	%	%	%	%	%
<b>GENERO_</b>						
Masculino	47	47	46	47	47	47
Femenino	53	53	54	53	53	53
	----	----	----	----	----	----
	100	100	100	100	100	100
<b>ESTRATO_</b>						
ALTO	11	14	0	12	14	2
MEDIO	44	42	52	42	35	74
BAJO	45	44	48	46	51	24
	----	----	----	----	----	----
	100	100	100	100	100	100
<b>EDAD_</b>						
18 a 25 años	24	24	21	24	26	30
26 a 40 años	32	34	36	28	24	28
41 a 55 años	26	28	19	26	18	34
56 o más	18	14	24	22	32	8
	----	----	----	----	----	----
	100	100	100	100	100	100
<b>BASE = TOTAL ENCUESTADOS</b>	300	100	50	50	50	50
	%	%	%	%	%	%
<b>BASE = (Exp.)</b>	9672	5152	1763	1572	811	374
	%	%	%	%	%	%
<b>CIUDADES_</b>						
BOGOTA	53	100	0	0	0	0
MEDELLIN	18	0	100	0	0	0
CALI	16	0	0	100	0	0
BARRANQUILLA	9	0	0	0	100	0
BUCARAMANGA	4	0	0	0	0	100

## Encuesta Percepción del Sistema Presidencial en Colombia por ciudades

### 2.1.1. Equilibrio de poderes

**En su opinión ¿En este momento es más importante el Presidente de la República o los Magistrados de las Altas Cortes?**

Gráfico 1. En su opinión ¿En este momento es más importante el Presidente de la República o los Magistrados de las Altas Cortes?



Fuente: Encuesta realizada por el CENTRO NACIONAL DE CONSULTORIA  
Junio 5 de 2010

Tabla 1. En su opinión ¿En este momento es más importante el Presidente de la República o los Magistrados de las Altas Cortes?

	TOTAL	BOGOTA	MEDELLIN	CALI	B/QUILLA	B/MANGA
El Presidente de la República	52	44	68	58	58	60
Los Magistrados de las Altas Cortes	19	23	13	8	28	24
Ambos	22	25	15	26	10	10
Ninguno	5	6	4	6	4	4
Ns/Nr	2	2	0	2	0	2

Fuente: Encuesta realizada por el CENTRO NACIONAL DE CONSULTORIA  
Junio 5 de 2010

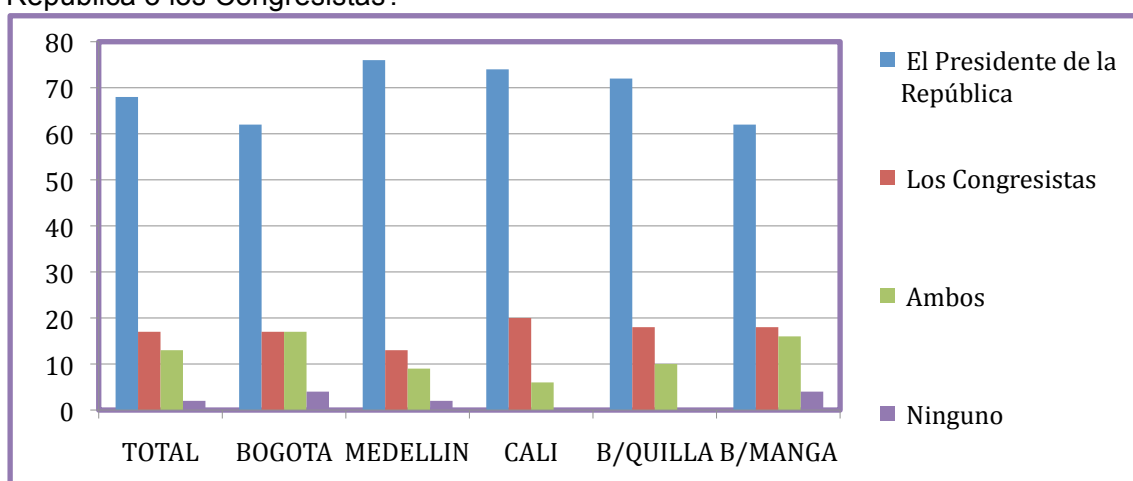


## Encuesta Percepción del Sistema Presidencial en Colombia por ciudades

### 2.1.1. Equilibrio de poderes

**En su opinión ¿En este momento es más importante el Presidente de la República o los Congresistas?**

Gráfico 2. En su opinión ¿En este momento es más importante el Presidente de la República o los Congresistas?



Fuente: Encuesta realizada por el CENTRO NACIONAL DE CONSULTORIA  
Junio 5 de 2010

Tabla 2. En su opinión ¿En este momento es más importante el Presidente de la República o los Congresistas?

	TOTAL	BOGOTA	MEDELLIN	CALI	B/QUILLA	B/MANGA
El Presidente de la República	68	62	76	74	72	62
Los Congresistas	17	17	13	20	18	18
Ambos	13	17	9	6	10	16
Ninguno	2	4	2	0	0	4

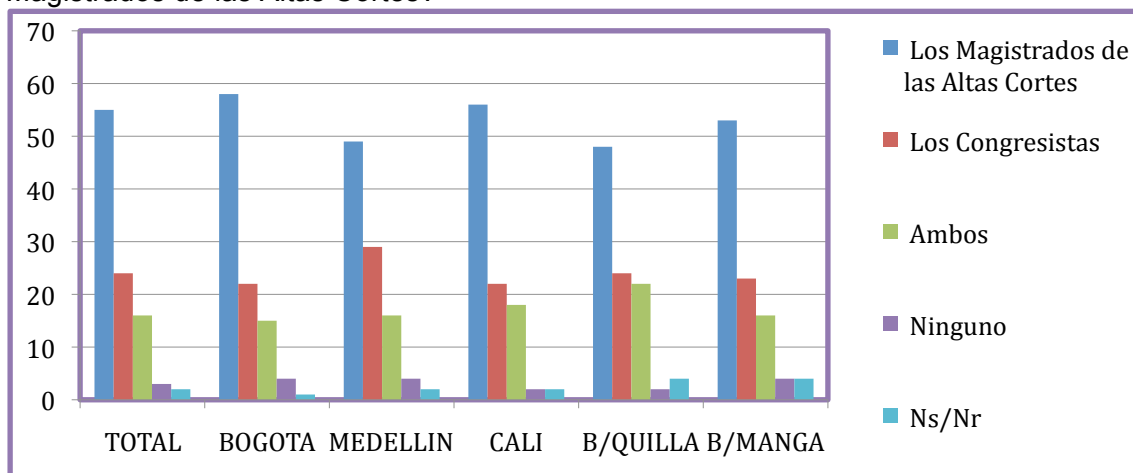
Fuente: Encuesta realizada por el CENTRO NACIONAL DE CONSULTORIA  
Junio 5 de 2010

## Encuesta Percepción del Sistema Presidencial en Colombia por ciudades

### 2.1.1. Equilibrio de poderes

En su opinión ¿En este momento es más importante los Congresistas ó los Magistrados de las Altas Cortes?

**Gráfico 3** En su opinión ¿En este momento es más importante los Congresistas ó los Magistrados de las Altas Cortes?



Fuente: Encuesta realizada por el CENTRO NACIONAL DE CONSULTORIA  
Junio 5 de 2010

**Tabla 3** En su opinión ¿En este momento es más importante los Congresistas ó los Magistrados de las Altas Cortes?

	TOTAL	BOGOTA	MEDELLIN	CALI	B/QUILLA	B/MANGA
Los Magistrados de las Altas Cortes	55	58	49	56	48	53
Los Congresistas	24	22	29	22	24	23
Ambos	16	15	16	18	22	16
Ninguno	3	4	4	2	2	4
Ns/Nr	2	1	2	2	4	4

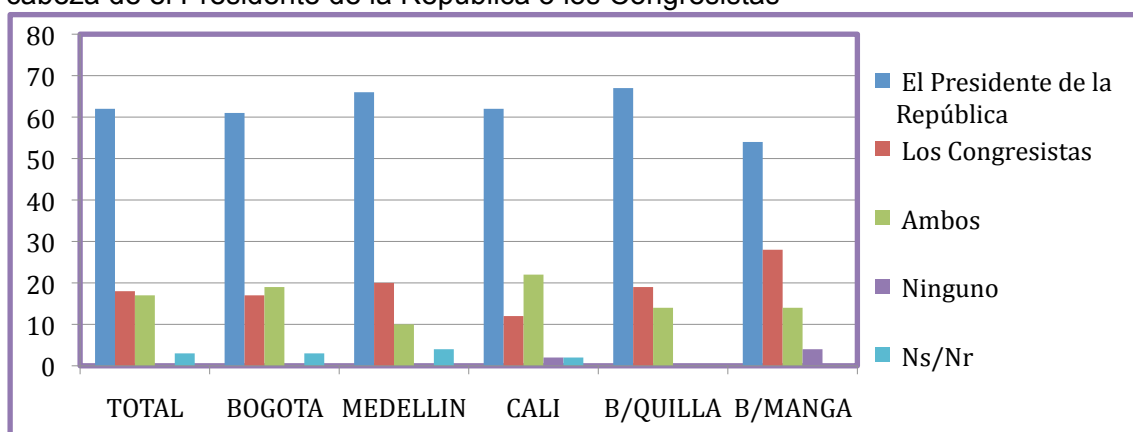
Fuente: Encuesta realizada por el CENTRO NACIONAL DE CONSULTORIA  
Junio 5 de 2010

## Encuesta Percepción del Sistema Presidencial en Colombia por ciudades

### 2.1.1. Equilibrio de poderes

En su opinión, la toma de decisión sobre las políticas de seguridad está en cabeza de el Presidente de la República o los Congresistas

**Gráfico 4.** En su opinión, la toma de decisión sobre las políticas de seguridad está en cabeza de el Presidente de la República o los Congresistas



Fuente: Encuesta realizada por el CENTRO NACIONAL DE CONSULTORIA Junio 5 de 2010

**Tabla 4.** En su opinión, la toma de decisión sobre las políticas de seguridad está en cabeza de el Presidente de la República o los Congresistas

	TOTAL	BOGOTA	MEDELLIN	CALI	B/QUILLA	B/MANGA
El Presidente de la República	62	61	66	62	67	54
Los Congresistas	18	17	20	12	19	28
Ambos	17	19	10	22	14	14
Ninguno	0	0	0	2	0	4
Ns/Nr	3	3	4	2	0	0

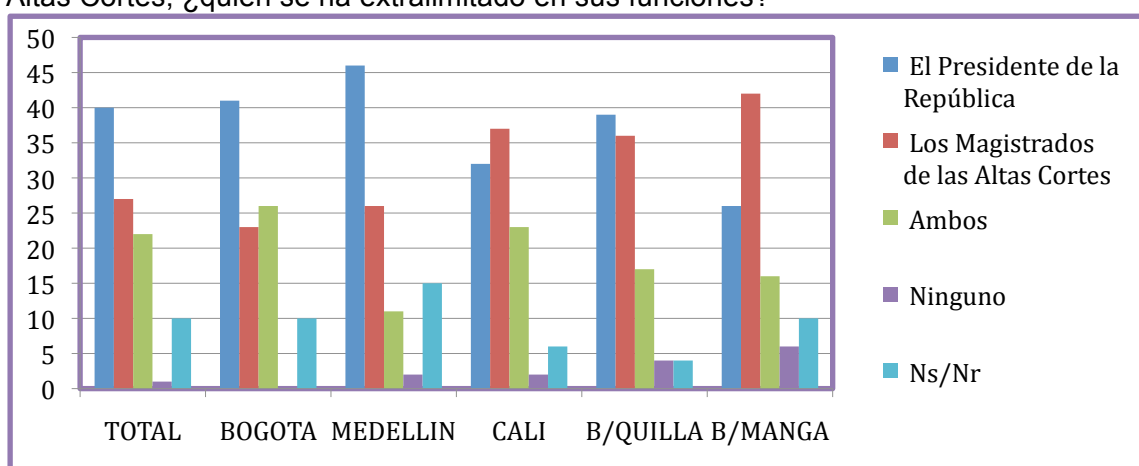
Fuente: Encuesta realizada por el CENTRO NACIONAL DE CONSULTORIA Junio 5 de 2010

## Encuesta Percepción del Sistema Presidencial en Colombia por ciudades

### 2.1.1. Equilibrio de poderes

En su opinión, en la confrontación entre el Presidente y los Magistrados de las Altas Cortes, ¿quién se ha extralimitado en sus funciones?

**Grafico 5** En su opinión, en la confrontación entre el Presidente y los Magistrados de las Altas Cortes, ¿quién se ha extralimitado en sus funciones?



Fuente: Encuesta realizada por el CENTRO NACIONAL DE CONSULTORIA  
Junio 5 de 2010

**Tabla 5** En su opinión, en la confrontación entre el Presidente y los Magistrados de las Altas Cortes, ¿quién se ha extralimitado en sus funciones?

	TOTAL	BOGOTA	MEDELLIN	CALI	B/QUILLA	B/MANGA
El Presidente de la República	40	41	46	32	39	26
Los Magistrados de las Altas Cortes	27	23	26	37	36	42
Ambos	22	26	11	23	17	16
Ninguno	1	0	2	2	4	6
Ns/Nr	10	10	15	6	4	10

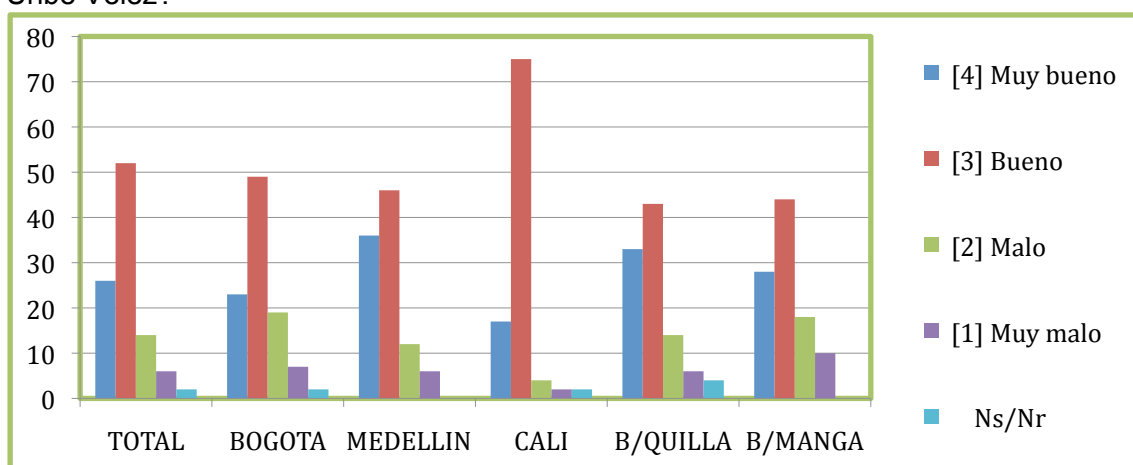
Fuente: Encuesta realizada por el CENTRO NACIONAL DE CONSULTORIA  
Junio 5 de 2010

## Encuesta Percepción del Sistema Presidencial en Colombia por ciudades

### 2.1.2. Reelección presidencial

Cómo considera que ha sido este segundo gobierno del Presidente Álvaro Uribe Vélez?

Gráfico 6. Cómo considera que ha sido este segundo gobierno del Presidente Álvaro Uribe Vélez?



Fuente: Encuesta realizada por el CENTRO NACIONAL DE CONSULTORIA  
Junio 5 de 2010

Tabla 6. Cómo considera que ha sido este segundo gobierno del Presidente Álvaro Uribe Vélez?

	TOTAL	BOGOTA	MEDELLIN	CALI	B/QUILLA	B/MANGA
[4] Muy bueno	26	23	36	17	33	28
[3] Bueno	52	49	46	75	43	44
[2] Malo	14	19	12	4	14	18
[1] Muy malo	6	7	6	2	6	10
Ns/Nr	2	2	0	2	4	0

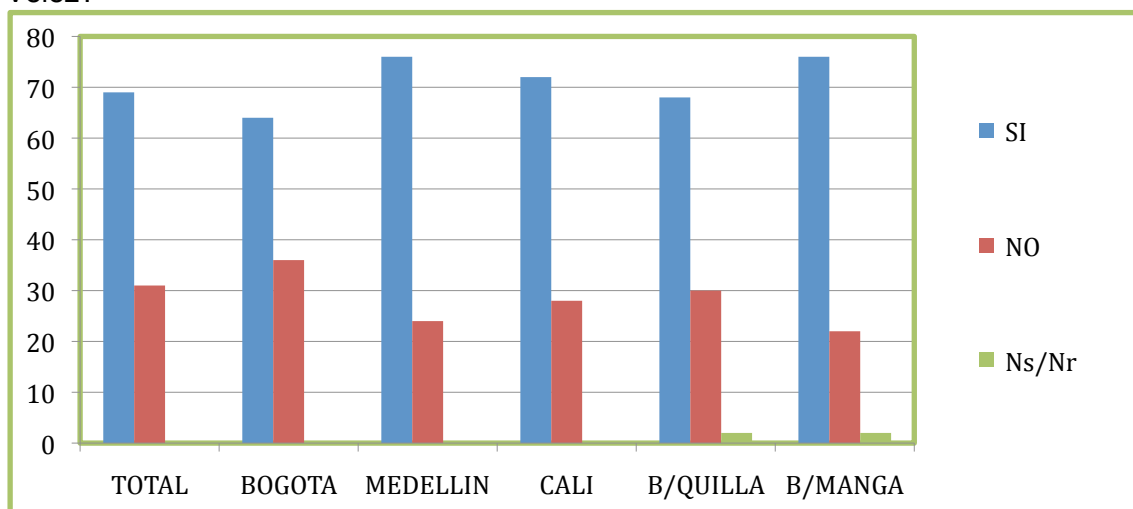
Fuente: Encuesta realizada por el CENTRO NACIONAL DE CONSULTORIA  
Junio 5 de 2010

## Encuesta Percepción del Sistema Presidencial en Colombia por ciudades

### 2.1.2. Reelección presidencial

Usted estuvo de acuerdo con la segunda reelección del Presidente Álvaro Uribe Vélez?

**Gráfico 7.** Usted estuvo de acuerdo con la segunda reelección del Presidente Álvaro Uribe Vélez?



Fuente: Encuesta realizada por el CENTRO NACIONAL DE CONSULTORIA  
Junio 5 de 2010

**Tabla 7.** Usted estuvo de acuerdo con la segunda reelección del Presidente Álvaro Uribe Vélez?

	TOTAL	BOGOTA	MEDELLIN	CALI	B/QUILLA	B/MANGA
SI	69	64	76	72	68	76
NO	31	36	24	28	30	22
Ns/Nr	0	0	0	0	2	2

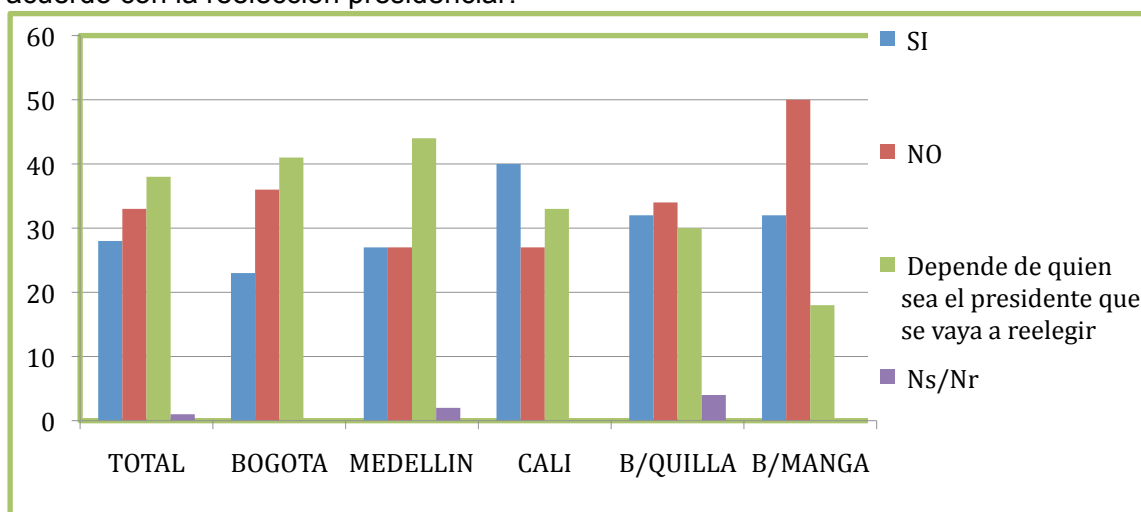
Fuente: Encuesta realizada por el CENTRO NACIONAL DE CONSULTORIA  
Junio 5 de 2010

## Encuesta Percepción del Sistema Presidencial en Colombia por ciudades

### 2.1.2. Reelección presidencial

Si el Presidente de Colombia no fuera Álvaro Uribe Vélez, ¿usted estaría de acuerdo con la reelección presidencial?

**Gráfico 8.** Si el Presidente de Colombia no fuera Álvaro Uribe Vélez, ¿usted estaría de acuerdo con la reelección presidencial?



Fuente: Encuesta realizada por el CENTRO NACIONAL DE CONSULTORIA Junio 5 de 2010

**Tabla 8.** Si el Presidente de Colombia no fuera Álvaro Uribe Vélez, ¿usted estaría de acuerdo con la reelección presidencial?

	TOTAL	BOGOTA	MEDELLIN	CALI	B/QUILLA	B/MANGA
SI	28	23	27	40	32	32
NO	33	36	27	27	34	50
Depende de quien sea el presidente que se vaya a reelegir	38	41	44	33	30	18
Ns/Nr	1	0	2	0	4	0

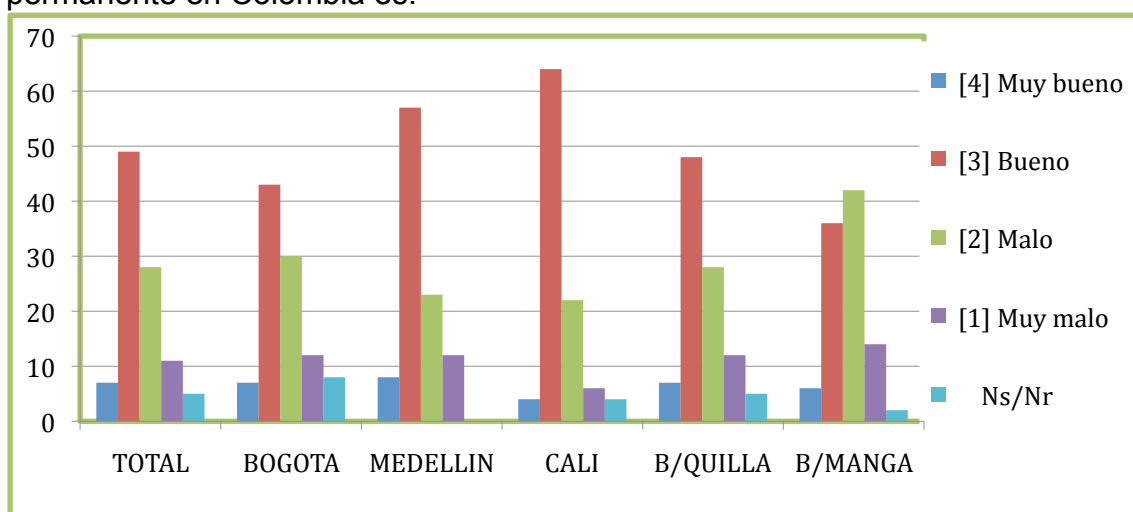
Fuente: Encuesta realizada por el CENTRO NACIONAL DE CONSULTORIA Junio 5 de 2010

## Encuesta Percepción del Sistema Presidencial en Colombia por ciudades

### 2.1.2. Reelección presidencial

En su opinión, instaurar la reelección presidencial de manera permanente en Colombia es:

Gráfico 9. En su opinión, instaurar la reelección presidencial de manera permanente en Colombia es:



Fuente: Encuesta realizada por el CENTRO NACIONAL DE CONSULTORIA  
Junio 5 de 2010

Tabla 9. En su opinión, instaurar la reelección presidencial de manera permanente en Colombia es:

	TOTAL	BOGOTA	MEDELLIN	CALI	B/QUILLA	B/MANGA
[4] Muy bueno	7	7	8	4	7	6
[3] Bueno	49	43	57	64	48	36
[2] Malo	28	30	23	22	28	42
[1] Muy malo	11	12	12	6	12	14
Ns/Nr	5	8	0	4	5	2

Fuente: Encuesta realizada por el CENTRO NACIONAL DE CONSULTORIA  
Junio 5 de 2010

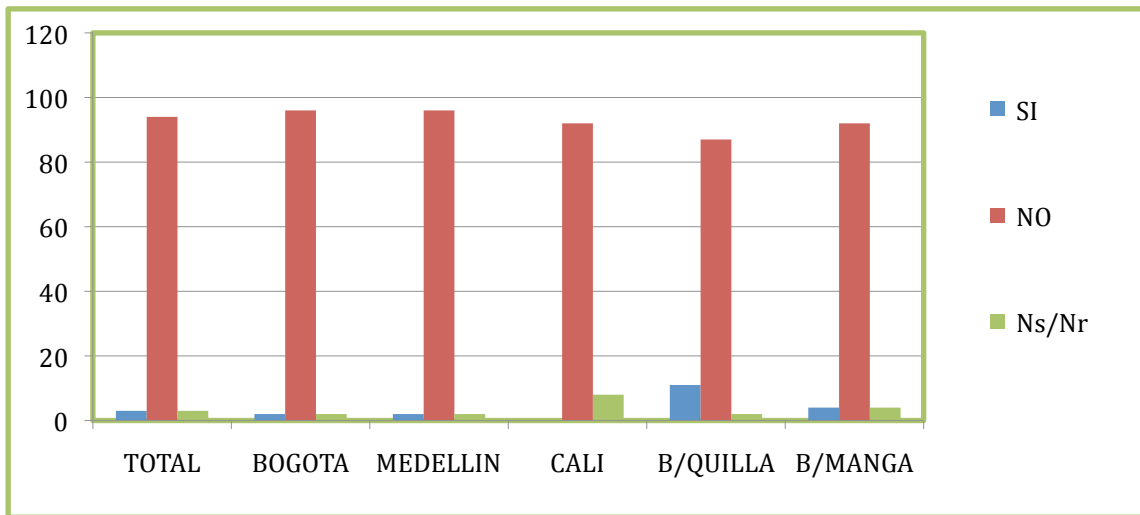


## Encuesta Percepción del Sistema Presidencial en Colombia por ciudades

### 2.1.2. Reelección presidencial

.Usted esta de acuerdo con una nueva reelección del Presidente Hugo Chávez de Venezuela?

**Gráfico 10.** Usted esta de acuerdo con una nueva reelección del Presidente Hugo Chávez de Venezuela?



Fuente: Encuesta realizada por el CENTRO NACIONAL DE CONSULTORIA  
Junio 5 de 2010

**Tabla 10.** Usted esta de acuerdo con una nueva reelección del Presidente Hugo Chávez de Venezuela?

	TOTAL	BOGOTA	MEDELLIN	CALI	B/QUILLA	B/MANGA
SI	3	2	2	0	11	4
NO	94	96	96	92	87	92
Ns/Nr	3	2	2	8	2	4

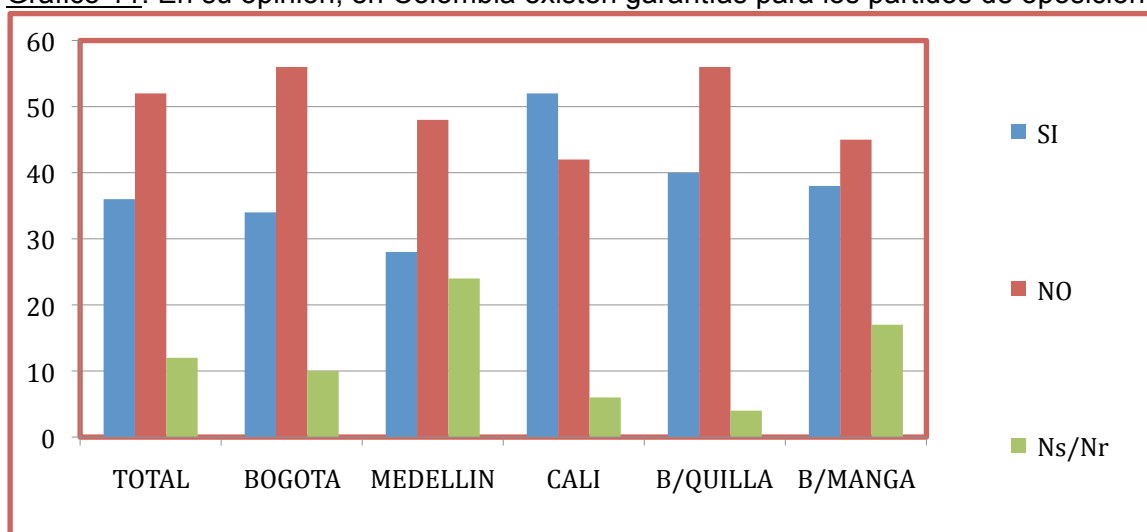
Fuente: Encuesta realizada por el CENTRO NACIONAL DE CONSULTORIA  
Junio 5 de 2010

## Encuesta Percepción del Sistema Presidencial en Colombia por ciudades

### 2.1.3. Garantías democráticas

En su opinión, en Colombia existen garantías para los partidos de oposición?

Gráfico 11. En su opinión, en Colombia existen garantías para los partidos de oposición?



Fuente: Encuesta realizada por el CENTRO NACIONAL DE CONSULTORIA  
Junio 5 de 2010

Gráfico 11. En su opinión, en Colombia existen garantías para los partidos de oposición?

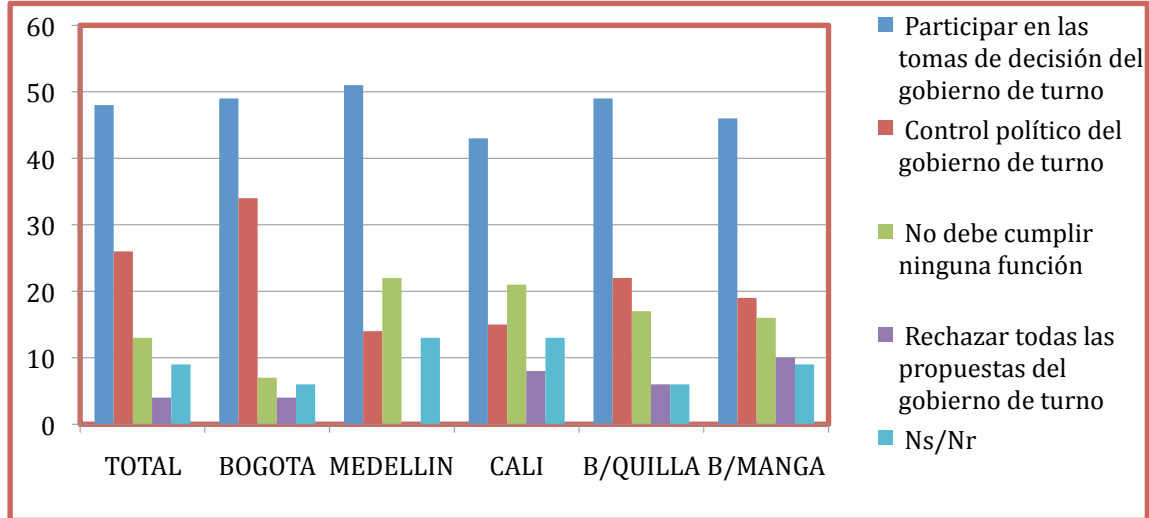
	TOTAL	BOGOTA	MEDELLIN	CALI	B/QUILLA	B/MANGA
SI	36	34	28	52	40	38
NO	52	56	48	42	56	45
Ns/Nr	12	10	24	6	4	17

Fuente: Encuesta realizada por el CENTRO NACIONAL DE CONSULTORIA  
Junio 5 de 2010

## Encuesta Percepción del Sistema Presidencial en Colombia por ciudades

### 2.1.3. Garantías democráticas

Gráfico 12. En su opinión, qué función deben desempeñar los partidos de oposición en Colombia:



Fuente: Encuesta realizada por el CENTRO NACIONAL DE CONSULTORIA  
Junio 5 de 2010

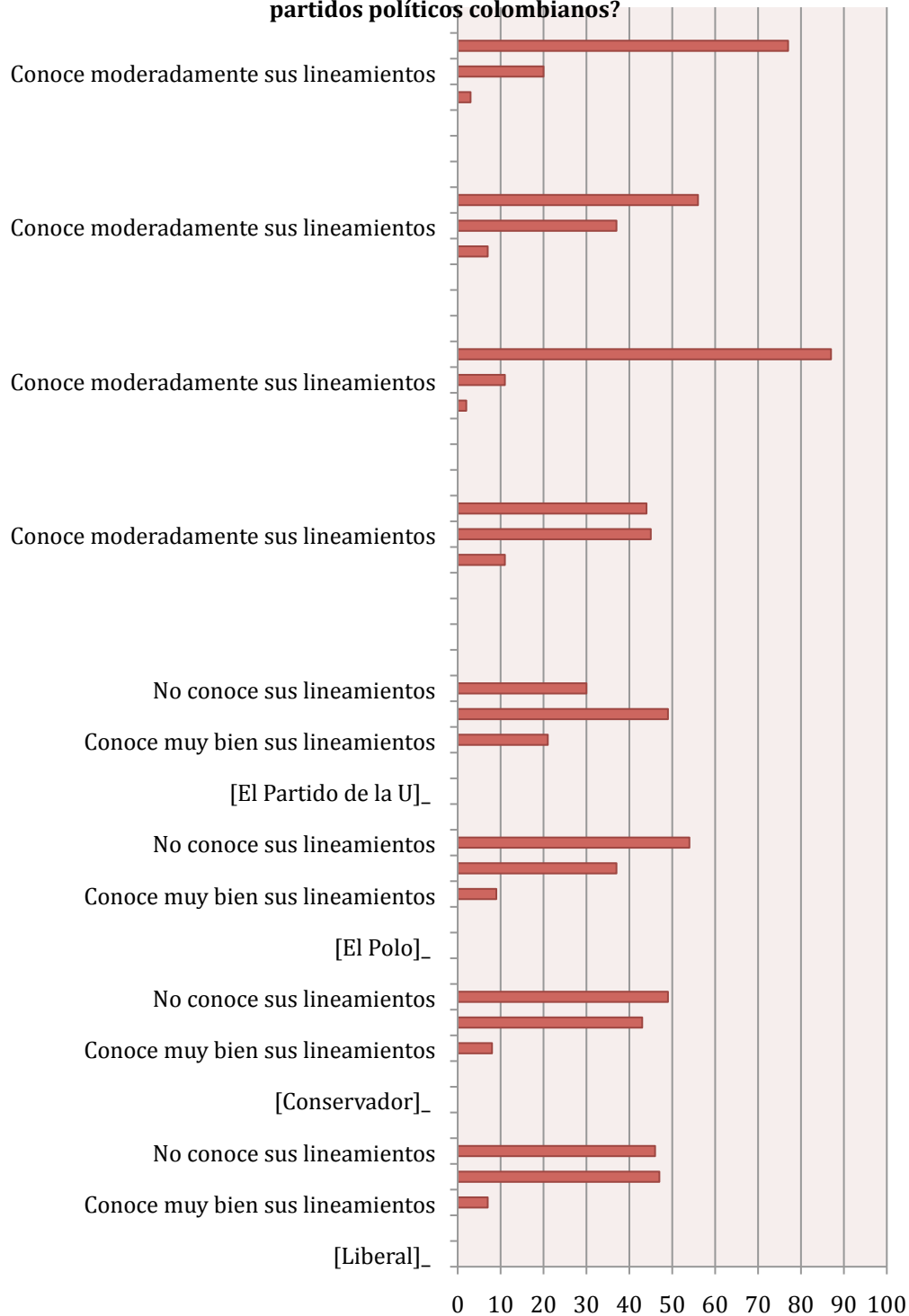
Gráfico 12. En su opinión, qué función deben desempeñar los partidos de oposición en Colombia:

	TOTAL	BOGOTA	MEDELLIN	CALI	B/QUILLA	B/MANGA
Participar en las tomas de decisión del gobierno de turno	48	49	51	43	49	46
Control político del gobierno de turno	26	34	14	15	22	19
No debe cumplir ninguna función	13	7	22	21	17	16
Rechazar todas las propuestas del gobierno de turno	4	4	0	8	6	10
Ns/Nr	9	6	13	13	6	9

Fuente: Encuesta realizada por el CENTRO NACIONAL DE CONSULTORIA  
Junio 5 de 2010

### 2.1.3. Garantías democráticas

**Gráfico 13. ¿Cuál es su nivel de conocimiento de los lineamientos de los partidos políticos colombianos?**



Fuente: Encuesta realizada por el CENTRO NACIONAL DE CONSULTORIA

## Encuesta Percepción del Sistema Presidencial en Colombia por ciudades

**Tabla 13.** ¿Cual es su nivel de conocimiento de los lineamientos de los partidos políticos en Colombia?

	TOTAL	BOGOTA	MEDELLIN	CALI	B/QUILLA	B/MANGA
<b>[Liberal]_</b>						
Conoce muy bien sus lineamientos	7	7	4	8	16	8
Conoce moderadamente sus lineamientos	47	52	32	43	54	47
No conoce sus lineamientos	46	41	64	49	30	45
<b>[Conservador]_</b>						
Conoce muy bien sus lineamientos	8	9	5	4	14	10
Conoce moderadamente sus lineamientos	43	45	36	43	44	39
No conoce sus lineamientos	49	46	59	53	42	51
<b>[El Polo]_</b>						
Conoce muy bien sus lineamientos	9	11	5	4	15	7
Conoce moderadamente sus lineamientos	37	45	20	35	37	30
No conoce sus lineamientos	54	44	75	61	48	63
<b>[El Partido de la U]_</b>						
Conoce muy bien sus lineamientos	21	25	8	20	26	20
Conoce moderadamente sus lineamientos	49	50	47	50	46	50
No conoce sus lineamientos	30	25	45	30	28	30

Fuente: Encuesta realizada por el CENTRO NACIONAL DE CONSULTORIA

## Encuesta Percepción del Sistema Presidencial en Colombia por ciudades

Tabla 13 ¿Cual es su nivel de conocimiento de los lineamientos de los partidos políticos en Colombia?

	TOTAL	BOGOTA	MEDELLIN	CALI	B/QUILLA	B/MANGA
<b>[EI PIN]_</b>						
Conoce muy bien sus lineamientos	2	1	2	0	6	5
Conoce moderadamente sus lineamientos	11	12	4	23	4	16
No conoce sus lineamientos	87	87	94	77	90	79
<b>[Cambio Radical]_</b>						
Conoce muy bien sus lineamientos	7	7	2	8	16	9
Conoce moderadamente sus lineamientos	37	39	30	40	37	45
No conoce sus lineamientos	56	54	68	52	47	46
<b>[Mira]_</b>						
Conoce muy bien sus lineamientos	3	2	4	2	4	6
Conoce moderadamente sus lineamientos	20	22	15	25	10	14
No conoce sus lineamientos	77	76	81	73	86	80
<b>[Partido Verde]_</b>						
Conoce muy bien sus lineamientos	11	12	2	16	14	20
Conoce moderadamente sus lineamientos	45	48	39	45	40	38
No conoce sus lineamientos	44	40	59	39	46	42

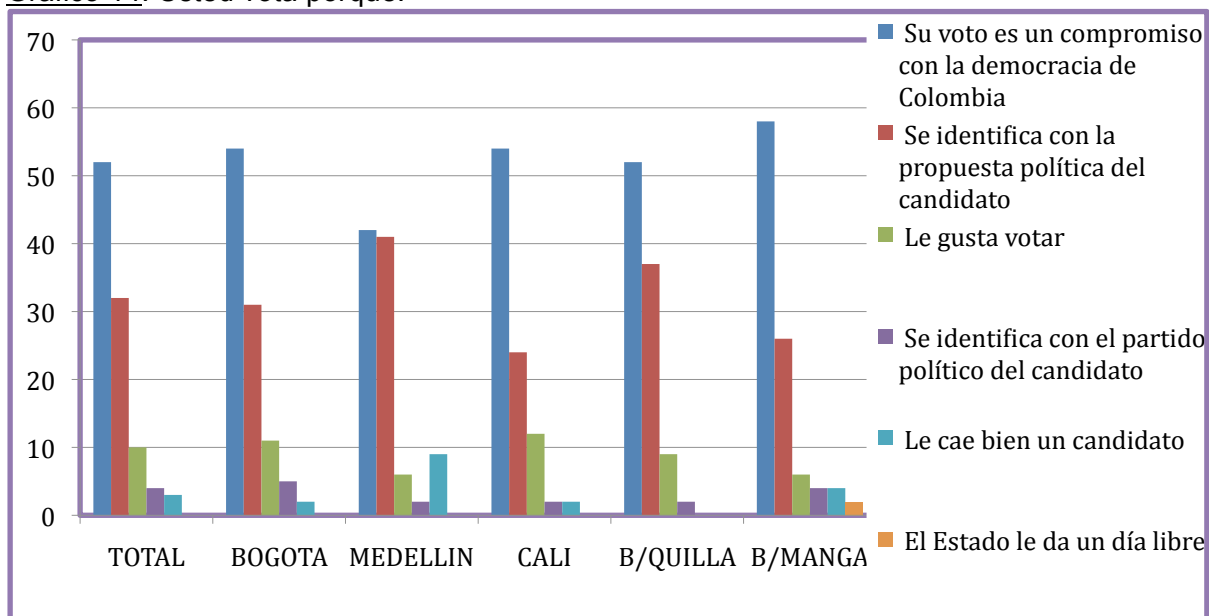
Fuente: Encuesta realizada por el CENTRO NACIONAL DE CONSULTORIA

## Encuesta Percepción del Sistema Presidencial en Colombia por ciudades

### 2.1.4. Participación ciudadana

Usted vota porque:

Gráfico 14. Usted vota porque:



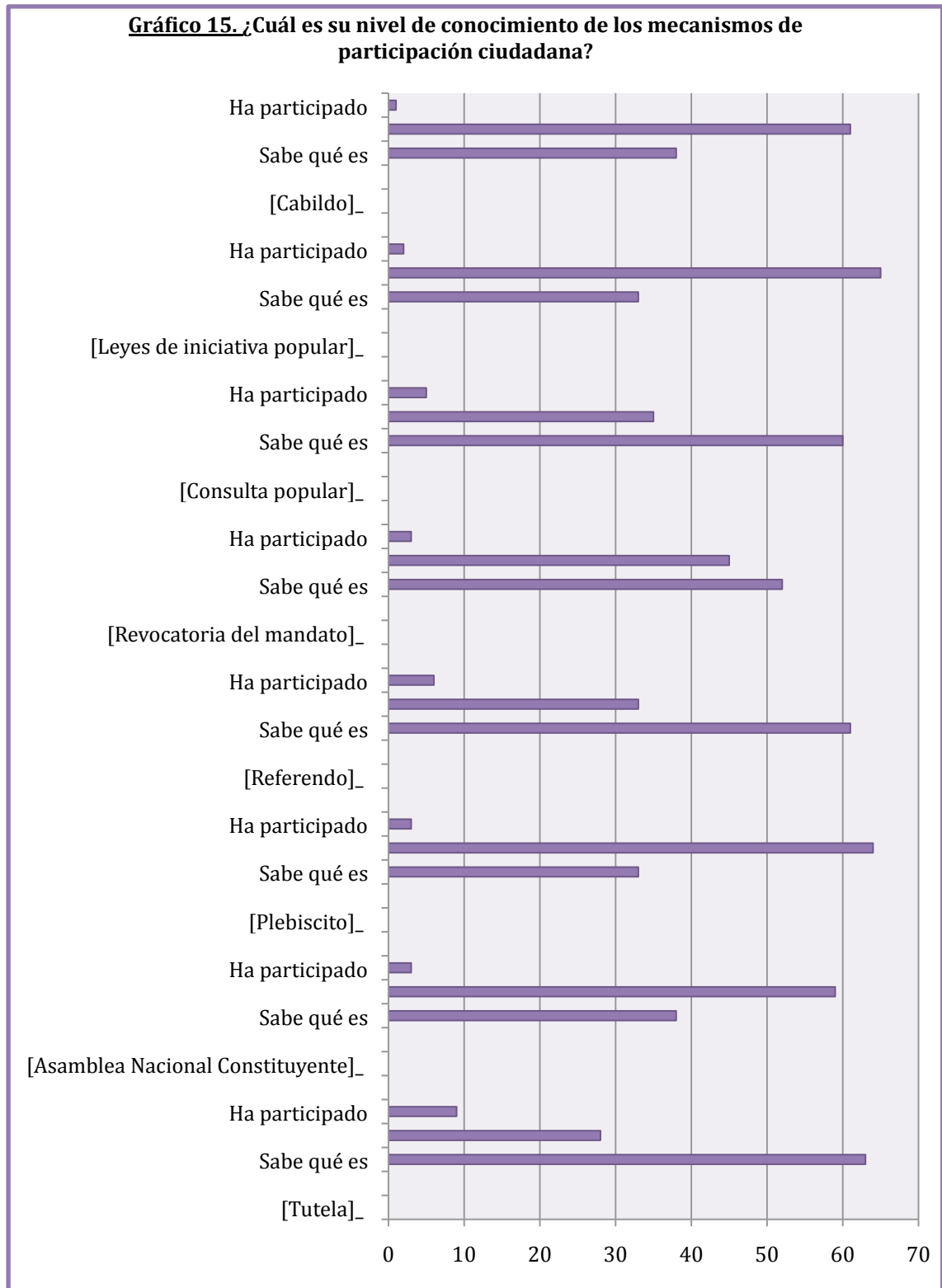
Fuente: Encuesta realizada por el CENTRO NACIONAL DE CONSULTORIA  
Junio 5 de 2010

Gráfico 14. Usted vota porque:

	TOTAL	BOGOTA	MEDELLIN	CALI	B/QUILLA	B/MANGA
Su voto es un compromiso con la democracia de Colombia	52	54	42	54	52	58
Se identifica con la propuesta política del candidato	32	31	41	24	37	26
Le gusta votar	10	11	6	12	9	6
Se identifica con el partido político del candidato	4	5	2	2	2	4
Le cae bien un candidato	3	2	9	2	0	4
El Estado le da un día libre	0	0	0	0	0	2

## 2.1.4.Participación ciudadana

**Gráfico 15. ¿Cuál es su nivel de conocimiento de los mecanismos de participación ciudadana?**





## Encuesta Percepción del Sistema Presidencial en Colombia por ciudades

### 2.1.4.Participación ciudadana

**Grafica 15.** ¿Cuál es su nivel de conocimiento acerca de los mecanismos de participación ciudadana?

	TOTAL	BOGOTA	MEDELLIN	CALI	B/QUILLA	B/MANGA
<b>Tutela</b>						
Sabe qué es	63	66	51	61	73	68
No sabe qué es	28	24	37	31	22	32
Ha participado	9	10	12	8	5	0
<b>Asamblea Nacional Constituyente</b>						
Sabe qué es	38	43	26	29	52	37
No sabe qué es	59	55	68	69	44	61
Ha participado	3	2	6	2	4	2
<b>Plebiscito</b>						
Sabe qué es	33	35	23	27	44	36
No sabe qué es	64	62	73	69	54	62
Ha participado	3	3	4	4	2	2
<b>Referendo</b>						
Sabe qué es	61	64	52	53	78	63
No sabe qué es	33	29	44	41	20	31
Ha participado	6	7	4	6	2	6
<b>Revocatoria del mandato</b>						
Sabe qué es	52	56	38	53	56	51
No sabe qué es	45	40	62	43	42	49
Ha participado	3	4	0	4	2	0
<b>Consulta popular</b>						
Sabe qué es	60	63	57	55	62	55
No sabe qué es	35	33	39	37	34	37
Ha participado	5	4	4	8	4	8
<b>Leyes de iniciativa popular</b>						
Sabe qué es	33	38	22	20	40	39
No sabe qué es	65	62	74	74	56	55
Ha participado	2	0	4	6	4	6
<b>Cabildo</b>						
Sabe qué es	38	40	32	41	38	41
No sabe qué es	61	60	66	55	60	57
Ha participado	1	0	2	4	2	2

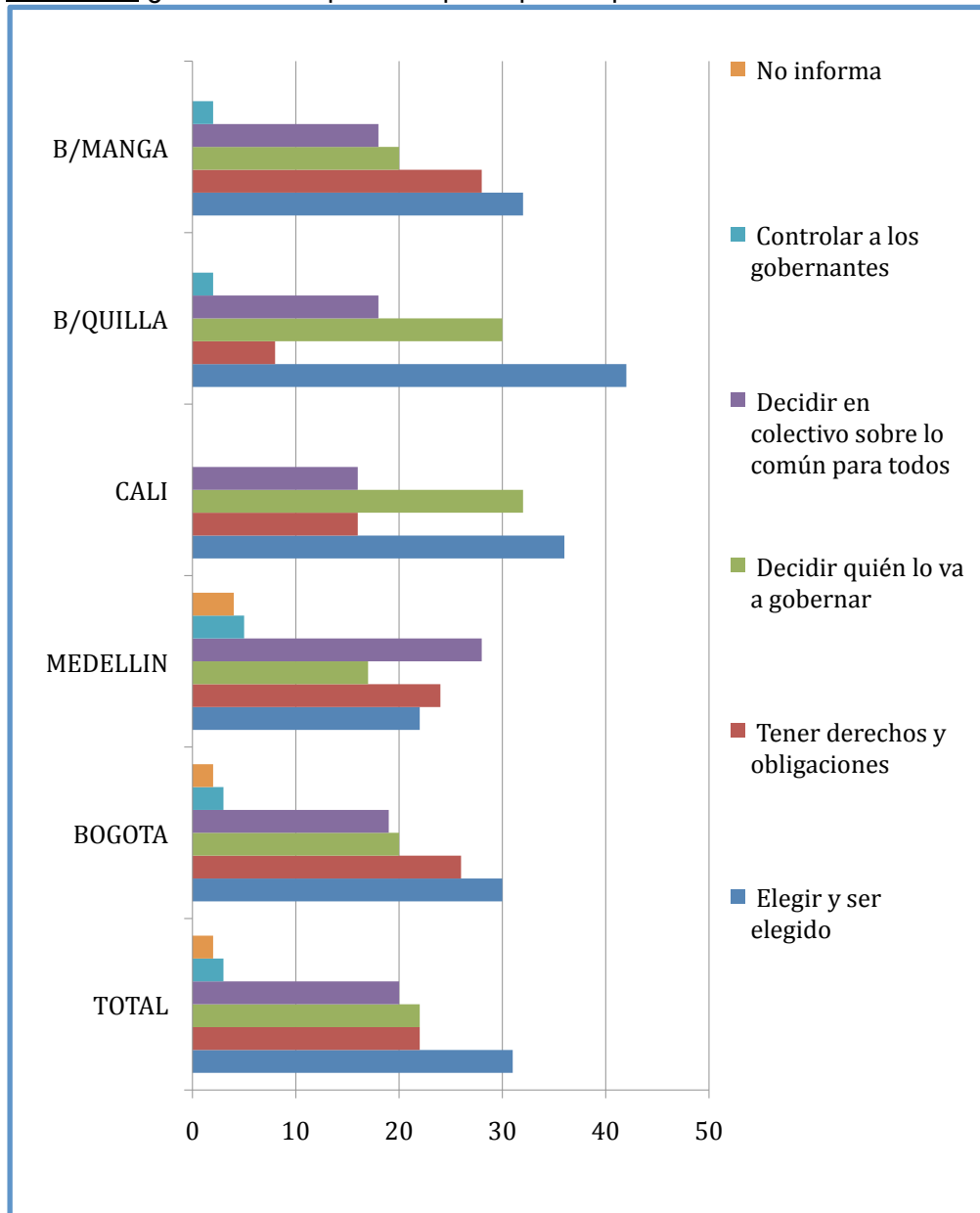
Fuente: Encuesta realizada por el CENTRO NACIONAL DE CONSULTORIA  
Junio 5 de 2010

## Encuesta Percepción del Sistema Presidencial en Colombia por ciudades

### 2.1.5. Democracia

¿Para usted qué es la participación política?

Gráfico 16. ¿ Para usted qué es la participación política?



Fuente: Encuesta realizada por el CENTRO NACIONAL DE CONSULTORIA  
Junio 5 de 2010

## Encuesta Percepción del Sistema Presidencial en Colombia por ciudades

### 2.1.1. Democracia

¿Para usted qué es la participación política?

Tabla 16. ¿ Para usted qué es la participación política?

	TOTAL	BOGOTA	MEDELLIN	CALI	B/QUILLA	B/MANGA
Elegir y ser elegido	31	30	22	36	42	32
Tener derechos y obligaciones	22	26	24	16	8	28
Decidir quién lo va a gobernar	22	20	17	32	30	20
Decidir en colectivo sobre lo común para todos	20	19	28	16	18	18
Controlar a los gobernantes	3	3	5	0	2	2
No informa	2	2	4	0	0	0

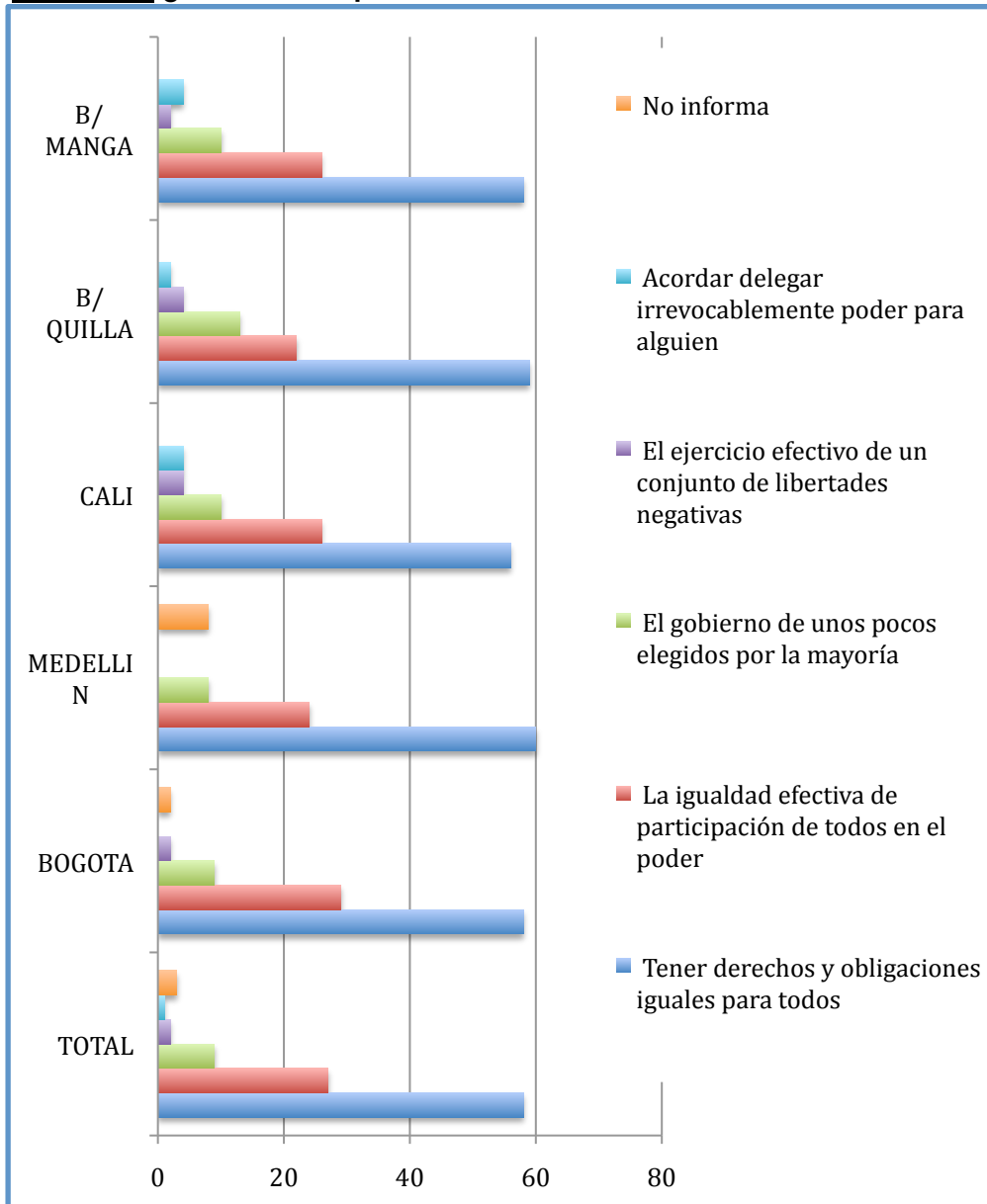
Fuente: Encuesta realizada por el CENTRO NACIONAL DE CONSULTORIA  
Junio 5 de 2010

## Encuesta Percepción del Sistema Presidencial en Colombia por ciudades

### 2.1.5. Democracia

¿ Para usted qué es la democracia?

**Gráfico 17.** ¿ Para usted qué es la democracia?



Fuente: Encuesta realizada por el CENTRO NACIONAL DE CONSULTORIA  
Junio 5 de 2010

## Encuesta Percepción del Sistema Presidencial en Colombia por ciudades

### 2.1.5. Democracia

¿ Para usted qué es la democracia?

Tabla 17. ¿ Para usted qué es la **democracia**?

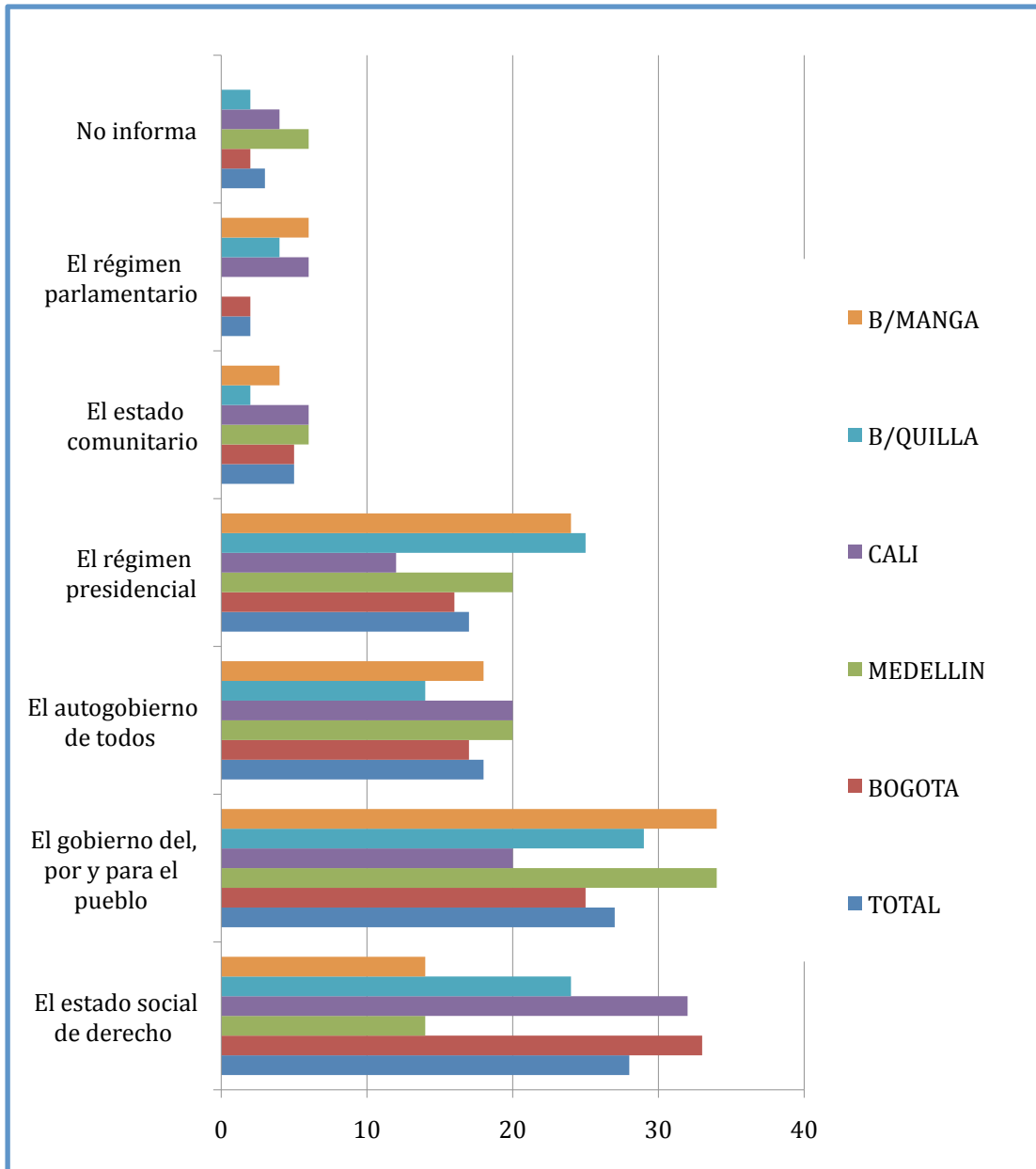
	TOTAL	BOGOTA	MEDELLIN	CALI	B/QUILLA	B/MANGA
Tener derechos y obligaciones iguales para todos	58	58	60	56	59	58
La igualdad efectiva de participación de todos en el poder	27	29	24	26	22	26
El gobierno de unos pocos elegidos por la mayoría	9	9	8	10	13	10
El ejercicio efectivo de un conjunto de libertades negativas	2	2	0	4	4	2
Acordar delegar irrevocablemente poder para alguien	1	0	0	4	2	4
No informa	3	2	8	0	0	0

Fuente: Encuesta realizada por el CENTRO NACIONAL DE CONSULTORIA  
Junio 5 de 2010

## Encuesta Percepción del Sistema Presidencial en Colombia por ciudades

¿ Con qué identifica usted la democracia colombiana?

Gráfico 18. ¿ Con qué identifica usted la democracia colombiana?



Fuente: Encuesta realizada por el CENTRO NACIONAL DE CONSULTORIA

## Encuesta Percepción del Sistema Presidencial en Colombia por ciudades

### 2.1.5. Democracia

¿ Con qué identifica usted la democracia colombiana?

Tabla 18. ¿ Con qué identifica usted la democracia colombiana?

	TOTAL	BOGOTA	MEDELLIN	CALI	B/QUILLA	B/MANGA
El estado social de derecho	28	33	14	32	24	14
El gobierno del, por y para el pueblo	27	25	34	20	29	34
El autogobierno de todos	18	17	20	20	14	18
El régimen presidencial	17	16	20	12	25	24
El estado comunitario	5	5	6	6	2	4
El régimen parlamentario	2	2	0	6	4	6
No informa	3	2	6	4	2	0

Fuente: Encuesta realizada por el CENTRO NACIONAL DE CONSULTORIA  
Junio 5 de 2010

## TABULADOS DE LA ENCUESTA POR PERFIL EQUILIBRIO PODERES

		E D A D				TOTAL	GENERO		E S T R A T	
						%	MAS	FEM	ALTO	MEDIO
BAJO	18-25	26-40	41-55	56 o +						
<b>1. En su opinión, en este momento es más importante El Presidente de la República o los Magistrados de las Altas Cortes:</b>										
	El Presidente de la República				52	52	53	39	53	
56	72	51	37	51						
	Los Magistrados de las Altas Cortes				19	22	16	18	27	
11	8	19	28	22						
	Ambos				22	20	23	43	14	
24	9	21	31	25						
	Ninguno				5	6	5	-	5	
6	11	6	4	-						
	Ns/Nr				2	-	3	-	1	
3	-	3	-	2						
<b>2. En su opinión, en este momento es más importante El Presidente de la República o los Congresistas</b>										
	El Presidente de la República				68	70	66	76	71	
63	72	67	69	62						
	Los Congresistas				17	19	15	9	19	
17	18	18	16	16						
	Ambos				13	7	18	15	8	
16	5	12	15	20						
	Ninguno				2	4	1	-	2	
4	5	3	-	2						
<b>3. En su opinión, en este momento es más importante los Congresistas ó los Magistrados de las Altas Cortes</b>										
	Los Magistrados de las Altas Cortes				55	61	50	52	61	
49	62	43	62	57						
	Los Congresistas				24	19	28	24	25	
23	24	29	22	16						
	Ambos				16	14	18	22	10	
21	11	18	14	23						
	Ninguno				3	5	2	-	2	
6	3	6	1	2						
	Ns/Nr				2	1	2	2	2	
1	-	4	1	2						
<b>4. En su opinión, la toma de decisión sobre las políticas de seguridad está en cabeza de el Presidente de la República o los Congresistas</b>										
	El Presidente de la República				62	63	61	69	61	
62	59	64	65	60						
	Los Congresistas				18	21	15	5	25	
13	25	18	16	10						
	Ambos				17	11	22	23	14	
19	11	16	16	28						
	Ninguno				-	1	-	3	-	
-	2	-	-	-						
	Ns/Nr				3	4	2	-	-	
6	3	2	3	2						
<b>5. En su opinión, en la confrontación entre el Presidente y los Magistrados de las Altas Cortes, ¿quién se ha extralimitado en sus funciones?</b>										
	El Presidente de la República				40	49	32	42	45	
34	40	38	40	41						
	Los Magistrados de las Altas Cortes				27	24	30	32	19	
35	26	31	24	27						
	Ambos				22	21	22	23	23	
20	22	19	29	17						
	Ninguno				1	1	1	-	2	
-	2	-	-	-						
	Ns/Nr				10	5	15	3	11	
11	10	10	7	15						



# RELECCIÓN PRESIDENCIAL

O	E D A D				TOTAL	GENERO		E S T R A T		
	BAJO	18-25	26-40	41-55	56 o +	%	MAS	FEM	ALTO	MEDIO
<b>6. Cómo considera que ha sido este segundo gobierno del Presidente Alvaro Uribe Vélez?</b>										
[4] Muy bueno						26	22	29	30	25
26	32	17	26	34						
[3] Bueno						52	49	55	42	44
62	53	58	51	42						
[2] Malo						14	20	10	22	20
7	8	20	16	11						
[1] Muy malo						6	7	5	6	9
3	6	3	6	10						
Ns/Nr						2	2	1	-	2
2	1	2	1	3						
<b>7. Usted estuvo de acuerdo con la segunda reelección del Presidente Alvaro Uribe Vélez?</b>										
SI						69	64	73	67	62
75	70	74	57	72						
NO						31	36	27	33	37
25	30	26	42	28						
Ns/Nr						-	-	-	-	1
-	-	-	1	-						
<b>8. Si el Presidente de Colombia no fuera Alvaro Uribe Vélez, ¿usted estaría de acuerdo con la reelección presidencial?</b>										
SI						28	27	28	33	27
27	31	28	21	31						
NO						33	38	29	48	45
18	28	37	31	38						
Depende de quien sea el presidente que se vaya a reelegir						38	35	42	17	28
54	41	34	48	29						
Ns/Nr						1	-	1	2	-
1	-	1	-	2						
<b>9. En su opinión, instaurar la reelección presidencial de manera permanente en Colombia es:</b>										
[4] Muy bueno						7	9	5	6	6
7	10	-	6	15						
[3] Bueno						49	50	48	48	42
56	51	58	44	38						
[2] Malo						28	26	29	34	32
22	24	31	27	29						
[1] Muy malo						11	14	8	7	14
9	15	5	15	10						
Ns/Nr						5	1	10	5	6
6	-	6	8	8						
<b>10. Usted esta de acuerdo con una nueva reelección del Presidente Hugo Chávez de Venezuela?</b>										
SI						3	4	1	1	1
4	4	2	1	4						
NO						94	92	97	99	95
93	92	95	96	96						
Ns/Nr						3	4	2	-	4
3	4	3	3	-						

# GARANTIAS

E D A D					TOTAL	GENERO		E S T R A T	
BAJO	18-25	26-40	41-55	56 o +	%	MAS	FEM	ALTO	MEDIO

**11. En su opinión, en Colombia existen garantías para los partidos de oposición?**

SI					36	42	31	71	31
33	29	38	41	37					
NO					52	51	53	29	58
51	60	49	52	47					
Ns/Nr					12	7	16	-	11
16	11	13	7	16					

**12. En su opinión, qué función deben desempeñar los partidos de oposición en Colombia:**

Participar en las tomas de decisión del gobierno de turno					48	50	47	46	45
52	48	55	38	51					
Control político del gobierno de turno					26	30	21	51	28
16	25	23	36	17					
No debe cumplir ninguna función					13	10	16	2	15
15	15	11	13	16					
Rechazar todas las propuestas del gobierno de turno					4	5	4	-	4
6	5	4	5	2					
Ns/Nr					9	5	12	1	8
11	7	7	8	14					

**13.Cuál es su nivel de conocimiento de los lineamientos de los partidos políticos en Colombia, es decir, conoce muy bien sus lineamientos, conoce moderadamente sus lineamientos o no conoce sus lineamientos**

<b>[Liberal]</b>									
Conoce muy bien sus lineamientos					7	7	7	26	6
5	8	3	7	15					
Conoce moderadamente sus lineamientos					47	53	42	61	47
43	41	46	57	42					
No conoce sus lineamientos					46	40	51	13	47
52	51	51	36	43					
<b>[Conservador]</b>									
Conoce muy bien sus lineamientos					8	10	5	29	5
5	5	3	15	8					
Conoce moderadamente sus lineamientos					43	47	40	66	45
36	37	46	45	42					
No conoce sus lineamientos					49	43	55	5	50
59	58	51	40	50					
<b>[El Polo]</b>									
Conoce muy bien sus lineamientos					9	10	8	11	10
7	10	12	9	3					
Conoce moderadamente sus lineamientos					37	45	31	51	41
31	35	35	44	35					
No conoce sus lineamientos					54	45	61	38	49
62	55	53	47	62					
<b>[El Partido de la U]</b>									
Conoce muy bien sus lineamientos					21	17	25	45	16
21	19	20	24	22					
Conoce moderadamente sus lineamientos					49	56	43	36	56
45	51	50	50	43					
No conoce sus lineamientos					30	27	32	19	28
34	30	30	26	35					
<b>[Partido Verde]</b>									
Conoce muy bien sus lineamientos					11	13	9	23	10
10	14	13	8	10					
Conoce moderadamente sus lineamientos					45	49	41	55	49
38	50	47	43	37					
No conoce sus lineamientos					44	38	50	22	41
52	36	40	49	53					
<b>[El PIN]</b>									
Conoce muy bien sus lineamientos					2	2	1	2	1
2	2	-	3	3					
Conoce moderadamente sus lineamientos					11	17	7	13	11
12	8	11	16	10					
No conoce sus lineamientos					87	81	92	85	88
86	90	89	81	87					

<b>[Cambio Radical]</b>										
	Conoce muy bien sus lineamientos				7	7	7	34	3	
4	5	5	12	8						
	Conoce moderadamente sus lineamientos				37	42	33	51	43	
29	29	36	47	36						
	No conoce sus lineamientos				56	51	60	15	54	
67	66	59	41	56						
<b>[Mira]</b>										
	Conoce muy bien sus lineamientos				3	2	4	9	1	
3	6	-	2	4						
	Conoce moderadamente sus lineamientos				20	27	13	29	17	
20	19	21	20	19						
	No conoce sus lineamientos				77	71	83	62	82	
77	75	79	78	77						

## PARTICIPACIÓN CIUDADANA

E D A D					TOTAL	GENERO		E S T R A T	
BAJO	18-25	26-40	41-55	56 o +	%	MAS	FEM	ALTO	MEDIO

<b>14. Usted vota porque:</b>										
	Su voto es un compromiso con la democracia de Colombia				52	49	54	47	51	
54	51	56	53	44						
	Se identifica con la propuesta política del candidato				32	34	30	29	36	
28	36	35	29	24						
	Le gusta votar				10	7	12	14	7	
11	7	9	5	22						
	Se identifica con el partido político del candidato				4	4	3	5	3	
4	1	4	7	2						
	Le cae bien un candidato				3	3	3	5	2	
4	4	-	4	8						
	El Estado le da un día libre				*	*	-	-	*	
-	-	-	*	-						

### 15. Cuál es su nivel de conocimiento acerca de los mecanismos de participación ciudadana: usted diría que sabe que es, no sabe que es o ha participado

<b>[Tutela]</b>										
	Sabe qué es				63	69	58	93	64	
55	63	66	60	62						
	No sabe qué es				28	21	34	7	24	
36	36	26	26	23						
	Ha participado				9	10	8	-	12	
9	1	8	14	15						
<b>[Asamblea Nacional Constituyente]</b>										
	Sabe qué es				38	47	30	80	39	
28	32	42	45	31						
	No sabe qué es				59	48	69	20	58	
69	68	54	55	61						
	Ha participado				3	5	1	-	3	
3	-	4	-	8						
<b>[Plebiscito]</b>										
	Sabe qué es				33	44	23	74	34	
22	30	32	33	37						
	No sabe qué es				64	52	75	26	61	
76	69	67	67	50						
	Ha participado				3	4	2	-	5	
2	1	1	-	13						
<b>[Referendo]</b>										
	Sabe qué es				61	71	53	90	67	
49	72	57	58	56						
	No sabe qué es				33	23	42	10	29	
43	22	35	38	39						
	Ha participado				6	6	5	-	4	
8	6	8	4	5						
<b>[Revocatoria del mandato]</b>										
	Sabe qué es				52	64	42	94	56	
38	42	51	65	52						
	No sabe qué es				45	32	56	6	42	
57	58	48	31	40						

Ha participado					3	4	2	-	2
5	-	1	4	8					
<b>[Consulta popular]</b>									
Sabe qué es					60	70	52	95	66
47	51	67	64	55					
No sabe qué es					35	23	46	2	29
48	44	30	33	35					
Ha participado					5	7	2	3	5
5	5	3	3	10					
<b>[Leyes de iniciativa popular]</b>									
Sabe qué es					33	39	27	69	30
27	27	34	36	32					
No sabe qué es					65	59	70	31	66
72	70	66	62	63					
Ha participado					2	2	3	-	4
1	3	-	2	5					
<b>[Cabildo]</b>									
Sabe qué es					38	45	32	53	42
31	29	43	36	45					
No sabe qué es					61	53	67	47	56
68	71	57	61	52					
Ha participado					1	2	1	-	2
1	-	-	3	3					

## DEMOCRACIA

E D A D					TOTAL	GENERO		E S T R A T	
					%	MAS	FEM	ALTO	MEDIO
BAJO	18-25	26-40	41-55	56 o +					

### 16. Para usted qué es la participación política?

Elegir y ser elegido					31	32	29	31	36
25	34	28	27	35					
Tener derechos y obligaciones					22	23	22	12	22
26	20	22	20	30					
Decidir quién lo va a gobernar					22	19	25	21	19
26	20	23	25	21					
Decidir en colectivo sobre lo común para todos					20	22	19	36	17
18	24	26	17	9					
Controlar a los gobernantes					3	4	1	-	5
1	2	1	5	3					
No informa					2	-	4	-	1
4	-	-	6	2					

### 17. Para usted qué es la democracia?

Tener derechos y obligaciones iguales para todos					58	62	54	41	58
62	55	62	52	63					
La igualdad efectiva de participación de todos en el poder					27	25	28	34	29
23	27	25	30	26					
El gobierno de unos pocos elegidos por la mayoría					9	9	10	5	10
10	18	7	10	1					
El ejercicio efectivo de un conjunto de libertades negativas					2	3	1	15	-
1	-	-	4	6					
Acordar delegar irrevocablemente poder para alguien					1	-	2	-	1
1	-	3	-	-					
No informa					3	1	5	5	2
3	-	3	4	4					

### 18. Con qué identifica usted la democracia colombiana?

El estado social de derecho					28	32	24	60	33
15	19	25	42	22					
El gobierno del, por y para el pueblo					27	24	29	19	23
32	25	33	21	25					
El autogobierno de todos					18	11	24	7	16
23	17	16	15	27					
El régimen presidencial					17	23	12	6	17
19	29	18	10	9					

El estado comunitario					5	3	7	-	6
5	7	4	4	8					
El régimen parlamentario					2	4	1	8	2
2	1	4	2	4					
No informa					3	3	3	-	3
4	2	-	6	5					

## INFORMACION GENERAL

E D A D					TOTAL	GENERO		E S T R A T	
BAJO	18-25	26-40	41-55	56 o +	%	MAS	FEM	ALTO	MEDIO

BASE = TOTAL ENCUESTADOS (Real)					300	152	148	28	144
128	75	91	77	57					
%	%	%	%	%	%	%	%	%	%
BASE = (Exp.)					9672	4516	5156	1029	4298
4345	2293	3104	2484	1791					
%	%	%	%	%	%	%	%	%	%

### 19. Qué nivel de estudios tiene usted?

Sin estudios					2	1	4	-	2
3	-	2	-	8					
Primaria					15	11	18	-	14
20	3	8	19	36					
Bachiller					43	42	44	21	37
54	50	41	54	23					
Universitario					29	35	25	38	38
19	46	32	19	20					
Postgrado					6	8	3	41	3
-	-	11	4	7					
Técnico					5	3	6	-	6
4	1	6	4	6					

### 20. En materia religiosa, podría decirnos cómo se define?

Católico					77	71	82	89	79
72	74	74	83	78					
Creyente de otra religión					15	14	16	9	13
19	10	23	11	15					
No creyente					4	8	1	2	6
3	8	3	2	2					
Ateo					2	4	-	-	2
2	6	-	-	2					
Ns/Nr					2	3	1	-	-
4	2	-	4	3					

### 21. En qué situación laboral se encuentra actualmente?

Trabaja					41	52	31	66	46
30	31	55	46	21					
Desempleado					23	19	26	5	17
33	25	26	25	12					
Trabajo doméstico o no remunerado					12	1	22	8	10
15	5	8	20	20					
Estudiante					10	10	9	-	9
12	35	3	1	-					
Jubilado/pensionado					9	12	6	16	12
4	-	1	4	40					

Otros					5	6	5	5	5
6	4	7	4	5					
Ns/Nr					-	-	1	-	1
-	-	-	-	2					

---



---

Encuesta realizada por el CENTRO NACIONAL DE CONSULTORIA  
Junio 5 de 2010

## **ANEXO 2: ENTREVISTAS**

Realizadas por

**ANGELA MARIA GIRALDO CADAVID**

amgiraldocadavid@gmail.com

### **TRABAJO DE GRADO**

Maestría en Estudios Políticos

Director Trabajo de Grado

**MIGUEL ANGEL HERRERA ZGAIB**

Tutoría II

Entrevistados

**ALEJO VARGAS VELÁSQUEZ, AUGUSTO RAMÍREZ OCAMPO,  
CESAR GAVIRIA TRUJILLO, ERNESTO SAMPER PIZANO, GUSTAVO  
PETRO URREGO, JAIME CASTRO CASTRO, JUAN CARLOS  
HENAO PÉREZ, MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA, RAFAEL  
PARDO RUEDA**

Del 27 de mayo al 23 de Junio de 2010



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

## Índice del anexo 2. Entrevistas

<b>Anexo 2. Entrevistas</b> .....	<b>157</b>
<b>Guía para las entrevistas</b> .....	<b>159</b>
<b>Entrevista a Alejo Vargas Valásquez</b> .....	<b>163</b>
Bogotá, 23 de junio de 2010	
<b>Entrevista a Augusto Ramírez Ocampo</b> .....	<b>172</b>
Bogotá, 17 de junio de 2010	
<b>Entrevista a Cesar Gaviria Trujillo</b> .....	<b>181</b>
Bogotá, 27 de mayo de 2010	
<b>Entrevista a Ernesto Samper Pizano</b> .....	<b>189</b>
Bogotá, 10 de junio de 2010	
<b>Entrevista a Gustavo Petro Urrego</b> .....	<b>199</b>
Bogotá, 15 de junio de 2010	
<b>Entrevista a Jaime Castro Castro</b> .....	<b>205</b>
Bogotá, 1 de junio de 2010	
<b>Entrevista a Juan Carlos Henao Pérez</b> .....	<b>213</b>
Bogotá, 21 de junio de 2010	
<b>Entrevista a Manuel José Cepeda Espinosa</b> .....	<b>224</b>
Bogotá, 27 de mayo de 2010	
<b>Entrevista a Rafael Pardo Rueda</b> .....	<b>233</b>
Bogotá, 3 de junio de 2010	



## **GUÍA PARA LAS ENTREVISTAS**

### **¿Qué régimen político le daría mayor gobernabilidad democrática a Colombia?**

#### **1. Temas**

- a. Sistemas de Gobierno aplicables en Colombia
  - i. Presidencialismo
  - ii. Parlamentarismo
  - iii. Semi presidencialismo
  - iv. Semi parlamentarismo
- b. Sistema de partidos en Colombia
- c. Sistema electoral en Colombia
- d. Papel de la oposición en Colombia
- e. Equilibrio de poderes en Colombia
  - i. Ejecutivo
  - ii. Legislativo
  - iii. Judicial
- f. Papel de los organismos de control en Colombia
  - i. Fiscalía
  - ii. Procuraduría
  - iii. Contraloría
  - iv. Defensoría
- g. Papel del Congreso de la República en Colombia
- h. Reformas a la Constitución del 91 en Colombia
- i. Reelección Presidencial en Colombia

#### **2. Tipo de entrevista: focalizada**

### **3. Objetivos**

- Conocer las experiencias personales de expertos con relación al régimen presidencial colombiano y las reformas que en ese sentido se han hecho a la Constitución del 91.
- Conocer la opinión de personas que han estudiado, elaborado proyectos, desarrollado tesis y tienen inquietud sobre el régimen presidencial colombiano.
- Conocer el concepto de estas personas sobre las perspectivas de realizar un ajuste en el sistema que permita fortalecer los partidos y el poder legislativo en Colombia.
- Saber porque los proyectos de reforma que en ese sentido se han presentado en el congreso no han tenido éxito.
- Analizar las posibilidades de una constituyente en Colombia para adoptar un régimen semipresidencial. Teniendo en cuenta que ya hay reformas en el régimen presidencial colombiano -ley de bancadas, voto de censura- que lo acercan a estos sistemas mixtos pero les falta la estructura para que estas medidas funcionen adecuadamente.
- Buscar alternativas para que el sistema político con sus organismos y componentes: sistemas electoral, sistemas de partido funcionen de manera más institucional.

### **4. Personas a entrevistar**

#### **1. Representantes del poder judicial**

- Dr. Manuel José Cepeda Espinosa
- Dr. Juan Carlos Henao Pérez

#### **2. Representantes del poder ejecutivo**

- Dr. Ernesto Samper Pizano
- Dr. Cesar Gaviria Trujillo

#### **3. Representantes del poder legislativo**

- Dr. Rafael Pardo Rueda
- Dr. Gustavo Petro Urrego

#### **4. Constituyentes**

- Dr. Augusto Ramírez Ocampo
- Dr. Jaime Castro Castro

#### **5. Representantes de la academia**

- Alejo Vargas Velásquez

### **5. GUÍA PARA LAS PREGUNTAS**

#### **PRESIDENCIALISMO EN COLOMBIA A PARTIR DE LA CONSTITUCION DEL 91**

1. ¿Cómo define usted el presidencialismo? ¿Cómo se ha desarrollado éste en Colombia en el pasado, presente y cómo lo ve en el futuro? ¿Qué recomendaciones haría? (A partir de la Constitución 91).

#### **PRESIDENCIALISMO Y GOBERNABILIDAD DEMOCRATICA**

2. En su concepto: ¿El presidencialismo obstaculiza o fortalece el proceso de democratización en Colombia? ¿Por qué? ¿Qué recomendaciones haría?
3. Según su opinión: ¿Cuál es el sistema de gobierno que más se ajusta a la situación política actual en Colombia? ¿Por qué?
4. ¿Cómo se relaciona la gobernabilidad con el régimen político? ¿Gobernabilidad con que régimen político? ¿Cuál régimen más adecuado para la gobernabilidad global?

#### **SISTEMA DE PARTIDOS POLITICOS, SISTEMA ELECTORAL Y OPOSICION EN COLOMBIA**

5. ¿Qué rol han desempeñado los partidos políticos en Colombia en el pasado, presente y cómo los ve en el futuro de Colombia? ¿Qué recomendaciones haría?

6. ¿Qué opinión tiene del sistema electoral actual? ¿Qué recomendaciones haría en caso de un cambio en el sistema presidencialista?
7. ¿Qué rol ha desempeñado la oposición en el pasado, presente y cómo la ve en el futuro en Colombia? ¿Qué recomendaciones haría?

### **EQUILIBRIO DE PODERES**

8. ¿Cuáles son las debilidades del congreso, a qué se deben y cómo se podrían superar?
9. ¿Cómo se podría fortalecer el equilibrio y la división de poderes en Colombia?
10. ¿Cómo se podría garantizar la autonomía de los organismos de control?

### **REFORMAS A LA CONSTITUCION DEL 91**

11. ¿Qué han pretendido corregir? ¿Qué le han hecho al presidencialismo? ¿Qué tan eficaces han sido las reformas?
12. ¿Qué opinión tiene de las reformas constitucionales que se han hecho en Colombia? ¿Cuál ha sido su experiencia frente a estas reformas?
13. ¿Qué opinión tiene de la reelección Presidencial en Colombia? ¿Considera que el sistema político actual de Colombia ofrece las garantías para la reelección Presidencial? ¿Qué recomendaciones haría?
14. Desde su perspectiva ¿Cuál es la reforma que se debe hacer en el presidencialismo de Colombia?
15. ¿Qué régimen escogemos? ¿Cómo se logra? ¿Se requiere una reforma Constitucional?

## ENTREVISTA A ALEJO VARGAS VELÁSQUEZ

Por Ángela Giraldo

Bogotá, 23 de junio de 2010 4:30 PM

### **1. *¿Qué diferencias hay entre presidencialismo, semipresidencialismo y parlamentarismo?***

Fundamentalmente tiene que ver con la legitimidad de origen, las competencias y las atribuciones de gobierno. La característica fundamental del presidencialismo es que tanto el presidente como el Congreso tienen sus propias legitimidades porque ambos producto de una elección popular, esa es una virtud y un problema del presidencialismo. En un momento de tensión entre estos dos poderes, cada uno puede invocar su propia legitimidad de origen, lo que dificulta resolver la crisis. En el parlamentarismo como sabemos hay una única legitimidad de origen que es la del parlamento, es el único que es producto de la elección popular, no hay ningún otro órgano en el régimen parlamentario distinto al parlamento que sea producto de la elección de los ciudadanos. En el semipresidencialismo el presidente es electo popularmente pero su nivel de competencias no es tan grande como las de un presidente en un régimen presidencial, el parlamento tiene también su propia legitimidad pero tienen una distribución equitativa de competencias. En ese sentido hay una tendencia a trabajar de manera más o menos armónica, eso fue lo que llevó a los franceses en época de Mitterrand a inventarse la palabra “*cohabitación*” que hace referencia a un presidente de una orientación política distinta a la de su primer ministro. Fue lo que le pasó a Mitterrand con Chirac y, luego siendo Chirac presidente le pasó igual con Joseph Frank. Entonces en un semipresidencialismo hay un presidente con mucho más poderes que el presidente de un régimen parlamentario pero con mucho menos que los de un presidente de un régimen presidencial.

### **2. *¿En régimen parlamentario no hay una división marcada entre el ejecutivo y el legislativo?***

Hay división de competencias y atribuciones pero efectivamente la legitimidad y la soberanía la encarna el parlamento porque él es el único que es.

### **3. *¿Cómo funciona el poder judicial?***

El poder judicial tiene su autonomía, las cortes se eligen a través de procedimientos parecidos a los nuestros, es decir, a través de los Consejos de la Judicatura. Hay Tribunal Supremo de Justicia que funciona como tribunal de casación, no se ocupa de otra cosa porque hay una Corte Constitucional o Tribunal Constitucional, que es la máxima instancia. Están muy claramente definidos, eso fue lo que la Constitución del 91 no hizo. Nos dejaron una rama judicial con cuatro cabezas y eso es un lío pues el Consejo de Estado, el de la Judicatura, la Corte Constitucional y la Suprema, todos se consideran la cabeza de la rama administrativa e incluso la Fiscalía.

### **4. *El Jefe de Estado en los parlamentarismos es el rey...***

En los parlamentarismos el Jefe de Estado normalmente es el rey o la reina o presidentes como el caso alemán o el italiano donde no hay monarquías, pero un presidente que es electo por el parlamento, de nuevo la única legitimidad la tiene el parlamento.

### **5. *¿El parlamento elige tanto el Jefe de Estado como el Jefe de Gobierno?***

Si pero el parlamento no elige al presidente con una lógica simple de mayorías, o sea, sino que buscan un consenso de todos los partidos. Por ejemplo Giorgio Alemanno en el caso italiano, es un señor de izquierda, que está por encima del bien y del mal. Por eso el Jefe de Estado es un punto de unidad en la Nación porque su función es muy simbólica, representa al Estado, conduce las relaciones exteriores y es el comandante supremo de las fuerzas armadas. En ese sentido la estabilidad del régimen está en su cabeza, de las demás cosas se ocupa el primer ministro.

### **6. *¿Cómo funciona el semipresidencialismo en Francia?***

En Francia la última reforma constitucional acortó el periodo del presidente, fue sugerida por el presidente Chirac. El presidente tenía un periodo de siete años y

se redujo a cinco para acercarlo a los periodos del parlamento que son de cuatro, para que haya menos dificultad cuando son presidentes de una orientación política y mayorías parlamentarias de otra. Obviamente se puede dar pero en la medida en que las distancias entre las elecciones no sean tan grandes no hay un cambio tan grande en el electorado.

**7. *¿Cuál es la importancia de la división en los poderes?***

El presidencialismo se inspira en la clásica tridivisión de poderes de Montesquieu, que suponía que la garantía de un gobierno democrático era que esos tres poderes fueran totalmente diferenciados e independientes. En el parlamentarismo esa distinción si bien existe no es siempre tan clara porque el parlamento es el único que tiene una legitimidad digamos de origen, de base, porque es el único producto de la elección popular. En el sistema norteamericano hay unas combinaciones muy raras, en el sistema presidencial norteamericano muchos miembros de la rama judicial son elegidos. Por ejemplo muchos de los fiscales jueces y alguaciles son elegidos popularmente. En Colombia en varios momentos se ha hablado de la elección popular del Procurador por ejemplo, para que tuviera su propia legitimidad e independiera.

**8. *Dado que el Congreso representa un colectivo plural mientras que el Presidente sólo representa a la mayoría que lo eligió ¿Podríamos decir que un sistema parlamentario es más democrático que uno presidencial?***

En teoría el parlamento se supone que refleja mejor la realidad política de una sociedad porque está compuesto por fuerzas mayoritarias y minorías, el parlamento refleja mejor la opinión política de la sociedad, esa es una ventaja del parlamentarismo frente al modelo presidencial. Sin embargo en el presidencialismo las minorías tienen que tener garantías. Le propuse a Juan Manuel Santos el tema del estatuto de la oposición.

**9. *¿Cómo funciona el estatuto de la oposición?***

Mejora las posibilidades de garantías de la oposición, por ejemplo, que permita al candidato presidencial segundo en votos tener una curul en el Senado.

### **10. ¿Es cómo una especie de cohabitación?**

Si. Serpa, Gaviria, Mockus, en su momento hubieran tenido derecho a una curul en el senado, pero en nuestro sistema como ellos no van en las listas al Congreso quedan eliminados de la actividad política y no pueden hacer oposición. El estatuto de la oposición garantiza el derecho de réplica, el jefe de la oposición puede dirigirse por los medios de comunicación periódicamente y dar su opinión sobre los asuntos del Estado, puede tener acceso a la información. Lo que quiero decir es que el presidencialismo puede darle garantías a los partidos minoritarios para que cumplan la función de control político, si se tiene voluntad política.

### **11. ¿Por qué no hay estatuto de la oposición en Colombia?**

En todos los gobiernos, como en el de Samper y en el de Pastrana ha habido intentos pero siempre se cae. Un estatuto de oposición tiene que acordarse. Santos tiene el apoyo de una gran mayoría y tiene la idea de la *unidad nacional* eso implicaría llegar a un acuerdo con la oposición para el desacuerdo, de eso se trata el estatuto de oposición, debe ser parte de un proceso de conversaciones. Un gobierno con una amplia mayoría tiene que mostrar que tiene la capacidad de decidir no usar esas mayorías para atropellar, tiene que dar garantías a la oposición para darle garantías a la democracia a futuro. No es solamente un tema legal sino también de legitimidad porque piense en los candidatos que siguen con un porcentaje de votos que pasa por decir algo del 10% ó el 15%, esa una persona tiene más representación que un congresista electo, entonces también tiene derecho a una curul en el senado pero eso implica modificaciones en la Constitución pues hay que cambiar el número de senadores.

### **12. ¿Cómo se haría esa modificación Constitucional?**

Es cambiar el numero de curules, es decir pasar de 102 a 103 o 104. Ahora el tema es que en la peculiaridad de nuestro sistema político esos cambios dependen mucho de la voluntad del presidente y sobretodo en el primer año porque es cuando tiene todo el peso del poder político. La idea es que se pueda acordar unas reglas porque vamos a tener un gobierno con el 85% de apoyo y la



oposición va a hacer el Polo, los verdes solo tienen 5 parlamentarios y el Polo tiene 11 ó 12 que tampoco es mucho. Entonces hay que darle garantías para que esas personas hagan un buen control político, puedan hacer los debates de control, puedan comunicarse con la ciudadanía. Es importante cambiar el significado de la oposición en Colombia, históricamente ha sido estigmatizado. Se la asocia con algo negativo, ilegal, con la subversión.

### **13. ¿Qué papel debe cumplir de la oposición?**

La oposición es fundamental para un régimen democrático, cumple un papel de control político, debería ser parte de la comisión asesora de relaciones internacionales. No es que el gobernante vaya a perder sus mayorías, su capacidad, pero debe garantizar a la oposición, siendo minoría, cumplir con su papel de oposición pues si fueran mayoría serían gobierno.

### **14. ¿Qué opina del fortalecimiento e independencia del poder judicial en Colombia?**

Me parece positivo, sin embargo, hay que ponerle controles para que no ocurra lo de Italia, que se desarrolló el llamado “*gobierno de los jueces*” pues éste desvirtúa la lógica del funcionamiento de una democracia. En el caso italiano, unos jueces crearon incluso un partido político derivado del famoso proceso de “*manos limpias*” que se asemeja a la parapolítica. Es decir, los jueces no pueden terminar volviéndose legisladores ni haciendo política. Está bien que puedan enjuiciar a un legislador pero con todas las garantías, el gran problema que tenemos hoy día es que un congresista no tiene segunda instancia y eso es una falta de garantías. Me parece positivo que el poder judicial tenga autonomía porque es un contrapeso importante para los otros poderes, en eso jugó un papel muy importante la eliminación del fuero parlamentario en la Constitución del 91 porque en la del 86 era muy difícil juzgar a un congresista debido al fuero parlamentario.

### **15. ¿Qué opina del sistema de partidos en Colombia?**

El presidencialismo no estimula la formación de partidos organizados sin embargo con la reforma del 2003 se dio un avance importante. El umbral, la lista única por

circunscripción y la ley de bancadas obligó en cierta medida a los partidos a agruparse y a funcionar, hay que seguir avanzando. Pero no es sólo con leyes que construimos partidos, la ley ayuda pues crea un marco importante. No obstante hay otro tema fundamental, que es la cultura. Para influir en la cultura se requiere una tarea distinta, se trata de educación desde el Estado, desde la sociedad civil, desde la academia, desde los medios y desde los partidos. Hemos avanzado en varias dimensiones, antes de 2003 el transfuguismo era la norma, pero hasta ahora sólo hemos logrado un avance formal, se requiere un trabajo mucho más grande que es de orden cultural.

**16. ¿Quién debe liderar ese cambio cultural que requiera la sociedad colombiana?**

Me parece que el ministerio del Interior debería ser un líder en ese campo pero un trabajando armónicamente con todos los partidos, la academia, las universidades, la educación secundaria, los medios de comunicación para diseñar un conjunto de tareas, de cambios educativos. Los partidos también tienen que hacer su tarea, los políticos deben interactuar con los ciudadanos. Hay mucha gente que ve la negociación política como algo pecaminoso cuando la negociación es lo normal de la política. Y eso también es importante para construir partidos pues si el ciudadano considera que pertenecer a un partido es ser corrupto ningún ciudadano honesto va a querer ser de un partido.

**17. ¿Qué función deben desempeñar los partidos políticos?**

El Estado financia a los partidos sin pedirle nada a cambio entonces debería exigirles que hagan tareas de actividad política, de proselitismo, de reflexión, que tengan una vida permanente del partido y que carneticen su militancia. Eso está asociado también a los apoyos del Estado, no sólo los votos, sino cuántos militantes tiene usted efectivamente carnetizados que sean parte de su partido. Esas son parte de las tareas legales que ayudar a producir un cambio a nivel de la cultura política de los colombianos.

**18. ¿Por qué cree que en América latina no se ha hecho tránsito hacia un sistema semipresidencial?**

En América latina tiene una tradición caudillista muy fuerte, no es por azar que tenemos a un Uribe, a un Chávez, a un Correa, a un Evo. Todos esos son caudillos y esa ha sido nuestra historia y a esos caudillos les encaja mucho mejor el régimen presidencial.

**19. En Europa hubo Hitler, Franco, Mussolini, Stalin...**

En Europa fueron más esporádicos y la tradición cultural es menor. En Colombia hay mayor desconfianza en las organizaciones y las instituciones. Por eso las sociedades latinoamericanas buscan un salvador que les resuelva los problemas y no un partido con un proyecto que pueda cambiar el rumbo de una sociedad. ¿Quién era José Luis Rodríguez Zapatero? Un político cualquiera, pero su partido lo eligió como secretario y por ese puesto fue electo como el presidente, no porque se tratara de él sino porque por el partido que representaba.

**20. Aquí es al contrario, primero se crea un líder y después se crea el partido a su alrededor...**

Esa es la diferencia en las tradiciones. En Europa hay una confianza en las instituciones, en la organización, aquí hay es una confianza en los individuos, entonces en este modelo el presidencialismo les cae pero de perlas.

**21. ¿Cómo ve el futuro del régimen político colombiano?**

Creo que podemos ir progresivamente acercándonos a algo que se parezca a un régimen semiparlamentario sin que necesariamente vaya a ser un régimen semiparlamentario. Podemos ir estableciendo algunas reformas que le den mayores herramientas al Congreso, que fortalezcan los partidos, mayores posibilidades de acción a la oposición, mayores controles sobre el presidente. Eso podría llegar a ser a ser una especie de semipresidencialismo acotado.

**22. ¿Por qué conformarnos con un semipresidencialismo acotado en vez de adoptar un semipresidencialismo real?**

Soy poco crédulo de los cambios drásticos. En general las sociedades son reacias a ese tipo de cambios tienden más a cambios incrementales, entonces es mucho más fácil ir avanzando progresivamente en esa dirección con algunas reformas, a

que si digo nos acostamos con presidencialismo y nos levantamos con semiparlamentarismo, eso lo veo mas difícil.

**23. El Dr. Jaime Castro dice que la Constitución del 91 ha quedado convertida en una colcha de retazos por la cantidad de reformas que se le han hecho ¿No piensa que agregarle las reformas de las que hablamos contribuiría a deteriorar más la Constitución colombiana?**

No comparto la apreciación del doctor Castro porque el constitucionalismo nuestro no es como norteamericano, allí tienen la misma Constitución de los padres fundadores con pocos artículos y enmiendas. Nuestras reformas reflejan la evolución de las sociedades, con nuestro constitucionalismo no podemos pretender no hacer cambios porque éstos están asociados con momentos coyunturales. El constitucionalismo norteamericano es otra cosa. Me parece que lo fundamental, que es el concepto de Estado Social de Derecho, es decir la parte orgánica de la Constitución, se mantiene. El hecho de hacer reformas no es negativo.

**24. ¿Qué posibilidades ve de una Asamblea Nacional Constituyente en el marco de un proceso de paz en el gobierno del presidente Santos?**

No lo veo muy viable porque estos grupos no tienen una representación importante para darles la oportunidad de organizar este país. Eso no compartiría la amplísima mayoría de los colombianos. Ahora, soy partidario por supuesto de alguna salida negociada con estos grupos pero no tiene nada que ver con lo que hicimos en el pasado.

**25. Perdieron toda la legitimidad nacional e internacional...**

Sí. La justicia internacional difícilmente aceptaría una cosa de esas y en la medida que pase el tiempo cada vez es más difícil para estos grupos lograr que tengan algún tipo de legitimidad internacional. Y nacionalmente, tienen una representatividad muy precaria. Por supuesto como me diría alguna vez Chucho Bejarano hablando de la negociación del M-19: “de lo que se trataba era de ayudarles a encontrar una salida honorable a la violencia y encontrar entrar a la

*vía política*”. Hay que ayudar en eso, pero de ahí a que sean casi una contraparte del Estado como son los sueños de las FARC, a mí juicio eso es irreal. Sin embargo si las FARC miraran realistamente el gobierno de Santos y Angelino sería un buen interlocutor.

**26. ¿Qué para usted que es gobernabilidad democrática?**

Muchas personas asocian la gobernabilidad democrática a mayorías en el organismo legislativo respectivo, es decir, tener mayoría en el Concejo para el Alcalde, en la Asamblea para el Gobernador, en el Congreso para el Presidente. Tener la mayoría es probablemente un requisito. Pero ese requisito tiene que ser el resultado de procesos de negociación política. Para que haya gobernabilidad democrática es importante que haya negociación entre las distintas fuerzas políticas alrededor de propuestas de gobierno que respondan a las necesidades y demandas de la sociedad. No es simplemente que un grupo atropelle a los demás porque tiene una mayoría. Esa es la lógica que le criticaban a Néstor Humberto cuando fue ministro del Interior, en ese momento el problema era de tener un voto de más, la mitad más uno y punto, con eso se aprobaban las cosas. En la formalidad puede ser pero eso no es gobernabilidad democrática.

## ENTREVISTA A AUGUSTO RAMÍREZ OCAMPO

Por Ángela Giraldo

Bogotá, 17 de junio de 2010 3:00 PM

**1. *¿Qué opinión tiene usted sobre el presidencialismo en Colombia y cómo piensa que se ha desarrollado este a partir de la Constitución del 91?***

Los constituyentes tuvimos un largo debate sobre ese tema, pues algunos eran partidarios de disminuir el poder que la Constitución del 86 le otorgaba al presidente. Finalmente concluimos con un artículo muy perentorio, dice que el Presidente de la República es el jefe de la administración, Jefe de Estado, Jefe de Gobierno y supremo comandante de las Fuerzas Armadas. Es decir, para que no se pudiera dudar que estábamos estableciendo un régimen pálidamente presidencial le pusimos de una vez todas las atribuciones. Después se estableció la figura de la moción de censura de los ministros, pero en los 20 años de vigencia de la Constitución no ha habido una vez que se haya podido aplicar la censura. Decían que por haber incluido ese tema, estábamos acercándonos a un régimen parlamentario, pero no es cierto, lo que queríamos era fortalecer al Congreso para que sus debates políticos tuvieran consecuencias y no fueran una simple echadera de discursos. Entonces no hay duda que la Constitución del 91 es fuertemente presidencialista.

**2. *El presidente Samper dice que hubo errores en la parte orgánica de la Constitución del 91 porque le dejan muchas responsabilidades al presidente pero le quitan las herramientas ¿Qué opina usted de eso?***

En el gobierno del presidente Samper hicimos un foro muy serio con respecto a ese debate, fue ahí en el que el presidente Samper planteó la tesis de que tenía que reformar la Constitución para poder gobernar porque la Constitución lo había destituido prácticamente de las funciones. La mayoría de los expositores estábamos en desacuerdo con esa posición, el presidente había perdido la gobernabilidad por razones diferentes. Pienso que nosotros tratamos de equilibrar

las ramas del poder público, fortalecer el Congreso y la Justicia. En eso tiene razón el ex Presidente Samper.

### **3. *¿Qué pasó con el fortalecimiento del Congreso?***

Hubo algunos avances en el fortalecimiento del Congreso. Se consolidaron las reformas dándole capacidad de iniciativa al Congreso. Sin embargo conservamos el poder de veto del Ejecutivo en el tema de las finanzas públicas y todo proyecto que cree obligaciones pecuniarias a la Nación tiene que tener el visto bueno previo del ministro de Hacienda, la discusión del presupuesto para introducir partidas nuevas igualmente. Todo eso con el propósito de acabar con el tema de los llamados auxilios parlamentarios. No obstante, la autonomía del Congreso es cada vez más una caricatura desde que el presidente Uribe inventó los desayunos en Palacio, el Congreso perdió todas sus facultades, todo se resolvía en los desayunos presidenciales en donde el presidente daba la pauta, trazaba la línea y comprometía a los parlamentarios. Eso hacía adicionalmente que hubiera unos trueques que no se pueden ocultar, es una lástima que eso ocurra.

### **4. *¿Usted reconoce que aunque quisieron establecer el equilibrio entre los tres poderes terminaron dándole más poder al Ejecutivo?***

El predominio del poder del ejecutivo lo arrastraba por la reacción que hubo ante la Constitución de 1863, que fue una Constitución federalista y se cambió por la Constitución del 86 que era muy presidencialista. Pero fíjate en cambios tan fundamentales que se hicieron: se confirmó la elección popular de alcaldes, que habíamos logrado en el gobierno de Belisario Betancourt. Con eso se cortaba bastante la dependencia del país al presidente de la República y le adicionamos la elección popular de los gobernadores. La constitución del 86 era una pirámide, en la cúpula estaba el presidente de la República con los ministros. El ministro de gobierno con la firma del presidente nombraba a los gobernadores y con la firma de los gobernadores nombraba a los alcaldes, y con la de los alcaldes nombraba a los inspectores de policía. Entonces en realidad el régimen presidencial era absolutamente vertical, por lo tanto el solo hecho de haberle roto la columna vertebral a ese proceso quitándole nada menos que el nombramiento directo de

los gobernadores e indirecto de los alcaldes ya supuso un cambio notable dentro de la administración pública colombiana.

**5. *¿Usted cree faltó colocar frenos para que el presidente no pudiera utilizar todo su poder para hacer cambios en beneficio propio?***

¿Que más podíamos hacer nosotros? Establecimos un mecanismo en la Corte Constitucional que hacía imposible que el presidente de turno fuera el causante de mayorías adoc dentro de ese cuerpo porque no podía proponer candidatos sino dentro de cuatro años y después rotaban además por tercios cada tres o dos años. Eso era precisamente para proteger la Constitución de los procesos que pudiera tener y de las influencias del gobierno. Pero con un presidente que duró 8 años y que iba a durar 12 años y quien sabe cuántos años más, era absolutamente imposible equilibrar las ramas del poder público. No obstante habíamos creado un sistema jurisdiccional absolutamente autónomo, habíamos acabado con la cooptación en la corte, pero ese engendro que creamos del Consejo de la Judicatura ha funcionado en desmedro de lo que pensábamos los constituyentes y se ha entregado en la práctica al ejecutivo.

**6. *¿Qué cambios sugiere ante la aprobación de la reelección inmediata del Presidente y frente a las fallas del Consejo Nacional de la Judicatura?***

El mal de los 8 años está hecho, me parece muy difícil revertir, es decir, en la práctica lo que estamos eligiendo es con la fórmula de los Estados Unidos un periodo de cuatro años con una reelección. Porque lo que quedó claro es que no puede haber más de una reelección. El país tendrá, entonces, que pensar en ponerle tal cantidad de barreras al ejercicio del poder presidencial en época electoral profundizando en la ley de garantías. Que no estaba funcionando en esta de los 12 años, porque ni siquiera se supo cuando empezaba a contarse los periodos ni cosa por el estilo. Cuando hay un presidente que tiene la decisión de tratar de fracturar la Constitución para reelegirse o para fortalecerse, es muy difícil realmente oponerse, habrá que ser muy ingenioso en establecer y habrá que estudiarlo para poder prever que el presidente desde afuera le diera por cambiar otra vez la Constitución para volverse a reelegir... Dios no lo quiera...



**7. *¿Cómo están funcionando los mecanismos de participación ciudadana?***

Infortunadamente la legislación para desarrollar esos artículos constitucionales, quedó hecha de una manera tal que prácticamente las hace inaplicables. La ley 134 de 1994 que reglamentó los mecanismos de participación ciudadana: la iniciativa popular, el referendo, el plebiscito, la asamblea constituyente, la revocatoria del mandato, la consulta popular, el cabildo abierto; crea tal cantidad de barricadas que en la práctica son inaplicables. Creo que una de las cosas que habría que estudiar sería la modificación de esta ley 134.

**8. *¿Quiénes son los responsables del empoderamiento y pedagogía de las personas con el fin de motivar su participación ciudadana?***

Me parece que es el artículo 103, el que establece los siete mecanismos de participación, quedó camuflado en el segundo párrafo que el Estado contribuirá a la organización, promoción y capacitación de las asociaciones profesionales cívicas, sindicales, comunitarias, juveniles, benéficas u organizaciones no gubernamentales.

**9. *¿Cual es la responsabilidad de los congresistas con relación a la participación ciudadana?***

Tienen que empoderar a los ciudadanos estableciendo mecanismos de participación que desarrollen las siete maneras distintas de participar

**10. *La tutela es el mecanismo más utilizado, y no hace parte de los mecanismos de participación ciudadana...***

En este momento son un millón 200 mil tutelas que llevamos en estos 20 años, los derechos económicos, sociales, ambientales y culturales han sido capaces de existir en Colombia por la tutela. La tutela ha sido una de las grandes revoluciones de la constituyente y ha demostrado que sí se puede hacer justicia en Colombia y que la justicia no tiene que ser un elefante acostado sino que es un mecanismo muy ágil para la convivencia ciudadana.

**11. *¿Qué opinión tiene acerca del sistema de partidos? ¿Cómo están funcionando los partidos políticos en Colombia?***

Nosotros nos equivocamos porque veníamos del régimen bipartidista estricto consagrado constitucionalmente que hacía imposible la participación política en derechos esenciales como el de elegir y ser elegido si uno no era liberal o conservador. Por ello hicimos todo con el propósito de abrir camino para que hubiera muchos más partidos políticos. Lo que pasó es que ni en la imaginación más fértil se nos llegó a ocurrir que llegáramos a tener 74 partidos políticos, y la verdad es que con 74 partidos políticos no hay gobernabilidad posible. Entonces, las dos reformas que se han hecho sobre los partidos políticos a mí parecer han sido muy acertadas.

**12. *¿Usted piensa que esas son las reformas que hay que destacar?***

Sí, esas dos son fundamentales sobre todo la primera, la del 2003. Esa reforma fue muy sabia primero en modificar el sistema de cocientes y residuos para establecer la fórmula actual que hace equiparables los cargos de elección popular y aplica la necesidad de tener la misma cantidad de votos para cada uno de los candidatos, aplicando la fórmula d'Hondt. Hay otros artículos importantes que hicieron que de los 74 partidos políticos vamos en 12 que en realidad son 9 y al paso en que estamos yo creo que vamos a tener cinco partidos políticos. Me parece que serían suficientes, digamos una derecha extrema, un centro derecho, un centro, un extremo centro que es mi partido, un centro izquierda y un extremo izquierda democrática, ahí cabemos todos a pesar de la enorme imaginación que tenemos los latinos.

**13. *¿Qué opina del voto preferente?***

Soy amigo del voto preferente porque me parece muy riesgoso entregarle a los jefes de los partidos el manejo de ellos sin ningún tipo de contrapesos. Por eso, acuñó el Dr., Ramírez Moreno, una frase que todavía la usan a menudo que es la disciplina para perros, cuando los partidos están regidos por disciplinas para perros, entonces las autocracias se trasladan a los partidos que fue lo que destruyó la democracia en Venezuela. En Venezuela existían lo que llamaban allá las argollas doradas en que los directores de los partidos hacían las listas para el Congreso a su amaño. Antiguamente en Colombia, cada partido tenía que

encargarse de entregar en cada uno de los puestos de votación las papeletas de los candidatos, entonces la estructura que tenían que tener los partidos políticos hacía imposible que nacieran nuevos candidatos porque nacían muy pequeños. Ahora introducimos el tarjetón y quedó como responsabilidad del Estado poner en las manos del elector la manera de expresarse en cada una de las elecciones.

**14. *¿Qué opina del voto electrónico?***

R/ Pienso que es necesario pasarnos al voto electrónico. Porque, acudiendo a una campaña publicitaria de hace muchos años, de una pasteurizadora decía: “De la ubre a la boca ninguna mano la toca” a mí me gustaría que así fuera el voto en Colombia: el elector oprime un botón y eso llega a la Registraduría Nacional. No hay actas, no hay C4, ni C5, en donde se producen cualquier cantidad de cambios. Ahora que tenemos cedula dactilar es perfectamente viable utilizar los métodos electrónicos actuales que son muy buenos.

**15. *¿Cuánto falta para que en Colombia haya voto electrónico?***

Yo creo que muy pronto si se lo propone el país, estuvimos a punto de tenerlo no hace mucho y simplemente no había recursos para ello, pero ese es el costo de la democracia, hay que asignar los recursos que se requieren para ese propósito.

**16. *¿Usted no cree que el voto preferente personaliza la política y genera indisciplina en los partidos?***

Sí, pero prefiero eso al otro exceso, a que los partidos elijan los jefes de los partidos, elijan las listas. Por eso insisto en que han sido buenas las dos reformas. Por ejemplo, el hecho de obligar a los partidos políticos, a tener mecanismos democráticos para escoger sus candidatos, hoy prácticamente todos los partidos políticos tienen el mecanismo de consulta interna para elegir sus directorios, el partido Conservador, el partido Liberal, el Polo Democrático han elegido por voto popular a sus directivos, han elegido por voto popular a sus candidatos presidenciales, aún un partido totalmente insipiente como el partido verde, escogió sus candidatos por voto popular. Entonces no hay el riesgo que a mí me aterra de que el jefe del partido señale a dedo con una dedocracia a todos los directores .

**17. ¿Qué opina usted del parlamentarismo?**

He tenido algunas infidelidades con el presidencialismo cuando veo los abusos del poder presidencial pero me arrepiento luego creo que este país tiene que ser gobernado con un régimen presidencial.

**18. ¿Por qué?**

O un régimen parlamentario muy recortado. Primero, porque no hay partidos políticos suficientemente organizados, la base fundamental del parlamentarismo está en la fortaleza de los partidos políticos, cuando tengamos partidos políticos organizados de manera perfecta, yo creo que se podría considerar. En segundo lugar, por la índole de estos países latinos creo se necesita que haya una autoridad claramente establecida. Fundamentalmente esas dos razones son las que me mueven a pensar que todavía debemos vivir muchos años de presidencialismo en Colombia.

**19. ¿Qué opina de un sistema semipresidencial como el de la quinta república francesa?**

Eso lo intentamos con la famosa moción de censura. En el Ecuador se ha abusado mucho de ella a un presidente que no tenía mayoría en el congreso le cambiaron los ministros en una semana siete veces. Cuando un presidente no tiene mayoría en el Congreso está perdido. En el Perú existe un primer ministro que no es elegido por el Congreso sino por el presidente de la República y ahí se aplica la fórmula, como decían antes: el que escruta elige pero el que nombra manda, el que paga la nomina pide la música.

**20. ¿Cómo se logro evitar que la constituyente acabara todo, con el orden establecido?**

La constituyente colombiana era una constituyente constituida, pues estaba sometida a las reglas que le había trazado la Corte Constitucional cuando la convocó. No podía hacer era acabar con los poderes establecidos, no podía aumentarse tampoco su periodo recordándonos lo que había pasado en las

reformas de 1810, no podía suplantar al Congreso, etc. Entonces era una constituyente constituida que no podía hacer lo que se le daba la gana.

**21. Según el Dr. Jaime Castro, la constitución del 91 quedó convertida en una colcha de retazos como consecuencia de las reformas que se le han hecho ¿Que opina de esta posición?**

Si la Constitución del 91 tiene 380 artículos y se han reformado 56 entonces se ha tocado un 15% y del 15% hay unas reformas muy buenas. Diría que la Constitución no ha quedado desvertebrada. Respetando mucho a mi colega alcalde y colega constituyente no creo que se pueda generalizar de esa manera.

**22. ¿A qué le atribuye la reformitis de la Constitución Colombiana?**

Los colombianos piensan que la forma de cambiar las malas costumbres políticas es modificando la Constitución. Me acuerdo que al celebrar el quinto año de la Constitución afirmé rotunda: *“Con las constituciones no se cambian las costumbres, con las constituciones simplemente establecen unos mecanismos para que se puedan hacer algunas cosas, para tener gobernabilidad democrática necesitamos ciudadanas y ciudadanos, nosotros tenemos una democracia de electores, no una democracia de ciudadanos y ciudadanas, para que haya ciudadanos y ciudadanas lo primero que hay que hacer es tener educación y tener educación universal, y tener educación hasta el tope que dé cada uno de acuerdo con sus facultades e inclinaciones.”*

**23. ¿Para cuándo ve posible que haya educación universal en Colombia?**

Creo que vamos a un buen paso. En mi época de alcalde de Bogotá pude declarar que cumplíamos la Constitución del 86 con la educación primaria, el alcalde actual ha anunciado ya que vamos a poder decir que tenemos educación primaria y secundaria gratuita...

**24. Y están incorporando universidad en los colegios del Distrito...**

Esta tarea sucesiva de los alcaldes de culturizar a Bogotá, es una prueba de que se puede, lo que hizo Fajardo en Medellín es igualmente importante, lo que hizo Navarro en Pasto también, lo que está haciendo en este momento el alcalde de

Barranquilla y el gobernador del Atlántico. Están sobre la base de demostrar que se puede tener honradez en la administración pública y esa es otra base fundamental para que exista democracia. Hay que tener confianza en las instituciones, respeto por las instituciones, yo soy enemigo de andar erosionándolas, cambiándolas, modificándose al aire de los cabezazos de la gente, a eso hay que poner un poquito más de seriedad.

**25. *¿En la actualidad un proceso de paz ameritaría una Asamblea Nacional Constituyente?***

Hoy con la Constitución del 91 no sería absolutamente necesario hacer una Asamblea Nacional Constituyente. Si ponemos a las FARC a competir en elecciones no sacan cinco senadores, están con el 2,5%, entonces por eso establecimos unos mecanismos transitorios que en la Constitución que se agotaron en que el presidente de la República se podía en la negociación ofrecer un número de curules senadores, por decir algo 10 a 15 curules para que pudieran llevar a los espacios de decisión las propuestas que ellos tienen de reforma del país. Una cosa de esa naturaleza podría pactarse, exige una reforma constitucional pero eso es tan complicado.

**26. *¿En un gobierno de Juan Manuel Santos, quien posiblemente gana las elecciones, usted ve posible un proceso de paz?***

Sostengo la tesis de que no es posible hacer la paz en Colombia sólo por medio de las armas, no creo en la paz romana, en la paz de los sepulcros. Por eso somos criticados abiertamente por el presidente y nos acusa de un crimen terrible que es el de ser dialogantes, yo soy dialogante, me parece que por medio de la fuerza va a ser imposible llegar a una paz verdadera. Por lo tanto sigo siendo amigo de una solución negociada, el mismo Juan Manuel Santos fue amigo de ella años atrás.

## ENTREVISTA A CESAR GAVIRIA TRUJILLO

Por Ángela Giraldo

Bogotá, 27 de mayo de 2010 4:00 PM

### **1. *¿Qué opinión tiene sobre la Constitución del 91 y las reformas que le han hecho?***

Casi todas las reformas que le han hecho a la Constitución son inconvenientes, pero no se puede decir que desnaturalicen la Constitución o que le hayan quitado algunos de sus elementos esenciales. No me ha parecido que haya claras razones de conveniencia pero tampoco puedo decir que la Constitución la dañaron con los cambios que le han incorporado.

### **2. *Según su experiencia ¿Qué régimen político se acopla mejor a la realidad colombiana, el presidencial, semipresidencial o parlamentario?***

El tema de los sistemas presidenciales y parlamentarios no se puede mirar en abstracto. Mi presencia en la OEA por una década y luego de haber participado en muchos foros internacionales me han llevado a la convicción de que los sistemas parlamentarios son mejores en general que los sistemas presidenciales. El problema con los sistemas presidenciales es que hacen parte de las historias de los países. Un país no cambia su tradición de sistema político tan fácil salvo que haya una crisis demasiado profunda y grande. De lo contrario es muy difícil cambiar un sistema presidencial por uno parlamentario. Por ejemplo, en Latinoamérica eso no ha ocurrido a pesar de tantas crisis que ha habido y casi todos los híbridos que se han inventado en Perú o en Ecuador no han funcionado bien. En Colombia por ejemplo, trataron de crear un sistema parlamentario conservando una presidencia y eso ha sido una fuente de conflictos porque cuando la gente elige presidente tiene la idea de que el presidente manda; si tú le creas un sistema parlamentario paralelo, eso se presta a todo tipo de conflictos. En Haití por ejemplo, la Asamblea tiene que aprobar el gabinete del presidente y eso ha sido la fuente de problemas de gobernabilidad después de la dictadura de Duvalier.

No se puede cambiar un sistema político por teoría; yo soy un convencido de las bondades del sistema parlamentario pero uno no puede cambiar el sistema político en Latinoamérica, el presidente es el punto de referencia para la gente, para lo bueno y lo malo que pasa. Cambiar esa mentalidad por otra cosa es supremamente distinto, nosotros ya nos habituamos a la idea de que el jefe de Estado es el mismo Jefe de Gobierno y eso tiene unas raíces históricas muy profundas.

**3. *¿Qué propuesta haría usted para mejorar el sistema de partidos y el sistema electoral?***

Considero que la reforma de 2003 es una manera de organizar mejor los partidos, crear los umbrales y mecanismos de disciplina interna. Creo que es una buena reforma, soy partidario de profundizar en ella. Pero no en exceso pues los partidos demasiado disciplinados y estrictos pueden terminar produciendo un problema de gobernabilidad. Soy partidario del umbral y de la disciplina interna pero no podemos tener partidos como en un sistema parlamentario donde la disciplina interna es absolutamente esencial. Eso es incompatible con un sistema presidencial. Los sistemas presidenciales en general tienen partidos más flexibles en su comportamiento que le permiten al presidente construir mayorías para la aprobación de sus proyectos; ello coadyuva a la gobernabilidad, entonces no podemos llevar la disciplina de partidos al extremo de los sistemas parlamentarios.

**4. *¿Está de acuerdo con el transfuguismo?***

No, yo no estoy hablando de que estoy de acuerdo con el transfuguismo no; lo que estoy diciendo es que tampoco la disciplina se puede llevar a cada proyecto, que es un poco lo que pasa en los sistemas parlamentarios. El partido te ordena cómo debes votar, eso te mata los temas de conveniencia, o sea, los temas que se someten a disciplina deben ser reducidos, no pueden ser todos ni pueden ser al máximo porque eso haría muy difícil el funcionamiento del Congreso en un sistema presidencial pues finalmente, los parlamentarios tienen que mirar muchas iniciativas a la luz de su conveniencia y no simplemente de lo que el partido nos dicte. Entonces una cosa es que tenga que haber disciplina interna, que haya que



evitar el transfuguismo y otra cosa que todo se vuelva un tema de disciplina que es lo que pasa en los sistemas parlamentarios.

**5. *Entonces ¿Cómo se puede lograr el fortalecimiento del Congreso con el fin de que haya mayor gobernabilidad democrática en Colombia?***

El Congreso en Colombia casi nunca ha sido un factor de ingobernabilidad, uno no puede decir que luego de creado el frente nacional haya habido crisis políticas originadas en el Congreso. En Colombia existe voluntad de coalición y de compromiso, a mí me parece que en tiempos recientes el gobierno ha tratado de ir demasiado lejos en comprometer sus propias mayorías. No es extraño que en un sistema presidencial los presidentes traten de negociar con la oposición o con determinados parlamentarios ciertas iniciativas. Aquí está prosperando una idea, que a mí parecer es muy dañina y es que el gobierno tiene que conseguir el apoyo de cada miembro de su bancada para cada proyecto y eso es lo que ha conducido a ese tipo de situaciones.

**6. *¿Qué opinión tiene de los cuestionamientos que hubo al actual gobierno para la aprobación de iniciativas mediante el ofrecimiento de ddivas?***

Creo que es una mala práctica, eso ocurrió por la reelección, por una iniciativa que tenía un carácter un poco inconveniente, ese fue un mal precedente que introdujo el presidente Uribe; que él tuviera que otorgar un pago a cada parlamentario por cada iniciativa que aprobaba y en particular por la reelección, eso no debería pasar. Una cosa es que un gobierno atravesase dificultades porque no tiene mayorías para adelantar proyectos y trate de negociar con la oposición, y otra es llevar las cosas al extremo de remunerar o pagar lo que sea a cada parlamentario para que vote a favor un proyecto, eso me parece muy perverso.

**7. *¿ La reelección inmediata tiene suficientes garantías en la Constitución de 1991?***

La ley de garantías que se aprobó es muy pobre, no es una ley que dé suficientes garantías. Creo que esa reelección no quedó avalada por un sistema de garantías suficiente.

**8. ¿Se afectaron los balances de poder?**

Se afectaron los contrapesos democráticos. Nosotros insistimos en presentar un acto legislativo, despojando al presidente de ciertas cosas, de ciertos poderes cuando estuviera sometido a reelección. Creo que las garantías existente no son suficientes.

**9. ¿ Se afectaron las garantías en cuanto a los órganos de control, los nombramientos de los miembros de las juntas directivas del Banco de la República, la comisión nacional de televisión, el procurador, fiscal, por citar algunos ejemplos?**

Eso es un problema serio. Pero más serio aún es el exceso de influencia del presidente reelegido. La Corte Constitucional, la Contraloría que empiezan a darle demasiado poder al Ejecutivo, se pierde el sentido de los contrapesos democráticos y ese es un problema, no es el único; otro problema es esa figura tan extraña que se genera con ese tipo de reelección cuando solo el presidente puede hacer política y nadie más.

**10. Si. El presidente es el único que puede ser reelegido del Ejecutivo, no hay reelección para alcaldes ni gobernadores...**

Claro, entonces es un tema que crea desequilibrios muy extraños, o sea, un gobernador no puede hacer política, lo pueden sancionar pero el presidente sí puede.

**11. En ese sentido ¿Qué reforma propone a para restablecer las equilibrios de poder?**

Tenemos una fórmula para resolver el tema de los contrapesos democráticos. Al tema de la participación de los funcionarios en política aún no le tenemos una solución, creo que sería más realista prohibir expresamente determinadas conductas que están en ese mundo tan extraño en que el presidente puede hacer política y nadie más lo puede hacer.

**12. La reforma de 2003 se hizo para impedir el ingreso de recursos ilícitos en los partidos. Sin embargo surge del PIN que ha sido muy cuestionado**

***¿En su opinión las reformas que se han hecho a la constitución de 1991 han cumplido con su objetivo?***

Sí. Aunque nosotros hubiéramos querido el mecanismo de la silla vacía como lo presentamos al Congreso como parte de la reforma política. El gobierno se opuso. Es un mecanismo que quedó un poco débil porque no es suficientemente drástico para hacerle perder las curules a los partidos desde el momento en que una persona es investigada. De allí radica que la reforma esté un poco coja.

***13. ¿Qué opinión tiene usted del proceso de integración de Colombia?  
¿Piensa que la Constitución del 91 le brinda las condiciones para que haya una gobernabilidad global?***

La Constitución del 91 no se hizo para que hubiera más gobernabilidad, se hizo para que hubiera más garantías y más derechos. El eje de la Constitución del 91 es el respeto por los derechos, es una Constitución garantista y es la primacía de la Constitución sobre la ley y la primacía de los derechos sobre las leyes. Al principio hubo dudas de que fueran a crearse problemas de gobernabilidad con una Constitución así; la verdad es que el Presidente Uribe ha demostrado que aquí no hay ningún problema de gobernabilidad. De pronto si hubo problemas fue durante la administración Samper, pero tampoco fue mucho. Yo no tuve dificultad alguna. Los presidentes en Colombia en general pueden hacer lo que se proponen, no han encontrado serios escollos para que les sean aprobadas sus iniciativas.

***14. Usted me dice que la constitución del 91 fue concebida para garantizar los derechos...***

Sí.

***15. Siento como familiar de uno de los diputados asesinados por las FARC y que estuvo secuestrado por más de cinco años que eso no se cumplió. Nosotros acudimos a la OEA y hablamos directamente con el Secretario General Insulza, antes de que los asesinaran manifesté que los diputados estaban en una zona de combate y que podían ser asesinados. Le pedí***

***que los protegiera dado que el Estado de Colombia no lo estaba haciendo pues el presidente Uribe dijo que la vida de los secuestrados es responsabilidad de las FARC, y el anterior embajador de Estados Unidos William Wood mencionó que los secuestrados son enfermos terminales. Consciente de que los organismos internacionales bajo estas circunstancias deben garantizar la vida de los seres humanos y están en la obligación de prevenir un asesinato, solicite a su vez, a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos la creación de una instancia que los protegiera. Esto fue en marzo del 2007 y a mi hermano lo asesinaron en junio de 2007. Por ende considero que ni la legislación internacional ni la Constitución del 91 están cumpliendo con su deber de garantizar la protección de los derechos de los colombianos.***

Pero eso no es un problema de la Constitución sino del gobierno. El gobierno por razones humanitarias puede permitir muchas cosas, si no lo permite no es culpa de la Constitución sino del gobierno.

***16. ¿En un Estado de Derecho el presidente tiene la obligación de respetar y hacer cumplir la Constitución y las convenciones internacionales de las que Colombia es signataria?***

La Constitución le permite al presidente hacer muchas cosas en función del derecho a la vida y en función de razones humanitarias, lo que pasa es que la política del gobierno no era a fin con esas funciones. No es que la Constitución le impidiera al presidente hacer algo, la Constitución no se lo impide, la Constitución se lo permite...

***17. ¿Si en Colombia hubiese existido un sistema parlamentario o semipresidencial, donde hay un jefe de Estado y un jefe de Gobierno, se hubiera podido repartir la responsabilidad política de suscribir un acuerdo humanitario en la otra cabeza y el presidente hubiera estado blindado políticamente para actuar?***

Eso no tiene nada que ver con el sistema político, nada... el presidente lo podía hacer y no lo hizo, punto. No es un problema Constitucional sino un mandato político, y él lo entendió así, pero no es que no pudiera.

**18. *Usted dice que por temas históricos y culturales estamos más identificados con el presidencialismo pero en el momento en que adoptamos un sistema presidencial inspirado en Estados Unidos su contexto histórico y cultural era distinta al nuestro. Estados Unidos era y es federal, el presidente es elegido indirectamente, a través de colegios electorales, el poder del presidente en Estados Unidos es distinto al que tienen los presidentes en América latina, al igual que el poder de la Corte Suprema de Justicia en Estados Unidos, el presidente requiere de la aprobación del Congreso para nombrar su gabinete. Entonces ¿Podríamos afirmar que no es cierto que tengamos tanta afinidad con el presidencialismo norteamericano?***

No. Es que todos los sistemas presidenciales son distintos, cada país construye el sistema político que quiere, el de Colombia es distinto al de Venezuela y el de Venezuela es distinto de Argentina y éste al de Brasil, todos son diferentes.

**19. *Lo que quise decir es que Estados Unidos necesitaba un sistema presidencialista pues eran estados federales y necesitaba una unión fuerte a través del presidencialismo, nosotros no pues somos tradicionalmente centralistas...***

Qué vamos a entrar a discutir si se equivocaron los que crearon el sistema en 1821. La deliberación de si equivocaron en 1821 es otra cosa, estamos hablando de hoy, no de si en 1821 han debido crear un sistema presidencial o parlamentario; las tradiciones latinoamericanas y las tradiciones españolas no tenían nada que ver con los sistemas parlamentarios, eso no existía, era el gobierno fuerte. No habían muchos sistemas parlamentarios en Europa para ese momento.

**20. *¿Considera que en Colombia se debe hacer una reforma o considera que estamos bien?***

Los problemas de Colombia no pasan por cambiar la Constitución, yo no te puedo decir enfáticamente si se necesita o no algún cambio, pero los problemas que hoy tiene Colombia no tienen que ver con la Constitución sino con el estilo del gobierno que queremos tener o que vamos a tener.

## ENTREVISTA A ERNESTO SAMPER PIZANO

Por Angela Giraldo

Bogotá, 10 de junio de 2010 7:30 PM

**1. *¿Qué sistema de Gobierno considera usted, que le da mayor gobernabilidad democrática a Colombia y por qué?***

Sin lugar a dudas, un sistema de gobierno que garantice un mayor equilibrio de poderes; la concentración de poderes es de por sí antidemocrática y su equilibrio el mejor antídoto contra las formas autoritarias de gobierno. Este es, precisamente, el caso del presidencialismo, como lo estamos viviendo en todos los países de América Latina donde el exceso de protagonismo del poder ejecutivo frente a los demás poderes está dificultando la gobernabilidad democrática.

**2. *Pero en un sistema parlamentario el Ejecutivo y el Legislativo están unidos, porque el primer ministro hace parte del parlamento y se ha visto que el poder judicial no tiene mucha fuerza. El Dr. Manuel José Cepeda asegura que la independencia y fortaleza del poder judicial en Colombia es ejemplo para América Latina y Europa donde el poder judicial carece de importancia y capacidad de actuar....***

Lo primero es aclarar que en el mundo de hoy no existen sistemas totalmente presidencialistas o totalmente parlamentaristas. Lo que se dan son combinaciones con distintos énfasis entre los poderes Ejecutivo y Legislativo que se traducen en distintos niveles de responsabilidad política. Así miradas las cosas, para mí está totalmente claro que el sistema que garantiza una mayor y mejor gobernabilidad en democracia es aquel que enfatice más en el órgano Legislativo que en el Ejecutivo, claro está, con un marco definido de relación orgánica entre uno y otro. En América Latina, para seguir con el ejemplo, se han presentado muchos casos en los cuales la confusión entre las responsabilidades de Estado y las de gobierno, propias del presidencialismo, han terminado por desatar crisis de Estado que se hubieran podido conjurar apelando a los mecanismos de solución de “crisis sin ruptura” propios del parlamentarismo. La gente tiende equivocadamente a

pensar que el parlamentarismo es el gobierno de los parlamentos cuando de lo que se trata es de poner a marchar el binomio congreso-ejecutivo, entre otros efectos, para separar las funciones de gobierno de las de Estado y para poder solucionar las crisis apelando a fórmulas que no producen rupturas democráticas como el voto de censura y la convocatoria anticipada de elecciones.

**3. *¿En los países europeos donde existe el parlamentarismo o semipresidencialismo se ha usado el voto de censura para disolver el Congreso? ¿Le han revocado el mandato a algún Jefe de Estado o de Gobierno? ¿Se aplican efectivamente esas herramientas?***

Se han producido, frente a crisis profundas, convocatorias anticipadas de elecciones que han terminado en la sustitución de los gobiernos lo cual, en la práctica, puede interpretarse como una destitución apelando a la democracia. Repito: el sistema parlamentario permite la solución de crisis políticas sin producir rupturas democráticas ni apelar a subterfugios constitucionales como declarar incapaces o locos a los mandatarios de turno.

**4. *Muchas personalidades políticas y juristas colombianos como el ex presidente Gaviria, el ex magistrado Cepeda, el ex alcalde Jaime Castro, entre otros aseguran que en Colombia no hay crisis de gobernabilidad, que los momentos críticos se han resuelto sin mayores dificultades y que no ha habido inestabilidad como para pensar en replantear el sistema político ¿Usted qué opina?***

Entiendo la respuesta de Cepeda y de Castro que no han sido Presidentes. Me extraña la de Gaviria. Él sabe lo que es estar crucificado en la Presidencia por una crisis que se tiene que resolver sin lesionar la estabilidad institucional ni afectar la justicia. La alternativa política como salida, propia del parlamentarismo, es lo único que resuelve sin romper el orden establecido.

**5. *¿En que reside la oposición de adoptar un régimen parlamentario o semipresidencial en Colombia?***



La gente se opone al parlamentarismo diciendo que es “más de lo mismo”, es decir, darle a unos partidos desacreditados más poder del que tienen lo cual les parece un contrasentido. A primera vista, tienen razón. Empero, precisamente el parlamentarismo es la única salida que existe para superar la crisis actual de los Partidos, para organizarlos, para modernizarlos, para disciplinarlos, para ideologizarlos, en una palabra, para que actúen como verdaderos partidos. Fíjese en los resultados de las pasadas elecciones presidenciales cuando los dos partidos tradicionales quedaron prácticamente de últimos. Este pobre desempeño es consecuencia del hiperpresidencialismo que vivió Colombia durante los últimos años cuando la relación con los partidos de gobierno, en ausencia de una oposición orgánica, se hizo “al detal”, congresista por congresista, íntima expresión. Las otras fuerzas políticas actúan más como movimientos caudillistas que como expresiones orgánicas de programas políticos. Lo que tenemos aquí es una crisis permanente de gobernabilidad asociada con la inexistencia de una organización y de unos sistemas políticos fuertes con unos partidos definidos.

***6. Lo que se ha visto es que existe gobernabilidad en los sistemas parlamentarios donde hay bipartidismo o donde hay dos partidos fuertes como Inglaterra, España, Alemania y generalmente no hay mucha alternancia en el poder. Pero en países como Italia donde hay multipartidismo se pierde la gobernabilidad pues se convierte en un gobierno por asamblea que es inmanejable....***

Como te digo cada país tiene su realidad política que a su vez lleva a una versión distinta o de presidencialismo o de parlamentarismo. El sistema parlamentario no lleva al bipartidismo sino al binomio gobierno-oposición que es distinto y alrededor del cual se terminan configurando alianzas con o contra el gobierno y sus programas. El presidencialismo juega distinto; el esquema gobierno-oposición se desdibuja, el que gana la presidencia se queda con todo y el que la pierde, lo pierde todo. En un esquema parlamentario el que gana “forma” gobierno, pero el que se queda por fuera está rodeado de garantías para convertirse en alternativa de poder y tiene un escenario de confrontación democrática con el gobierno que

es el propio Congreso. En el presidencialismo, como su nombre lo indica, las cosas solo cambian con las elecciones presidenciales. En el parlamentarismo la política es tarea de todos los días, de debate permanente, la oposición es respetada como alternativa. Se entiende con el gobierno a través de propuestas programáticas que se presentan y discuten.

***7. Es evidente que usted se inclina más hacia un sistema parlamentario o mixto que hacia un presidencialismo...***

Por supuesto, yo creo que buena parte de la crisis de gobernabilidad que se vive hoy día en América Latina es porque nos hemos quedado en el peor de los mundos; con una mala copia del presidencialismo norteamericano, sin sus contrapesos como el federalismo y sin ninguno de los beneficios del parlamentarismo como los ya citados mecanismos de resolución de crisis políticas. Estados Unidos llegó a la forma presidencialista de gobierno cuando los estados federales vieron la necesidad de tener un “escenario de encuentro” en el cual pudieran legitimar proyectos nacionales. El Presidente de los Estados Unidos es un administrador de los intereses federales, sus funciones legislativas están totalmente acotadas y la Corte Suprema de Justicia guarda celosamente su relación con los mandatarios federales. En América Latina nos hemos quedado con los excesos del presidencialismo, sin el equilibrio geográfico del federalismo, el Estado y el gobierno confundidos y sin posibilidad de resolver políticamente las crisis.

***8. Tengo mis dudas sobre la falta de división de poderes del presidencialismo frente al parlamentarismo. En Colombia se ha visto que la Corte Suprema de Justicia es fuerte e independiente del Ejecutivo y aunque reconozco que el Legislativo está debilitado no puedo asegurar que está tan unificado al ejecutivo como se da en un sistema parlamentario, entonces quisiera que me profundizara más en este tema***

El problema es que cuando existe una concentración tan grande de poder en una de las tres ramas como es el caso del presidencialismo, cada rama termina haciendo lo que no le corresponde, el gobierno termina legislando, el parlamento

administrando justicia y la Corte Constitucional tomando decisiones, con fuerza legal, que corresponden al Ejecutivo, por ejemplo, efectuando apropiaciones presupuestales. En un sistema parlamentario existen vasos comunicantes entre el poder Ejecutivo y el parlamento que aclaran las funciones que tienen todas las ramas y las armoniza. Lo que tenemos hoy día es un poder presidencial tremendamente intervencionista en el Congreso que negocia al detal los apoyos a sus proyectos de ley sin que haya acuerdos programáticos previos con las bancadas, la viabilidad de proyectos de ley no avalados por el Ejecutivo presentados por la oposición es prácticamente nula.

**9. Según su opinión ¿Cuál es la reforma política más importante para?**

El tránsito de un sistema presidencialista asfixiante a uno semiparlamentario democrático. Es posible que la salida no consista en adoptar la fórmula inglesa o española de parlamentarismo; podría ser la de la V República Francesa que combina una presidencia fuerte, elegida por voto directo y un primer ministro que depende de la asamblea legislativa.

**10. ¿De qué manera buscaría ese cambio en el sistema de gobierno? Dado que la Constitución del 91 tiene hasta el momento más de 28 reformas. ¿Propondría una reforma más o convocaría a una Asamblea Nacional Constituyente?**

Tendría que ser el resultado de una Asamblea Nacional Constituyente y está el escenario óptimo para legitimar unos acuerdos de paz uno de cuyos contenidos principales podría ser el cambio de régimen político.

**11. El Dr. Manuel José Cepeda asegura que el riesgo de hacer una Asamblea Nacional Constituyente es gigantesco pues hubo muchas posibilidades de fracaso en la constituyente del 91 y que por ningún motivo recomendaría hacer una nueva Asamblea Nacional Constituyente. Sin embargo, el Dr. Castro dice que la Constitución del 91 está vuelta una colcha de retazos por la cantidad de reformas que le han implementado, que una Constitución tiene que ser algo integral y al haberle introducido tantas modificaciones no logra conservar dicha integralidad ¿Cómo se**

***pueden superar los riesgos de fracaso de una constituyente y evitar que la nueva Constitución quede convertida una vez más en una colcha de retazos?***

El mismo miedo que expresa el Dr. Cepeda, existía, como él mismo lo refiere, cuando se eligió la asamblea constituyente del 91 y esta proclamó la Constitución del 91 de la cual el ilustre ex magistrado es tan devoto. El miedo que existía entonces sobre el desbordamiento de la Constituyente no se dio. La Constitución aprobada es irreprochable en su concepción garantista de los derechos y los procedimientos para defenderlos. Sus mayores falencias tienen que ver con la parte orgánica de la misma que hacen, en la práctica, ingobernable el país. Coincido con Jaime Castro en que aquí de lo que se trata no es de seguir aprobando reformas y reformitas constitucionales como quien cambia varias veces el neumático de un automotor; por eso creo que lo único que justificaría en este momento una reforma constitucional de fondo, sería un acuerdo de paz que permitiera abrir algunos espacios institucionales para que la lucha armada se expresara políticamente como la adopción de un sistema semiparlamentario.

***12. El Dr. Pardo quien también está a favor de un régimen mixto de gobierno para Colombia, dice que la forma de hacerlo es a través de una Asamblea Nacional Constituyente pues el único que puede introducir legalmente cambios fundamentales en la Constitución es el constituyente primario.***

Coincide su apreciación con lo que acaba de señalar la Corte en su decisión sobre la exequibilidad de la ley que convocaba a un referendo para decidir sobre una nueva reelección del Presidente Uribe. La Corte dijo que los aspectos fundamentales de la Constitución tienen que ser modificados por el constituyente primario.

***13. Sin embargo, él dice que una constituyente sólo se debe convocar en un momento de crisis y que no estamos viviendo ese momento.***

R/ La presencia permanente de la violencia armada es una forma de crisis repetitiva que está haciendo severos daños a la gobernabilidad colombiana. Están

además como ya veíamos los problemas institucionales derivados de la misma Constitución del 91 que duplicó poderes, creó organismos excesivos de control, le quitó capacidad de manejo al presidente en temas como el orden público que tiene que compartir con la Corte Constitucional, la tasa de cambio que tiene que compartir con el Banco de la República o la regulación de los servicios públicos y la televisión. Hubiera resultado más lógico aprobar una reforma que simple y sencillamente fuera a la raíz del problema que es el reparto de las responsabilidades entre los distintos poderes del Estado.

***14. Lo más probable es que el próximo presidente de Colombia sea Juan Manuel Santos ¿Usted sinceramente cree que en un gobierno de Santos sea viable una Asamblea Nacional Constituyente en el marco de un acuerdo de paz? Si los temas de paz no han sido tocados en los debates de esta campaña presidencial. Su fórmula vicepresidencial Angelino Garzón que fue defensor del acuerdo humanitario ahora dice que no hay posibilidad, todas las posiciones frente a esos temas han cambiado ...***

Si quisiéramos interpretar la vieja enseñanza aquella de que 'si quieres la paz, prepárate para la guerra', podríamos decir que los avances en materia militar conseguidos por el Presidente Uribe en estos años han debido desembocar, necesariamente, en unos acuerdos para la paz. Por eso no es de extrañar que en Colombia estemos en este momento divididos entre unos que quieren una paz romana, la paz por aniquilación del contrario y quienes creemos que aquí sí cabe una paz negociada y que esa paz se podría hacer comprometiendo reformas de fondo como esta del cambio hacia un régimen político de gobierno de carácter parlamentario. No sería una tarea tan difícil si tenemos en cuenta que de alguna forma, el país ha venido avanzando en los últimos años hacia prácticas semiparlamentarias como la aprobación de la ley de bancadas, la disciplina partidista, las consultas internas de los partidos; considero que todas estas reformas apuntan en la dirección de un fortalecimiento institucional de los partidos y del Congreso que es el primer objetivo de un cambio de régimen político.

**15. Con relación al proceso de globalización que estamos viviendo ¿Qué sistema de gobierno piensa que da mayor gobernabilidad a Colombia y le permite una mayor integración a América Latina y al mundo?**

¿Por qué cree que los países de la antigua Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas en el momento en que se integraron a la democracia escogieron un sistema semiparlamentario, o semipresidencialista? Porque entendieron que este sistema era el mejor para empezar a construir una democracia desde cero y desde abajo. Este hecho lo confirma la circunstancia de que se hayan presentado más transiciones de sistemas presidencialistas a parlamentarios que a la inversa.

**16. El Dr. Cepeda sostiene que no existe ningún ejemplo de un sistema presidencial que se haya pasado al sistema parlamentario y que haya sido permanente en el tiempo, que en América Latina solamente se dio en Chile, pero que regresó al presidencialismo...**

No, en América Latina no ha habido, tal vez con alguna excepción en Uruguay en los años 20 que se estableció algo parecido a confederación helvética y un tímido intento efectivamente en Chile, no ha habido un intento serio con miras a un semiparlamentarismo, y no ha habido porque obviamente aquí el presidente es una especie de revuelto del esquema presidencialista norteamericano con la herencia monárquica española, es una especie de híbrido entre esas dos herencias que sin duda no ha funcionado.

**17. Entonces ¿Cómo creamos el escenario para convocar a una Asamblea Nacional Constituyente que permita la transición de Colombia a un régimen semipresidencial?**

En primer lugar no ayuda mucho esperar a que se presente una crisis profunda para poder hacer ese cambio, al contrario, va a haber una crisis profunda si no hacemos ese cambio; en segundo lugar, no hay que tenerle miedo a cambiar la estructura de la Constitución para darle cabida a una reforma de esta importancia, de alguna forma las constituciones reflejan los momentos políticos y la Constitución que no refleja el momento político puede llevar eso sí a conflictos y a

crisis de desencuentros y de enfrentamientos. Considero que el momento político actual es un momento de revisiones de fondo que se están viviendo no solamente en Colombia sino en toda América Latina y no va a haber ningún cambio político importante en el inmediato futuro, como no sea cambiar el sistema político, podemos seguir cambiando de sitio el problema pero no vamos a encontrar una solución hasta que no haya un cambio político.

**18. *¿Pero cómo creamos el escenario?***

El escenario se va dando si se precipitan unos acuerdos de paz, la constituyente sería un escenario válido para legitimarlos. De la misma manera hay que entender que en Colombia la política no se está haciendo en el Congreso sino en los juzgados, los medios de comunicación, las organizaciones no gubernamentales, eso sí va a crear una crisis profunda de gobernabilidad porque se está dejando al Congreso como una apéndice administrativa del presidente de la República, que legitima sin mayor análisis sus decisiones.

**19. *Pero si en 8 años del gobierno de Uribe en el que Juan Manuel Santos fue por un tiempo Ministro de Defensa no hubo un espacio para un acuerdo de paz ¿Qué le hace creer a usted que en el gobierno de Juan Manuel Santos pueda haber un espacio para un acuerdo de paz?***

Hemos llegado a una encrucijada en la que los costos de la política de seguridad democrática han aplazado la inversión social, el respeto de los derechos humanos, y las relaciones internacionales. Esos costos comienzan a ser mucho más altos que los beneficios de tener un país con más seguridad. Si el próximo gobierno no hace una revisión de fondo sobre estos temas, introduciendo rectificaciones, vamos a vivir una crisis mucho más profunda.

**20. *Entonces ¿Qué sugiere hacer políticamente en Colombia?***

Considero que hay que vincular una estrategia de paz con una estrategia de reforma institucional y que esta reforma institucional no se limite exclusivamente a introducir un sistema semiparlamentario que de por sí es muy importante, pero también hay que tocar otros órganos del poder y sobre todo, hay que reformar la

estructura organica de la Constitución del 91 que no hace fácilmente gobernable este país.

-----ooooooooo-----



## ENTREVISTA A GUSTAVO PETRO URREGO

Por Angela Giraldo

Bogotá, 15 de Junio de 2010 3:00 pm

### **1. *¿En Colombia hay gobernabilidad democrática?***

Pienso que hay la construcción de un proyecto democrático en la Constitución que parcialmente se implementa dependiendo del territorio: mucho más profundamente en Bogotá, mucho menos profundo en los litorales. Por ejemplo hay una especie de separación entre el poder jurídico que es el que existe en la Constitución y el poder real ligado al poder local por la herencia histórica de Colombia y ese poder local en muchos territorios está en manos de mafias que lo primero que hacen es impedir por definición el desarrollo de la Constitución. Por eso hay una separación tajante entre la gobernabilidad desde el punto de vista institucional y la gobernabilidad real del país. La gobernabilidad real es mafiosa en muchas regiones, no democrática e incluso totalitaria, en otras tiene espacios de democracia.

### **2. *¿Cómo se acaba con esas estructuras mafiosas que que están imponiendo gobernabilidad a su estilo en Colombia?***

Implica un cambio político: una estructura de poder sólo se cambia por otra estructura de poder esta vez democrática a partir de transformaciones de la misma sociedad, cambios políticos profundos que podrían ser violentos o pacíficos, para que sean pacíficos se necesitan una serie de condiciones internacionales y la construcción de un bloque de mayorías dispuesto a cubrir una gobernabilidad democrática al interior del país.

### **3. *¿Cuando usted habla de cambios profundos se refiere a cambios en la Constitución que se harían a traves de una Asamblea Nacional Constituyente?***

Sí, pero la constituyente es el efecto de un proceso de transformación de la sociedad. Primero se requiere ese cambio en la sociedad. Las posibilidades están allí: la mitad de la población sigue sin participar en elecciones, un sector

compuesto por millones de colombianos pobres venden su voto pero no tienen ninguna adscripción al régimen político. Se necesita un proyecto capaz de juntar ambas cosas.

**4. *¿Por qué no se ha logrado el respeto a los derechos humanos y la participación ciudadana que hacen parte de los principios fundamentales de la Constitución del 91?***

La aplicación de la Constitución e incluso el mejoramiento desde el punto de vista democrático pasa antes que nada por un cambio de la sociedad. La Constitución no es sino una propuesta jurídica que sale de fuerzas reales de la sociedad, sin estas fuerzas la Constitución pierde todo su sentido.

**5. *La sociedad tiene que estar motivada por algunos actores ¿Usted no cree que en ese sentido los políticos le han fallado a la sociedad?***

Los ciudadanos se organizan por fuerzas políticas, por fuerzas sociales o por individuos. En realidad no es un problema de desconocimiento de la Constitución, es mucho más que eso, hay un problema general en los estratos pobres de ignorancia que es aprovechada pero esa ignorancia no es simplemente académica, es una ignorancia política que se debe a que la mayor parte de la población aún no siente un proyecto político que la representa, ni que apuesta por ella. Mientras ese sujeto político no se construya la población no va a actuar en la función de sus propios derechos y sus propios intereses, constituir ese sujeto político es el reto del presente.

**6. *¿Un reto para quién?***

Para quienes queremos que se aplique la Constitución del 91

**7. *¿Sería un reto para los congresistas?***

No generalices. Hay congresistas que pertenecen a la mafia, que no les interesa para nada la Constitución. La Constitución debería interesarle a los campesinos pero el campesinado no se constituye como sujeto, debería interesarle a los pobres pero, excepto la tutela, digamos la pobreza en Colombia tampoco se constituye como sujeto político autónomo. Las clases medias y trabajadores

organizados más o menos han trabajado sobre la defensa del proyecto constitucional, pero este es un tema de fuerzas sociales.

**8. *¿Qué papel juegan los partidos políticos en la construcción de sujeto políticos?***

Hay partidos políticos que representan mafias, hay partidos políticos que representan intereses adversos a la Constitución del 91, unos son los grandes poseedores de tierras y, hay partidos políticos que tratan de representar intereses más populares y están en la lucha de convertirse en el sujeto político de esos sectores.

**9. *¿Cómo se pueden fortalecer los partidos políticos en Colombia?***

Yo pienso que el problema fundamental de la política, donde están inmersos los partidos, es el cambio de estructuras en la democratización del poder local, mientras el poder local no se democratice muchos partidos con fuerte arraigo en poderes locales seguirán sumidos en el dominio de las mafias.

**10. *El ex presidente López aseguraba que al adoptar un sistema parlamentario, el Congreso se fortalecería esto haría fortalecer a su vez los partidos políticos ¿Que opina usted de esta tesis del expresidente López?***

EL problema no está en las superestructuras. Hay una tesis sociológica, que dejó de usarse, dice que las sociedades tienen una infraestructura y una superestructura. Los regímenes políticos son superestructuras que tienen que ver con una línea práctica de la sociedad, puedes cambiar las superestructuras y si no cambias la línea práctica de la sociedad no estás cambiando nada. El centro no está en si el sistema se vuelve presidencialista o parlamentario sino si la base de la sociedad tiene una estructura democrática de organización, porque esa estructura democrática que tiene que ver con el terreno económico, con el social, con el político local. Puedes construir un presidencialismo democrático, puedes construir el parlamentarismo democrático, si lo que tienes son poderes mafiosos

capturando Estado desde la base de la sociedad, cualquiera de los dos regímenes se volverá mafioso.

**11. ¿Usted esta dispuesto a aportar en la construcción del sujeto político que tanto ha mencionado?**

Estoy en eso, lanzarme en una campaña presidencial, convocar millón y medio de personas alrededor de unos programas tiene que ver con un proceso de construcción de ese nuevo sujeto político.

**12. ¿Propondrá algún tipo de reforma a la constitución del 91 con miras a fortalecer la democracia?**

No veo que las reformas jurídicas sean las que profundicen la democracia, creo que la constitución del 91 la garantizaría si se aplicara, el problema es de aplicación de esas normas y la aplicación pasa por estructuras de poder.

**13. ¿Que opina de las 29 reformas que le han hecho a la Constitución del 91?**

Han sido contrarreformas. Generalmente a partir de la ley y de las reformas se ha tratado de derogar la constitución del 91, mientras la Constitución habla de derechos en materia de política social las leyes han convertido esos derechos en mercancías, es lo propio del neoliberalismo.

**14. ¿Cómo ve un proceso de integración de Colombia en América latina y en el mundo global?**

Lo veo posible a partir de que exista una integración productiva, cuando uno habla de producción habla de modelos de desarrollo. Colombia hasta ahora se integra a partir de cocaína, petróleo y carbón, estas manifestaciones producen o degradación de la sociedad o falta de trabajo o de empleo. Si Colombia se integra a partir de producción de alimentos e industria, su integración sería mucho más benéfica para la sociedad colombiana. Entonces el cambio de modelo de desarrollo es imprescindible para una buena integración con el mundo.

**15. En un sistema parlamentario o semipresidencial hay más unión entre el Ejecutivo y el Legislativo, el primer ministro hace parte del legislativo. ¿No cree que estos sistemas ayudan a que haya más consenso y más**

***participación pluralista en el manejo de las finanzas públicas pues no queda de manera exclusiva en cabeza del Ejecutivo?***

Si los partidos están en manos de mafias el parlamentarismo no sería sino una expresión más de ese poder mafioso. Así que ahí no está la solución. Imagínate lo que hubiera sido un régimen parlamentario con partidos cuyas bancadas, en buena parte, estaban ya aliadas al paramilitarismo.

***16. Justamente la reforma de 2003 se hizo para impedir los ingresos de recursos ilícitos y la participación grupos ilegales en las campañas políticas ¿Por qué ha logrado cumplir con ese objetivo?***

Porque el tema está en las estructuras del poder local. Mientras haya un sistema de poderes mafiosos locales con capacidad de manejar recursos en efectivo, todas las reformas que se hagan a nivel de superestructuras serán cooptadas por este tipo de poderes. Entonces hay que mirar primero cómo se reestructura el poder local. Yo avance en una tesis en mi campaña presidencial: para democratizar el poder local hay que democratizar la tierra, porque la tierra es la base del poder en muchas regiones de Colombia.

***17. ¿Propone una reforma agraria?***

No, porque estamos hablando de una tierra que ha sido capturada ilícitamente por la mafia.

***18. ¿Cómo hacemos los ciudadanos del común para participar de esa construcción de fortalecimiento de poderes locales y separar a la sociedad de los manejos mafiosos?***

A partir de construir sujetos políticos colectivos, esa es la fórmula de fortalecerlos, de apoyarlos, un voto más otro finalmente se vuelve una mayoría. El papel de la ciudadanía es protagónico, sin ella no se puede hacer unos sujetos políticos.

***19. Es decir que ¿Necesitamos de un gobierno pedagógico que influya en esa construcción de sujeto político?***

Toda política es pedagogía, positivo o negativo, toda política siempre es pedagogía.

## ENTREVISTA A JAIME CASTRO CASTRO

Por Ángela Giraldo

Bogotá, 1 de junio de 2010 4:00 PM

### ***1. ¿Qué elementos importantes diferencian un régimen parlamentario de uno presidencial?***

El régimen parlamentario es fundamentalmente europeo, se lo inventaron los ingleses y está en toda Europa y en muchos otros países del mundo, pero eso es fundamentalmente europeo. Un elemento clave en el régimen parlamentario es el órgano ejecutivo. Hay los tres poderes como en los regímenes presidenciales: Ejecutivo, legislativo y Judicial. Pero en el régimen parlamentario el Ejecutivo tiene dos cabezas el Jefe de Estado y el Jefe de Gobierno. Mientras que el régimen presidencial fue creado en los Estados Unidos, el Ejecutivo reside en una sola persona, el jefe del Ejecutivo es simultáneamente Jefe de Estado y Jefe de Gobierno. En un régimen parlamentario, donde existe monarquía, el Jefe de Estado es el rey, ejemplo de ello es Inglaterra o España. El Jefe de Gobierno es el primer ministro. Entonces se distinguen esas dos funciones y se ponen en cabeza de personas distintas. El Jefe de Estado tiene funciones más que todo protocolarias, de ceremonial, simbólicas, honoríficas; no es una figura política, está más allá del bien y el mal.

Por ejemplo, en caso de Alemania figuran en los periódicos de hoy que renunció el presidente de Alemania, él es el jefe de Estado. En los regímenes parlamentarios donde no hay rey el jefe de Estado es el presidente de la república. Tú ves en la prensa que las funciones del presidente de Alemania son simbólicas, el poder está en manos de la señora Merkel, la canciller. En el caso de Italia, ni siquiera sabes como se llama el presidente de Italia, en cambio sí sabes como se llama el primer ministro, el Sr. Berlusconi. El jefe de Estado tienen unas funciones honoríficas, de ceremonia, es el caso de la reina de Inglaterra, se dice reina pero no gobierna. En cambio el poder del Estado, el poder político y administrativo está en cabeza del Jefe de Gobierno, que es el primer ministro o es el canciller, es éste un primer elemento que es muy importante.

Otro elemento importante del régimen parlamentario es que la duración del Gobierno en el ejercicio de sus funciones la define el parlamento. Mientras que en el régimen presidencial el periodo del gobierno es fijo, en Estados Unidos es cuatro años, aquí es cuatro años, puede haber o no reelección, hay periodos fijos. El Congreso colombiano y el Congreso de Estados Unidos no le pueden poner término a las funciones del presidente de la República.

Ese punto es clave, en el régimen presidencial la vida del gobierno no depende de la voluntad del parlamento o del Congreso. El Presidente es elegido para cuatro años y se va a los cuatro años, lo pueden destituir judicialmente pero eso es a título de sanción. En cambio en el régimen parlamentario para que el gobierno empiece se necesita que el parlamento le dé su visto bueno y es lo que se llama la investidura que lo hubo hace poco en Inglaterra, entonces se presenta el primer ministro con su gabinete, hace una declaración de política y el parlamento vota y dice está de acuerdo, eso no se requiere en el régimen presidencial. Además el parlamento puede aprobar una moción de censura y tumbar al gobierno, es decir puede acabar con el gobierno.

## ***2. Pero el jefe de Estado también puede revocar el Congreso...***



Si. El Congreso tiene un contrapeso y es que el gobierno puede dar por terminada la sesión parlamentaria. Se pueden destruir mutuamente y eso hace que haya muy poco uso de la moción de censura, eso fue lo que ocurrió aquí, Pastrana una vez trató de disolver el Congreso, de revocarle el mandato al Congreso y el Congreso le dijo pero preguntémosle al pueblo también si quiere que le revoquemos el suyo...

### **3. *¿Y se hubiera podido?***

Era posible a través de un referendo, reformando la constitución. En el régimen presidencial se requiere convocar un referendo para revocar el mandato del presidente, en el régimen parlamentario no. En el régimen parlamentario sólo se requiere una proposición, una moción de censura. El Congreso dice usted fue gobierno hasta hoy y el gobierno le puede decir usted también fue parlamento hasta hoy o el gobierno se somete. En este caso cada uno juega a ver quien tiene las mayorías, porque se va a elecciones automáticamente, es un poco la formula nuestra de hagámonos pasito, yo no lo tumbo a usted gobierno y usted no me disuelve. Porque el gobierno puede disolver el Congreso aún sin moción de censura.

Estos son los dos elementos claves: la distinción entre Jefe de Estado y Jefe de Gobierno, y la moción de censura; eso es lo que distingue el régimen parlamentario del régimen presidencial.

### **4. *¿Cómo define un régimen semi presidencial y cómo se diferencia del parlamentarismo?***

En Francia dicen que hay un régimen semipresidencial, el jefe de Estado, el presidente de la república no es una figura decorativa, goza de un gran poder porque es elegido popularmente y nombra al primer ministro. En cambio en Italia y en Alemania donde hay parlamentarismo el presidente de la república es desdibujado, su elección no es popular, es de segundo grado, es nombrado por el propio parlamento.

### **5. *Dirijamos nuestra mirada a Colombia, ¿Qué opinión de la Constitución del 91?***

La Constitución del 91 nos sacó del limbo institucional en que estábamos a finales de los años ochenta; mostró la posibilidad de lograr consensos amplios entre fuerzas políticas disímiles sobre las reglas de juego necesarias para conquistar y ejercer el poder; y nos ha dado gobernabilidad durante épocas tormentosas, como fueron las del proceso 8.000 y el auge del narcotráfico, la guerrilla y el paramilitarismo, todo ello gracias, entre otras razones, a que la nueva Constitución se inspiró en principio filosófico-político todavía válido y conforme al cual se requieren más democracia y más garantías para resolver los problemas políticos, económicos y sociales, a que institucionalizó el concepto de Estado Social de Derecho y a que aseguró con acciones nuevas entre nosotros la vigencia de la Carta de derechos que promulgó

**6. *¿Qué concepto tiene de las reformas que le han hecho a la Constitución del 91? ¿Han producido los efectos esperado?***

La Constitución del 91 tenía identidad porque estructuró y caracterizó un sistema político y una determinada forma de gobierno. Además, definió claramente las relaciones de la ciudadanía con la autoridad. Cada una de las piezas o instituciones de esa Constitución se articulaba y armonizaba con el resto de sus piezas o instituciones. Ninguna de ellas era rueda suelta dentro del ordenamiento que organizó el Estado como un todo. Sin embargo, después de expedida la carta del 91 le han hecho 27 o 28 reformas. Las únicas importantes a mi juicio son: la que autorizó la reelección presidencial, dos que recortaron las participaciones de departamentos y municipios en los recursos de la Nación y, la que autorizó la extradición de colombianos. Las otras han sido reformas menores que no reflejan una idea del Estado o de la sociedad. Han vuelto una colcha de retazos, la constitución del 91.

**7. *¿Usted considera que el régimen presidencial es el que mejor se ajusta a la actualidad colombiana?***

El régimen presidencial es el que mejor se ajusta a la realidad latinoamericana. En América latina no ha habido régimen parlamentario, lo hubo en Chile que tiene una población de origen europeo, lo hubo durante diez años apenas y lo hubo en Brasil pero unos 3 o 4 años, de resto en América latina nunca se ha ensayado el régimen parlamentario, no tiene nada que ver con el temperamento nacional, con la realidad política de estos países. En Colombia de vez en cuando aparece alguien que hable del régimen parlamentario, pero nadie le para bolas así se llame López Michelsen.

**8. *¿Y que opina de un régimen semipresidencial para Colombia?***

A mí juicio no tiene sentido. Un régimen semipresidencial sería que hubiera un presidente de la República elegido popularmente y un primer ministro elegido por el Congreso, yo creo que eso crearía un choque de trenes en caso de que no coincidan el presidente y el primer ministro.

**9. *¿Cuál considera usted que puede ser la solución a la indisciplina de los partidos, a la corrupción y al debilitamiento del congreso?***

No tiene nada que ver el régimen parlamentario con la disciplina de los partidos, ni con la corrupción, yo creo que habría más corrupción con el régimen parlamentario.

**10. *¿Por qué?***

Porque los parlamentarios le dicen al presidente de la República o al que esté de primer ministro, o hace tal cosa o lo tumbamos...

**11. *Pero el presidente también podría tumbar al Congreso entonces tendrían que respetarse mutuamente...***

Eso llevaría al choque de trenes permanente, ¿Por qué crees tú que nunca se ha institucionalizado? ¿Por falta de imaginación de los constituyentes?

**12. *No. Pienso que lo han dejado todo en el campo teórico y no lo han llevado a la práctica...***

No lo han llevado a la práctica porque han concluido repetidamente que eso no le conviene al país. Es como si la Asamblea del Valle pudiera ponerle término a las funciones del gobernador.

**13. *Pues sería una manera de salir de una crisis sin necesidad de que haya una parálisis en el gobierno y que se debiliten las figuras institucionales. ¿Qué opinión tiene Usted de la gobernabilidad democrática en Colombia?***

Álvaro Uribe ha tenido gobernabilidad, la corrupción la hay en el régimen parlamentario, en el presidencial, en los gobiernos de izquierda, en los gobiernos de derecha, en los gobiernos de centro, en las democracias y en las dictaduras...

**14. *Si en Colombia se separa lo administrativo de lo político, es decir, si elegimos popularmente a un jefe de Estado, que maneje las relaciones internacionales, la soberanía y defensa de la Nación; y un jefe de Gobierno nombrado por el presidente con la aprobación del congreso, que administre y sea responsable de los recursos de la nación junto con el parlamento, de manera que el presidente no pueda utilizar los recursos y las políticas públicas a favor de campañas políticas ¿No cree que esta formula permitiría disminuir la corrupción?***

En ese caso la corrupción en ese caso no la haría el Presidente de la República, la haría el primer ministro...

**15. *El primer ministro es postulado por el presidente y requiere del voto de aprobación del Congreso, como no es elegido popularmente no haría campañas políticas con los recursos de la Nación***

Y el Congreso no lo aprueba si no le da gusto en lo que el Congreso quiere. Lo eligen los congresistas que son elegidos popularmente, el Presidente de la República hace política a través de los congresistas, a través de los auxilios que les dé, de los contratos.

**16. *Dr. Castro ¿Considera que el sistema electoral está funcionando adecuadamente?***

No. Es anacrónico

**17. ¿Qué reforma propondría para el sistema electoral?**

No soy especialista en el tema pero bueno, podría ser por el voto electrónico.

**18. ¿Qué opinión tiene del voto preferente?**

Es una necesidad en Colombia, sin voto preferente los partidos no logran hacer listas.

**19. Pero dicen que una manera de fortalecer los partidos sería acabando el voto preferente y que se volvieran a hacer listas cerradas...**

R/ Eso es cierto, en Dinamarca pero estamos en Cundinamarca. ¿Qué partidos hacen lista cerrada? Los que hacen lista cerrada no tienen ninguna posibilidad electoral; fracasó Mockus hace cuatro años, fracasó Peñalosa, en fin lista cerrada sólo lo hace MIRA. Yo creo que no hay más de lista cerrada y eligen dos senadores. Es que uno tiene que legislar teniendo en cuenta la realidad. Puede tratar de cambiarla y puede cambiarla en muchos casos pero no puede enfrentarla.

**20. ¿Qué opinión tienen de los partidos políticos colombianos?**

No son partidos, son paraguas electorales.

**21. ¿Esta a favor del fortalecimiento de los partidos? ¿O piensa que a nivel mundial los partidos tienen tendencia a desaparecer?**

No. Todo lo contrario se han fortalecido, no hay democracia sin partidos.

**22. En un régimen parlamentario o en uno mixto, los parlamentarios tienen que actuar cohesionadamente lo que implica que los partidos tienen que organizarse en bancadas y por consiguiente ser fuertes. ¿No considera usted que este tipo de régimen podría ayudar al fortalecimiento de los partidos en Colombia?**

A mí juicio, no.

**23. Entonces ¿Cómo podemos hacer en Colombia para fortalecer los partidos políticos?**

Hay muchos mecanismos y han venido medio fortaleciéndose. Eso tampoco lo haces tú de la noche a la mañana. Tú tienes 200 años de vida de anarquía de partidos, eso no lo cambias en un semestre.

Que cierren la cocina de Palacio. Porque invitan a los parlamentarios a desayunar o almorzar o comer y cambian de opinión. Los partidos en Colombia son los congresistas, no somos tú ni yo, los partidos de Colombia son partidos de congresistas, son los que mandan.

***24. Es decir, ¿Que si logramos que haya una disciplina en las relaciones entre el Congreso y el Ejecutivo se podrían fortalecer los partidos?***

El gobierno es el que corrompe a los partidos, le da lentejas, entonces tienen es que cerrar la cocina de Palacio, si no los invitaran a desayunar, almorzar o comer serían parlamentarios independientes.

## **ENTREVISTA A JUAN CARLOS HENAO PÉREZ**

**Por Ángela Giraldo**

**Bogotá, 21 de junio de 2010 7:30 A.M.**

### ***1. ¿Qué rol desempeñan los partidos políticos, las organizaciones sociales y la oposición en Francia?***

Bueno es un rol fundamental en la estructuración de la sociedad civil porque Francia es un país que tiene partidos políticos muy sólidos y que tiene sobre todo organizaciones sindicales y asociaciones de defensa de derecho que tienen mucho peso dentro de la forma y concepción de ejercer la política en Francia. De hecho alguna vez leí una estadística que decía algo así como que uno de cada dos franceses pertenecen a una asociación, a un sindicato, a alguna forma de expresión representativa de la sociedad civil.

### ***2. ¿En Colombia cómo ha visto el funcionamiento de las organizaciones sociales en la participación ciudadana?***

En Colombia la participación es mucho menor que en países como Francia. De hecho aquí los sistemas de partidos políticos han hecho crisis. Eso se nota con la constante aparición de nuevos partidos sin una tradición histórica, los partidos históricos se han ido desvaneciendo ante las nuevas fuerzas políticas. Lo que dicen los analistas y los politólogos es que las democracias latinoamericanas han estado sustentadas en la idea de los caudillos, en concepciones personalistas del poder, en formas de ejercicio del poder y de formación de los partidos a partir de un solo hombre, lo cual ha sido una tradición desde el siglo XIX. Si analizamos desde la época de Bolívar no ha parado esa concepción de la política, lo cual impide que haya una forma más democrática, más de consolidación de partidos donde lo que importa son los programas y los conceptos más que las personas que están en ese momento determinado. Como ocurre por ejemplo en Inglaterra, donde existen partidos sólidos independientemente de quien en un momento determinado sea el primer ministro.

**3. Entonces ¿La sociedad colombiana no ha alcanzado un punto de madurez intelectual en política? ¿No se ha construido un sujeto político de manera que los ciudadanos actúen y se interesen en los temas políticos?**

En comparación con los países europeos o con Estados Unidos de Norteamérica, Colombia todavía está con carencias en términos de representatividad política, es mucho lo que hay por hacer. De todas maneras se ha avanzado mucho, pero falta una mayor estructuración de partidos políticos en el sistema colombiano.

**4. ¿Quiénes son los responsables de hacer la promoción, difusión y motivación de la gente en los temas políticos?**

Creo que debe haber una sintonía entre la sociedad civil y los representantes de los partidos políticos, porque esas sintonías son muy pasajeras, son muy coyunturales. Para que alcanzar la solidez que existe en partidos como los demócratas y los republicanos en Estados Unidos se requiere un lapso de tiempo grande y permanente, pues la gente se debe ir identificando con unos programas concretos, se debe saber que un partido piensa así sobre un punto específico, el otro de otra manera, etc. Pero los partidos políticos no han tenido esa incidencia sobre la sociedad civil lo que permite que partidos coyunturales ganen elecciones en un momento determinado pero no logran representar esa trayectoria política que se requiere para que haya un sistema representativo.

**5. ¿La falla está en la democracia representativa o en la democracia participativa?**

Considero que la falla está más que todo en la democracia representativa porque desde la Constitución del 91 ha habido una democracia bastante participativa que es una de las características de esta constitución. Sin embargo se trata de una participación que se hace podría decirse en términos individuales, no de asociaciones gremiales, ni de sindicatos fuertes, esa participación se ha desvanecido mucho. No quiero decir que no haya sindicatos porque los hay, pero el poder que estos tienen es mucho menor al que tienen en otras sociedades. Si



miramos otras sociedades, cada vez que se va a hacer un proyecto de ley, que el parlamento va a votar alguna reforma estructural importante para la sociedad, inmediatamente hay una apropiación de la sociedad civil de ese proyecto de ley se discute y se debate en las calles, en las manifestaciones, en expresiones de la sociedad civil, lo cual realmente no ocurre en Colombia. En Colombia la sociedad civil más que políticamente se está expresando judicialmente, por ello una dificultad que tiene el sistema democrático es la judicialización de los conflictos sociales, eso tiene tanto de largo como de ancho, necesariamente no es algo positivo. En la sociedad colombiana podríamos decir que hay una democracia colectivista en el sentido de que cualquier persona puede instaurar acciones de tipo corte colectivista o lista que se llama, como son las acciones de nulidad, la acción de constitucionalidad, las acciones populares que hasta cierto punto pueden ir en desmedro de la constitución de sociedad civil mucho más organizada y más consolidada. La pregunta que uno se hace es ¿Por qué en Colombia los elementos de la democracia participativa representada en acciones de tipo judicial, está desbalanceada y desequilibrada con los elementos de la democracia representativa? ¿Qué está pasando entre esos dos polos? Pues lo ideal en una democracia es que estos dos polos estén equilibrados.

**6. *¿Podríamos decir que esto es consecuencia del fortalecimiento e independencia que ha adquirido el poder judicial en Colombia y, que además está superando los demás poderes en este momento?***

Yo no diría que el poder Judicial esté superando los demás poderes porque entre otras sería muy arrogante para un poder judicial hacer una afirmación de esas. Lo que diría es que el poder Judicial juega un rol importante en la sociedad colombiana, marca unos hitos trascendentes para el desempeño social de Colombia y eso se enmarca dentro de la colaboración armónica de poderes que dice que todo poder constituido en Colombia tiene que propender a la concreción del Estado Social de Derecho. Entonces yo no diría que el poder judicial esté sobrepasando al poder legislativo ó al Ejecutivo, sino que a diferencia de lo que

ocurre en otros países el poder judicial tiene un papel más importante en la concepción de lo que es la sociedad.

***7. El mecanismo de participación ciudadana que más se utiliza es la tutela, la gente no sabe que es una revocatoria de mandato, ni siquiera que es una Asamblea Nacional Constituyente, es posible que sepa que es un Referendo, pero desconocen los demás mecanismos de participación...***

Para que los mecanismos de participación ciudadana sean eficientes se requiere una sociedad civil organizada, es decir la construcción de grupos de personas identificados con pensamientos concretos que se muevan por unos intereses políticos en el buen sentido de la palabra, eso no ocurre mucho en Colombia. La tutela es básicamente de utilización individual, hay muchos casos en donde hay asociaciones que hacen tutela pero básicamente la tutela es una exigencia individual de derechos constitucionales fundamentales vulnerados, no hay una concepción política trascendente de derechos supraindividuales que sean defendidos a través de la acción de tutela, eso es residual dentro de las 35 mil tutelas que pueden haber en Colombia, no creo que haya más de 40 o 30 que tengan una concepción que apunte más hacia lo representativo.

***8. Me llama la atención que los colombianos que somos tan familiares y amigüeros no tengamos organizaciones sociales fuertes mientras que los franceses y en general los europeos que son mucho más individualistas si las tengan ¿A qué le atribuye ese fenómeno?***

No me atrevería a decir que la sociedad francesa es menos solidaria que la colombiana. Es cierto que la concepción individual es diferente, al igual que el concepto de familia, nosotros somos muy gregarios, Colombia no es un país con una gran cultura de solidaridad, eso se tiene que desarrollar cada vez más y vamos en la ruta de desarrollar concepciones solidarias no excluyentes. En Colombia falta ese elemento de democracia representativa que es lo genera solidaridad en términos conceptuales y no en términos individuales, porque yo puedo ser solidario con mi familia, puedo ser solidario con mis amigos pero cuando yo soy solidario con un proyecto político X, Y ó Z no importa, cuando yo

tengo una concepción de representatividad en mi ejercicio como ciudadano, en mi desempeño en la sociedad civil, esa noción de representatividad lleva un concepto de solidaridad muy grande y eso es lo que se mueve en los países europeos.

**9. Entonces ¿Podríamos decir que lo que ha fallado son los partidos políticos en el contacto con la sociedad civil?**

En buena medida creo que sí, y el reflejo de eso es como se han ido desvaneciendo los partidos tradicionales en Colombia, no ha habido todavía ninguno de los últimos 30 años diría yo que tenga una vocación de pertenencia para surtir ese vacío.

**10. ¿Cuáles son las ventajas y las desventajas del sistema presidencial colombiano y el sistema semipresidencial francés?**

El sistema francés está organizado más en torno a los partidos políticos que a las personas a diferencia de Colombia que está más organizado en torno a las personas que a los partidos. En Francia existe un sistema dual que combina lo positivo del presidencialismo con lo positivo del parlamentarismo. Del presidencialismo, toman la elección del Presidente por voto popular directo, con un periodo fijo de cinco años quien representa la unidad nacional, la defensa del Estado pero no las políticas públicas que reflejan las necesidades de la sociedad, pues éstas están en cabeza del Primer Ministro, figura que no existe en Colombia, que requiere del voto de aprobación del parlamento y por ende de las mayoría parlamentarias. Por ello un sistema semipresidencial permite consolidar los partidos políticos pues el partido político que gane las elecciones al parlamento tiene acceso al Primer Ministro lo que le permite gobernar, es decir que este sistema promueve la participación ciudadana en las elecciones parlamentarias y de esta manera la consolidación de los partidos.

**11. Justamente esa era la tesis que sostenía el ex Presidente López, él argumentaba que adoptar un sistema parlamentario en Colombia iba a producir el fortalecimiento del congreso y de los partidos políticos ¿Qué opina de esta posición?**

Si. Coincido con esa posición del ex Presidente López. Sin embargo creo que el primer requisito es la consolidación de los partidos que es lo que está por verse en Colombia. En el momento actual indudablemente hay partidos políticos pero si se analizan las elecciones hay partidos políticos que con tres meses de duración que están en finales de campañas políticas, eso sería prácticamente...

***12. Pero eso también es culpa del sistema presidencial que fortalece caudillos y personas en lugar de fortalecer partidos...***

En efecto el sistema presidencial vuelve personal el ejercicio del poder y anula muchos contra pesos positivos que tiene el sistema parlamentario. En esa medida es positivo adoptar elementos del parlamentario. Es importante tener presente que el parlamento es la máxima expresión de la representatividad popular. El parlamento tiene una ventaja que no tiene el presidente, a pesar de que los dos son elegidos democráticamente por voto popular directo, en el parlamento están representadas todas las fuerzas del Estado, en el Congreso de la República de Colombia se encuentran todas las tendencias políticas: de izquierda, de derecha, los radicales, los no radicales, los liberales, los neoliberales. El fortalecimiento del parlamento es positivo precisamente porque representa un pluralismo que es otro de los ejes centrales de la Constitución Política Colombiana, eso no se ve representado en el presidente, que es más la expresión de una mayoría determinada en una coyuntura histórica pero no es el reflejo de los distintos movimientos de una sociedad que si es el Congreso. Entonces en la medida que se fortalezca el Congreso se gana en gobernabilidad democrática.

***¿Qué papel desempeña la oposición en Francia?***

En Francia la oposición es fundamental, por ejemplo para discutir y lograr parar reformas básicas que proponen los gobiernos. En estos días con el presidente Sarkozy quería hacer una reforma del sistema pensional, eso hizo que salieran unos 5 millones de personas convocadas por la oposición, le decían al presidente muy en el juego democrático: *Señor Presidente no estamos de acuerdo con esa ley por favor revísela* y el presidente toma en cuenta el pronunciamiento popular,

lo acata. En ese sentido, no es que sea obligatorio, pero observa que hay elementos en que la oposición tiene razón.

**13. *¿Existen garantías para la oposición en Colombia?***

De base existen garantías. Sin embargo la violencia dejó huellas históricas tristes para la democracia colombiana, en un determinado momento ser de la oposición era un problema de vida o muerte. De hecho muchos líderes de la oposición fueron asesinados, Pardo Leal, Bernardo Jaramillo. Son elementos que uno debe recordar y a pesar de que hoy en día se puede decir que existe garantías para la oposición hay muchos factores de violencia, como los asesinatos de sindicalistas, indígenas, etc. En ese sentido aun no hemos alcanzado un nivel ideal.

**14. *¿Qué papel que ha desempeñado la oposición en los últimos años en Colombia?***

El Polo, por ejemplo, ha generado debates interesantes con argumentos serios y sólidos

**15. *¿Y el Estado los tiene en cuenta esos debates?***

Como ciudadano observo que políticamente muchas veces son tenidos en cuenta. Lo que quiero reivindicar es que el papel de la oposición es fundamental a una democracia. La democracia sin oposición no existe, teóricamente es necesaria una oposición y todo lo que un gobierno pueda hacer para garantizarla y para defenderla es sano.

**16. *¿Cómo ha funcionado la cohabitación en Francia?***

En el gobierno de Mitterrand que fue una de las elecciones populares más grandes que hubo para presidente, estando a mitad de su mandato perdió las elecciones legislativas y le tocó nombrar a Chirac como Primer Ministro era de un partido distinto al de Mitterrand, eso fue lo que se llamo cohabitación o sea, que si nosotros lo traspasamos a Colombia un jefe de estado como Uribe, con un jefe de Gobierno como Petro les tocaría construir consensos como en Francia.

**17. *Si porque ambos son legítimos...***

Si, y eso termina siendo interesante. En Francia cuando ocurrió este fenómeno, al principio había desconcierto ¿cómo Mitterrand va a poder estar con Chirac? Esos dos personajes que son políticamente antagónicos ¿Van a poder garantizar una permanencia de la sociedad francesa? Pues el hecho fue que se dio sin que se generen traumatismos y en ese diálogo interinstitucional con dos poderes legítimos, ambos con sus votaciones, ambos con su representatividad lograron seguir haciendo avanzar a Francia.

***18.El doctor Jaime Castro dice la Constitución del 91 quedo convertida en una colcha de retazos por la cantidad de reformas que se le han hecho. ¿Esta de acuerdo con esa posición del doctor Castro?***

No creo como dice el Doctor Castro que la Constitución del 91 haya quedado convertida en una colcha de retazos, pienso que sigue conservando su parte fundamental, sigue siendo influyente, pluralista, multiétnica, con sistemas de representación claros, con formas de concebir la descentralización entre poder central y entidades territoriales sólidas. Es cierto que la Constitución del 91 ha tenido 28 reformas, muchas han sido en aspectos puntuales coyunturales, pero eso no quita que fue un logro histórico para Colombia que renovó el ejercicio de los derechos ciudadanos y la participación política. La Constitución del 91 conserva los elementos esenciales que la definen y los conceptos claros que guían a la sociedad colombiana y eso es lo que en definitiva hace una Constitución

***19.En promedio se están haciendo una reforma y media por año ¿Qué problemas tiene el que la constitución sea tan fácilmente reformable? ¿Cuáles son las ventajas y desventajas con una constitución sólida como es la francesa o la de Estados Unidos?***

Considero que la posibilidad de reformar fácilmente una constitución no es positivo para la consolidación democrática que debe suponer la Constitución misma. Me explico, una Constitución está llamada a prolongarse en el tiempo, eso es lo primero, por eso es que no es una ley, por eso es que no es un acto administrativo porque supuestamente una constitución proviene de una Asamblea Nacional Constituyente que se coloca de acuerdo sobre unos elementos básicos esenciales

y esos elementos básicos esenciales no deben ser reformables. Ahora esto de la reformatis de la constitución política del 91 debe mirarse con relativismo porque la gran mayoría de las reformas son coyunturales y no cambian los ejes fundamentales de la Constitución. A diferencia de las Constituciones de Estados Unidos o de Francia, la Constitución colombiana del 91 se encargó de reglamentar demasiadas cosas, eso hace que constantemente tenga que reformarse sobre aspectos puntuales pues debe ajustarse al momento que se esta viviendo.

**20. ¿Lo que quiere decir es que las Constituciones de Estados Unidos y la francesa son Constituciones más generales y que la Constitución del 91 es demasiado específica y abarca muchos temas particulares?**

Claro, eso se ve desde el número de artículos hasta por su contenido. Quizá debido al momento histórico que estaba viviendo Colombia se requería que el constituyente avalara demasiados principios para poder lograr un consenso nacional y poder lograr una armonía en nuestra sociedad. Eso no es negativo, es propio de los países latinoamericanos. La Constitución Norteamericana tiene siete artículos y sus reformas de la vienen desde el siglo XIX . Con base en eso la Corte Suprema de Justicia ha sacado fallos sin necesidad de alterar o cambiar los principios esenciales dados desde el siglo XIX. La Constitución francesa tiene 89 artículos.

**21. ¿Y la colombiana?**

Tiene 380 artículos, eso es muy propio de las democracias latinoamericanas, tienen el anhelo popular de que en la Constitución esté todo dicho.

**22. ¿Qué pasa en países como Inglaterra que no tiene Constitución?**

Existen principios generales prácticamente inamovibles, precedentes judiciales como elemento esencial de interpretación de los jueces y leyes. Las leyes reglamentan el ejercicio de los derechos en las sociedades con unos principios que se han ido decantando a través de siglos de historia de la jurisprudencia de cada país.

**23. ¿Qué condiciones se requieren para convocar una Asamblea Nacional Constituyente?**

Eso está en la Constitución, hay un título específico dedicado a la reforma de la Constitución, pero en términos políticos podríamos decir que se requiere convocar una Asamblea Nacional Constituyente cuando hay un sentir nacional sobre la necesidad de cambio de elementos esenciales de la forma como está organizada la actual Constitución. Eso fue lo que pasó en la Constitución del 86 al 91, se fue llegando a un acuerdo de la necesidad de cambiar las estructuras básicas de una constitución antigua, reformarla y reestructurarla por otra.

**24. El presidente Samper vería positivo convocar una Asamblea Nacional Constituyente en el marco de un proceso de paz y en esa nueva constitución tendría cambios fundamentales en el régimen político colombiano. ¿Usted piensa que bajo estas condiciones es viable convocar una Asamblea Nacional Constituyente?**

La convocatoria tiene sus reglas en la Constitución, debe ser incluyente con los actores en conflicto, ese sería un anhelo de la sociedad colombiana. Eso fue lo condujo a la Constitución del 91, las FARC no estuvo presente porque no acepto ingresar a dicha Asamblea. Si algo tiene de hermoso una asamblea nacional constituyente es que allí están representadas todas las vertientes de la sociedad que están en un proceso de reflexión íntima, interna sobre cómo debe organizarse la sociedad. Sin embargo con las asambleas nacionales constituyentes no se debe exagerar, no se debe hacer una asamblea nacional constituyente cada año pues perdería su razón de ser que es, tener la tendencia a una vocación de permanencia en el tiempo, ser una guía, una brújula que lleve a la sociedad por eso no puede estar sujeta a muchos cambios.

**25. ¿Usted cree que el fortalecimiento y la independencia del poder judicial podrían verse afectados en una nueva asamblea nacional constituyente? ¿Qué riesgos se corren en una constituyente?**



En principio una Asamblea Nacional Constituyente puede tener muchísimos más poderes de los que tienen los constituyentes derivados porque se trataría de un constituyente originario, sobre ese tema hay bastante discusión teórica. La independencia judicial es esencial en el funcionamiento de una democracia. Un aparato judicial que esté al servicio de los gobiernos no es justificado democráticamente, debe tener presente que su función es ser el guarda supremo de la Constitución, en el caso de la Corte Constitucional; dirimir los conflictos de conformidad con las competencias que marca la Constitución para las otras Altas Cortes y las jurisdicciones. En una asamblea nacional constituyente la independencia judicial podría verse amenazada dependiendo del debate que se dé al interior de ella.

***26. ¿Cómo ve el futuro del sistema político, el régimen político colombiano, las sociedades colombianas?***

Por definición soy optimista frente a todo, yo creo que en Colombia a pesar de las falencias democráticas va en camino a la consolidación de un Estado Social de Derecho que es el objetivo que estamos buscando por lo menos la mayoría de los colombianos. Un estado social de derecho que se represente más en una justicia material y no tanto en una justicia formal.

## ENTREVISTA A MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Por Ángela Giraldo

Bogotá, 27 de mayo de 2010 8:00 AM

### **1. *¿Qué países han pasado de un régimen presidencial a un parlamentario?***

El derecho comparado o el preconstitucionalismo comparado muestra que muy pocos países han pasado de presidencialismo a parlamentarismo y muestran que los que lo han hecho lo han hecho por periodos breves y se devuelven. Quizás hay alguna excepción que yo desconozca.

### **2. *¿Qué regímenes parlamentarios han pasado al presidencialismo?***

Claro, los regímenes parlamentarios tampoco se pasan al presidencialismo y la pregunta es muy válida porque apunta a un aspecto fundamental y es que la definición sobre presidencialismo y parlamentarismo tiene raíces históricas centenarias en el país; no son fruto del diseño institucional. El diseño institucional refleja una historia, puede orientarla pero no puede ir en contra de ella.

### **3. *¿Es posible que nos hayamos equivocado al escoger el régimen presidencial para Colombia y que sea un error seguir casados con esa historia?***

Es que uno no se casa con la historia, la historia existió y es un hecho. Creo que hay equivocaciones en la evolución histórica, pero es un hecho, es algo que está dado; uno puede criticar los errores históricos pero no puede eludirlos están ahí.

### **4. *¿Qué elementos del parlamentarismo pueden ser útiles para mejorar el presidencialismo?***

R/ Pensar en cómo introducir elementos de un régimen parlamentario en un presidencial es más viable que pretender cambiar de régimen de presidencial a uno parlamentario. Pensar en aquello que pueda ser útil para régimen presidencial, no en todo por ejemplo, yo creo que una de las grandes consecuencias negativas de un régimen parlamentario es la ausencia efectiva de

separación de poderes entre el parlamento y el Ejecutivo, y entre el parlamento y el judicial. Cuando uno dice pasemos a un régimen parlamentario lo que está proponiendo es acabar con el principio de separación de poderes. En un régimen presidencialista a la colombiana, incluso a la latinoamericana el tema de separación de poderes es crucial. Se trata es de cómo asegurar que la rama judicial sea independiente y Colombia es un gran ejemplo en eso; tenemos una rama judicial especialmente en las cúpulas muy independientes frente a lo que sucede en América latina; tenemos una rama judicial más independiente incluso que la rama judicial francesa, española, italiana, inglesa... Tenemos que valorar eso.

**5. *¿Cuales podrían ser esos problemas fundamentales, que usted considera que se presentarían, si se pasa de un régimen presidencial a uno parlamentario?***

Los cambios en bloque total de régimen se encuentran con dos grandes problemas: primero, la historia que existe y que está ahí así sea equivocada pero es nuestra historia y segundo, las consecuencias negativas de perder lo adquirido sin darnos cuenta. No creo que nadie que haya propuesto un régimen parlamentario esté proponiendo también acabar con la independencia de las cortes. Si uno se mueve hacia un régimen parlamentario tiene que reconocer que el parlamento es soberano y si el parlamento es soberano ¿Qué control constitucional puede haber de una ley soberana? Por eso es que en Inglaterra no hay control constitucional de las leyes, no hay manera de decir que una ley del parlamento británico es inconstitucional, es imposible.

**6. *¿Lo que quiere decir es no funciona el poder judicial en Inglaterra?***

Funciona para casos pequeños, es un poder judicial que resuelve caso por caso, lo de fulanito y sutanito, no más. En Inglaterra existe el principio de inmunidad del rey que se traduce a la inmunidad del Ejecutivo.

**7. *¿Podríamos pensar que una rama judicial tan fuerte esta debilitando el poder ejecutivo y legislativo en Colombia?***

No es cierto, tal afirmación no es del todo clara. Tomemos el régimen parlamentario en Italia; mire el proceso de *manu politik*. En Italia toda la cúpula política estuvo envuelta en escándalos de corrupción con la mafia. Mira cuantos dirigentes políticos en Italia fueron realmente juzgados. Te pongo este ejemplo para demostrarte que no es el diseño, es la historia, es el contexto. Otro ejemplo es el escándalo en Inglaterra sobre lo que nosotros llamamos los auxilios parlamentarios para uso propio, nosotros los acabamos. En Inglaterra un parlamentario pasa la cuenta al Tesoro de los gastos de su jardín, de la pintura de su casa privada, es un escándalo.

**8. *¿Se puede hacer algo?***

No se puede hacer nada eso es Inglaterra y eso es lo que sale público. Mira ahora el tema de la financiación, ¿Quién financia a quien en esos países? Nosotros idealizamos lo que sucede en Europa y eso es un gravísimo error; hasta Estados Unidos idealiza lo que sucede en Europa. Seguimos teniendo complejo de colonia; nosotros tenemos una historia y hemos construido unas instituciones acorde a la realidad de nuestra historia.

**9. *Algunas de las reformas que se le han hecho a la Constitución del 91 han sido para meter elementos del parlamentarismo que permitan mayor gobernabilidad democrática en el presidencialismo colombiano pero no ha funcionado...***

Funcionan, claro que funcionan yo pregunto ¿dónde ha operado la moción de censura en un régimen parlamentario?

**10. *¿No ha operado?***

Todos esos son mitos. Dime ¿Qué Primer Ministro en Gran Bretaña, en Francia, en Italia, en España o qué ministro en Colombia han sido sometido a moción de censura? Lo que sucede es que la moción de censura no está ahí. Alguien podría decir que funcionaron antes de la Segunda Guerra Mundial. En la Francia de la cuarta república funcionaron pero no hubo posibilidad de gobernar.

**11. La Quinta Republica francesa es semipresidencialista. Sartori dice que funciona como una lancha a dos motores cuando hay cohabitación funciona como un régimen parlamentario y cuando el gobierno es del mismo partido de las mayoría legislativas funciona como un régimen presidencial...**

Es muy interesante lo que ha pasado en Europa los últimos 10 años, hay una transformación enorme, ahí está la explicación de lo que pasa en el sistema francés, no es que pase de parlamentario a presidencial de manera inmediata, lo que pasa es que se parlamentariza el presidencialismo, o se presidencializa el parlamentarismo de las mayorías. Tiene esa flexibilidad, pero con unos elementos adicionales que no hay que olvidar y es que en Francia es imposible que el Consejo Constitucional tumba una ley, está prohibido; entonces por eso pueden tener esa flexibilidad porque cuando está en régimen parlamentario no se cae la ley, y cuando está en régimen presidencial tampoco.

**12. ¿Cómo podemos fortalecer el congreso colombiano para reestablecer el equilibrio de poderes?**

El Congreso no se fortalece necesariamente pasando a un régimen parlamentario, ¿quién es más poderoso en Italia, el parlamento o Berlusconi? Berlusconi, mientras que en Inglaterra no es más poderoso el primer ministro por el sistema electoral que tienen, un sistema mayoritario, el primer ministro tiene que tener unos equilibrios y como el sistema electoral inglés no se ha adaptado a las transformaciones de la sociedad británica, entonces el partido de la mayoría gobierna con mayorías muy precarias

**13. ¿Que reformas electorales propone para Colombia?**

Arend Lijphart escribió un libro sobre reformas electorales, con la misma pregunta, con el mismo tono escéptico hace la siguiente pregunta ¿Qué reforma electoral realmente sirve? sólo hay dos reformas electorales que producen impacto en el sistema de partidos, según ese estudio. Una, crear un umbral, eso es lo que genera cohesión. Por eso yo propuse el umbral. Hay diferentes niveles de umbral,

con diferentes impactos, lo que hay que conciliar es cohesión en el partido vs. exclusión de minorías, eso es lo difícil, entonces si tú pones un umbral muy alto estás excluyendo unas minorías.

**14. ¿Eso afecta la gobernabilidad democrática?**

Sí, afecta el pluralismo que es otra dimensión muy importante de la democracia, sobretodo en sociedades cada vez más complejas como las nuestras. Segunda, si la financiación es al jefe del partido, para que el jefe del partido haga con esa plata lo que quiera, no por reposición por voto obtenido. Es un sistema centralizado de financiación estatal otorga mucho poder al jefe del partido ya que al pasar el umbral los disidentes se mueren, entonces todos tienen que jugar dentro del partido; el umbral obliga a la disciplina del partido y eso crea un partido cohesionado.

**15. ¿Qué opina usted de las reformas de la Constitución del 91, han servido para lo que fueron planteadas?**

Hubo cambios importantes que le dieron aire a las maquinarias electorales tradicionales con las primeras reformas para darle aire a las reformas. Yo creo que la constitución del 91 sigue siendo la constitución del 91 en lo esencial

**16. ¿La reelección presidencial afecta los balances democráticos?**

Una no afecta, dos sí. Por eso la Corte me parece que hizo bien en aceptar una reelección y en tumbar la segunda.

**17. Pero si los periodos estaban hechos para controles de cuatro años, ¿no les faltó modificarlos?**

Eso no es cierto. Eso es lo que se dice en los medios de comunicación.

**18. El Presidente es quien propone la terna para elegir Fiscal, Procurador, Contralor, los miembros de la junta del Banco de la República, la Comisión Nacional de Televisión...**

Eso es lo que se dice en el debate. Veamos cada caso y miremos si es cierto. Cojamos cada uno de esos temas y eso está en la sentencia de la Corte de la primera reelección analizado con mucho cuidado; primer punto, arranquemos con

la junta del Banco de la República, antes de Uribe, todos los presidentes pusieron mayoría en la junta del Banco de la República sin reelección, eso no depende de la existencia o no de la reelección, depende es de que todos son nominados por el Presidente, que hay una renovación parcial y que no haya renunciadas. Entonces el primer fiscal, De Greiff, lo puso César Gaviria; segundo Fiscal, Gómez Méndez, lo puso Samper durante el gobierno; tercer fiscal, Osorio, lo puso Pastrana durante su gobierno; cuarto fiscal, Iguarán, lo puso Uribe durante su gobierno. Mire la reelección, cuál es el Fiscal que tenemos ahora, no hay porque tenemos un sistema de frenos y contrapesos de independencia judicial.

**19. Entonces ¿nunca ha habido controles en Colombia?**

R/ Sí hay controles, la prueba es que los hay todos, lo que pasa es que los controles funcionan con otra lógica. Y son institucionales. Tú no puedes decir que la junta del Banco de la República está al servicio del presidente que lo eligió. Entonces hay que tener mucho cuidado con eso, no es cierta esa afirmación y mucho menos con la Corte Constitucional y menos con la Corte Suprema, el único caso es la Contraloría.

**20. ¿Por qué la Contraloría?**

R/ Porque la Contraloría es el caso donde tú tienes contralores que son afines al gobierno de turno con o sin reelección, pero contralores excelentes que han hecho unas reformas magnificas en la Contraloría; un ejemplo, Hernández Gamarra, trabajo excelente y antes de él Ossa había hecho muy buen trabajo. Lo que pasa es que la Contraloría ya no puede ser vista como un organismo que tiene que andar girando hacia el Ejecutivo sus funciones son otras. Nunca ha habido más independencia judicial, nunca la Corte Suprema se le había plantado como se le ha plantado a un Presidente, la Corte Constitucional elegida durante el gobierno Uribe con las mayorías uribistas le ha tumbado lo que ha tocado y le ha aprobado lo que ha aprobado... ¿por qué? Porque es institucional

**21. El presidente Samper dice que la Constitución del 91 dio muchas responsabilidades al presidente pero al mismo tiempo le quitó las herramientas. ¿Qué opina al respecto?**

Que es una afirmación muy respetable pero que hay que aterrizar institución por institución, entonces el presidente tiene la responsabilidad de mantener una tasa de cambio o no. La gente no se la atribuye al Presidente.

## ***22. Pero constitucionalmente la tiene...***

Es cierto, constitucionalmente le atribuyen la responsabilidad al Presidente pero en la practica la tiene otro y la gente lo ve así. Por ello Cepeda insiste en que hay que mirar caso por caso y hace el siguiente análisis: El caso más crítico para Colombia es la justicia, no la justicia en general sino la del orden público, al Presidente se le atribuye la responsabilidad del orden público que tiene que manejar con la Fiscalía, fue cuando el Presidente Samper dijo un momentico a mí no me basta con nominar la terna del fiscal, al revés, yo tengo que elegir al fiscal. ¿Quién va a decir hoy que el Fiscal es del bolsillo del Presidente porque el Presidente es el responsable del orden público? Ese argumento perdió su importancia frente a dos hechos: Primero, sin tener fiscal el presidente Uribe hizo un cambio enorme en orden público, entonces la realidad mostró que un presidente sin tener fiscal puede. Y segundo, mostró que un Presidente en este contexto que puede influir en la Fiscalía, puede interferir muchos procesos que la gente no quiere que sean intervenidos. Lo que me parece importante de la afirmación del ex presidente Samper, es que lo que está implícito y lo que él dice es que hay unos equilibrios, claro, cuando alguien está gobernando esos equilibrios tallan. Pero esos equilibrios a largo plazo son buenos, y una Constitución está hecha para construir equilibrio entre instituciones en contextos históricos y políticos evolutivos. El gran arte de crear una Constitución es construir equilibrios, eso es lo más difícil y me parece que Colombia va bien.

## ***23. Colombia y los países de América latina tienen que integrarse al mundo global ¿Un régimen presidencial que es tan rígido permite esa integración al mundo global?***

El país de europeo menos integrado a la UE es Gran Bretaña. El más parlamentario de todos; parlamentarismo ó presidencialismo no son herramientas para eso, ahí entran a jugar otros factores cruciales. Colombia se ha integrado y



se ha integrado al ritmo que ha querido el parlamento colombiano no ha parado nunca el TLC, no ha parado nunca un acuerdo de integración; el parlamento británico sí ha parado la integración de Gran Bretaña con Europa. Lo que explica que un país esté más o menos integrado no es si hay parlamentarismo o presidencialismo. Matthew Shugart, escribió un libro muy interesante sobre presidencialismo se llama “Presidencialismo en sistemas divididos” *presidential divided Systems* en el que revisa el sistema presidencial en América latina, cuando evalúa la Constitución del 91, Shugart asegura que dentro de sus grandes atributos tiene la facultad de promover una fácil inserción de Colombia a la globalización.

#### **24. ¿Qué reforma electoral permite fortalecer el Congreso y los partidos?**

Me parece que se dio un paso muy importante con cifra repartidora, con umbral pero el voto preferente lo destruyó. Me opuse al voto preferente, yo del Congreso jamás hubiera votado esa reforma, porque los congresistas sí saben cómo funciona esto. Cuando se propuso el umbral, los congresistas la rechazaron.

#### **25. Entonces ¿Su propuesta es acabar con el voto preferente?**

Por supuesto. Una vez acabado el voto preferente surge la pregunta de si hay que combinar elementos de un sistema mayoritario con un elemento proporcional pero eso se topa con otro problema enorme que es la geografía política de Colombia, cualquier reforma electoral ambiciosa en Colombia podría llegar a implicar un diseño de circunscripciones electorales que no coincidan necesariamente con los departamentos. Ve tú a hacer ese cambio...

#### **26. ¿Reordenamiento territorial?**

imagínese eso es difícilísimo o rediseño al interior de un departamento. Digamos el Valle, el Valle no es una circunscripción electoral, dentro del Valle va haber cuatro distintas, vaya uno a dibujar eso ¿Quién hace ese dibujito? Porque según el dibujito la gente dice: usted lo dibujó así y eso va a favorecer a determinado candidato y en eso se centra todo el debate. En Estados Unidos sucede con los colegios electorales; por estados crean una comisión que diseña el mapa electoral

que permita recoger los votos de los demócratas y republicanos según su circunscripción, sin embargo esta es una tarea demasiado compleja. Por ende, una reforma electoral para Colombia resultaría dispendiosa, muy difícil porque en esencia una reforma electoral es decirle a los que están en el poder cambien las reglas que les da poder a ustedes.

***27. Habría que mostrarles también las ventajas...***

R/ La gran ventaja para el Congreso es recuperar su puesto, los congresista tienen la llave de la distribución del poder pero como está hoy los congresistas son elegidos pero salen desprestigiados. Lo que también me parece injusto.

***28. ¿Usted estaría a favor de convocar una nueva Asamblea Nacional Constituyente?***

No, por el riesgo de retroceso y de destruir un proceso bien diseñado con equilibrios. Se puede destruir eso que es muy valioso, que en muy pocos países han logrado en la historia de occidente. ¿Para qué volver a barajar las cosas que están relativamente bien? Colombia es un país de problemas, de crisis y lo que se diseñó en 1991 fue una constitución que permite gradualmente construir normalidad y afrontar la crisis ¿Quién va a diseñar todo eso otra vez?

## **ENTREVISTA A RAFAEL PARDO RUEDA**

**Por Ángela Giraldo**

**Bogotá, 3 de Junio de 2010 12:30 PM**

### ***1. ¿Qué opinión tiene de la evolución del régimen presidencial en América?***

El sistema presidencial sólo existe en América, su origen es estadounidense. Desde que los países americanos adoptaron el sistema presidencial en eso se han mantenido, este sistema no se ha cambiado en América, ningún país ha dado el paso del presidencialismo al parlamentarismo.

### ***2. En Chile hubo parlamentarismo durante un periodo corto...***

Si, pero como una cosa híbrida. Hoy en Perú hay una figura similar, existe un primer ministro pero obviamente es un sistema presidencial. De ahí proviene la discusión del ex presidente López que en sus artículos dejó clara. Mucha gente menciona: no puede haber sistema parlamentario sin partidos fuertes, López resalta que lo que hace fuerte a los partidos es el sistema parlamentario. Es como el cuento del huevo o la gallina.

### ***3. ¿Qué relación hay entre el régimen político y la gobernabilidad democrática?***

La democracia surgió en un sistema parlamentario que es el inglés, hace ya cientos de años y, el tema de disciplina era un tema de costumbre; eso tiene mucho que ver curiosamente con la arquitectura de los parlamentos. Cuando estuve en Irlanda del norte donde establecieron el parlamento hace muy poco, hace 10 años, me contaron que el diseño del recinto es fundamental para ver el comportamiento de la gente. En tal sistema parlamentario se sientan de un lado el gobierno y del otro lado la oposición y hay un foso donde se encuentra la mesa directiva; esta arquitectura es la base del sistema. En una votación, la gente está sentada en su banca y sale por una puerta, cuentan a los que salen por la puerta de un lado y a los que salen por la del otro lado. Entonces si alguien quiere votar

por otra iniciativa debe cambiar de partido, literalmente es subirse a una pared, bajarse y subirse a la otra y salir para que lo cuenten por el otro lado. Como ves, votar por algo distinto al partido es físicamente muy visible, se da una especie de constreñimiento colectivo. Ello fue como el primer origen del tema, definir quiénes están con el gobierno y quiénes están con la oposición, esa ha sido la base del sistema británico desde hace aproximadamente 300 años.

#### ***4. ¿Cómo ha evolucionado el sistema presidencial en Estados Unidos y en los países de América Latina?***

En Estados Unidos el sistema empezó como un sistema presidencial producto de la guerra de independencia que fue un proceso muy parecido al nuestro con Bolívar. Washington no quería divisiones, no quería partidos, él fue contrario a los partidos y Bolívar también lo fue. Bolívar cuando manifiesta que cesen los partidos se refería esencialmente a la creación de un gobierno que es lo que llaman ahora de “unidad nacional” es decir, que todo el mundo hace parte del gobierno. Es tal vez en la tercera presidencia de Washington que empieza el nacimiento del partido demócrata, partido más antiguo del mundo en este momento, y empieza marcando una diferencia frente a lo que existía. Este partido demócrata logra establecer una base política territorial muy grande y después aparece el partido republicano como reacción al partido demócrata, inicialmente no tenía ese nombre, creo que se llamaba partido nacional o algo así. Entonces el sistema presidencial surgió como un sistema de unidad en torno al presidente y después apareció un sistema bipartidista. En un sistema bipartidista solo hay dos posibilidades: que el Congreso esté o que no, con el presidente. En los 200 años de historia de EE.UU., solamente en dos ocasiones el Congreso ha sido elegido de manera distinta a lo del presidente, en los periodos de Bush y Clinton por dos años. Entonces el sistema presidencial solo funciona cuando existen partidos hegemónicos o bipartidismo. Cuando en Latinoamérica se rompe el bipartidismo, hacia los años 90, empiezan los problemas de gobernabilidad pues el partido del presidente no tiene la mayoría. Por lo tanto exige coaliciones y eso pasa en todos los países de América y las coaliciones muchas veces son el talón de Aquiles de

los gobiernos. En el primer gobierno de Lula hubo un escándalo tremendo porque un secretario compró a congresistas de otro partido con maletas llenas de plata; en Colombia está el tema de Yidispolítica; Fujimori se cayó por comprar congresistas. Y así muchos regímenes presidenciales tienen serios problemas para conformar las coaliciones porque en el régimen presidencial la cultura de la coalición no es dominante.

**5. En la actualidad ¿Existen diferencias entre el poder del Presidente de EE.UU. y el de Colombia?**

Claro, en Estados Unidos el poder del Congreso se elevó con la caída de Nixon pues el Congreso empezó a hacer leyes para quitarle poderes al presidente y dárselos al Congreso. Hoy el Congreso americano es muy poderoso, eso marca una diferencia importante entre el poder del Presidente en EE.UU y Colombia.

**6. ¿Qué opina usted de la defensa que hacen del presidencialismo con el argumento de cuestiones históricas y políticas?**

Creo que la cuestión histórica es innegable, por eso considero que es muy difícil decirle a la gente en Colombia, que no cree en el Congreso y que sí cree en el Presidente, cualquiera que sea, que ahora va a gobernar el Congreso. Pero el sistema francés que también lo están reformando porque todos los sistemas evolucionan, es un sistema en el cual se elige por separado Presidente y Congreso. El que manda es el presidente pero el presidente conforma el gobierno con un primer ministro producto de una coalición del Congreso. En Francia no hubo problema mientras el presidente era mayoría porque tenía como hacerlo. Pero hubo momentos en el gobierno de Chirac, en los que el partido contrario era quien ponía al primer ministro. Por eso en nuestro proyecto de reforma planteamos, unos poderes que el presidente no puede delegar, como son seguridad, defensa, hacienda. Entonces, si el primer ministro es de un partido distinto al del presidente de todas maneras el presidente retiene la facultad de manejar unos temas fundamentales.

**7. ¿Se puede decir que hay un sistema de cohabitación?**

Eso es lo que en Francia se llamó sistema de cohabitación...

**8. Sartori argumenta que los sistemas mixtos permiten un funcionamiento a dos motores, es decir que cuando el primer ministro y el parlamento son del mismo partido funciona como un sistema presidencial, si son de distintos partidos funciona como un sistema parlamentario, esto hace que las crisis no afecten el sistema, ni perjudiquen la gobernabilidad y sean fácilmente superables...**

Si eso es cierto y es la ventaja que tiene ese sistema. Hoy las coaliciones se hacen con transfuguismo, o con corrupción, o con mecanismos que desdibujan a los partidos, entonces me parece que hay que buscar un mecanismo diferente.

**9. ¿Qué mecanismo propone usted para implementar las reformas ó modificaciones necesarias en la Constitución colombiana?**

Ese es un tema muy de fondo porque pasar a un sistema parlamentario es un cambio sustancial de la estructura del Estado y eso no lo puede hacer el Congreso, por eso nosotros planteamos la convocatoria de una Asamblea Nacional Constituyente para abordar ese tema.

**10. ¿Ustedes plantearon una Constituyente solo para tratar ese tema?**

Claro es posible. Es que solamente una Constituyente puede hacer un cambio fundamental del sistema. Para cambiar de régimen político hay que hacer muchas modificaciones pues la Constitución colombiana se estructura sobre una base presidencial. En la reforma política de 2003 hubo una iniciativa para establecer un sistema mixto a nivel del gobierno municipal, en el que la elección de alcaldes fuera la elección de la lista mayoritaria.

**11. ¿Y el Gobernador en la lista de la Asamblea?**

Si, y el Gobernador en la lista mayoritaria de la Asamblea pero no a nivel nacional, porque el sistema de coaliciones es más corrupto a nivel departamental y municipal. El gobernante que gana, gana con una mayoría, si no, tiene que hacer un acuerdo, pero no es tan fraccionado como en este momento pues ahora hay gobernadores que ganan, y sólo tienen un diputado en la asamblea porque los

demás son de otros movimientos. Nosotros lo alcanzamos a plantear, mucha gente se opuso, por ejemplo Peñalosa dijo que el alcalde de Bogotá sería Moreno de Caro, eso le quitó fuerza a la idea. En España el jefe de la lista o la cabeza de la lista mayoritaria del Concejo es el alcalde pero tienen un sistema de mayoría absoluta, es decir que, si no hay uno que saque la mayoría hacen una segunda elección.

**12. ¿Qué piensa del sistema electoral colombiano?**

Es terrible, no es que el sistema electoral se haya vuelto malo sino que ahora es evidente que es malo, porque hasta la reforma del año pasado, solamente lo que se reclamaba en la mesa podía ser reclamado después, eso lo quitó la reforma política por eso hoy estamos viendo todos los problemas que hay.

**13. ¿Qué piensa del voto preferente?**

No me gusta, hay que buscar eliminarlo, destruye los partidos pues implanta la corrupción y la ilegalidad en los partidos...

**14. ¿Estaría de acuerdo con cambiar el régimen presidencial colombiano por uno sistema mixto?**

Sí, yo creo que es una buena idea, pero no es el momento pues el Congreso tiene 100 personas investigadas por parapolítica y uno no puede decirle a la gente que la idea ahora es que el Congreso gobierne.

**15. Pero eso es un círculo vicioso porque si no hacemos el cambio tampoco se va a fortalecer el congreso...**

Si lo que decía López, para que haya partidos fuertes tiene que haber régimen parlamentario...

**16. Los doctores Cesar Gaviria, Manuel José Cepeda y Jaime Castro afirman que en Colombia no hay problemas de gobernabilidad. ¿Usted considera que la gobernabilidad colombiana es democrática?**

No. Creo que la gobernabilidad tiene mucho que ver con pactos oscuros, con corrupción y con desdibujar la identidad de los partidos. La gobernabilidad está basada en que los partidos son maleables, eso no es conveniente.

**17. ¿ Usted piensa que la reelección inmediata está afectando los pesos y contra pesos democráticos**

Por supuesto que es necesario hacer unas modificaciones de pesos y contra pesos pero lo que más ha desequilibrado todo es la actitud del presidente. La actitud de Uribe está afectando más que las normas.

**18. ¿Estaría de acuerdo con convocar una Constituyente para cambiar el régimen político colombiano?**

Una constituyente puede hacerse para resolver una crisis mayor, hoy no hay una crisis mayor en el tema de gobernabilidad, hoy hay mayorías en el Congreso. El cambio de régimen político en Colombia es una buena idea en abstracto pero no tiene sentido político en este momento. Es muy difícil hacer cambios tan trascendentales si no son respuesta a algo. Dicho de otra manera, una buena idea no se vuelve una realidad por ser una buena idea sino porque es una respuesta a alguno que no funcionaba y yo creo que hoy el sistema de mayorías está funcionando.

**19. En America Latina han habido muchas crisis ¿Por qué no se ha dado el cambio al parlamentarismo?**

Siempre me ha parecido muy curioso que los regímenes en América Latina después de las dictaduras de gobiernos militares de 20 o 30 años y regresar a la democracia ningún país adoptó el sistema parlamentario.

**20. ¿Qué propone usted que se deba hacer a corto, mediano y largo plazo para mejorar las condiciones del sistema político colombiano?**

A corto plazo, es fundamental el tema de acuerdos políticos institucionales con los partidos, eso es algo esencial. También me parece importante construir un estatuto que respete la oposición. A mediano plazo, el tema de la elección de alcaldes a través de las listas mayoritarias del concejo. Y a largo plazo se podría



pensar en la Asamblea Nacional Constituyente con el fin de implementar un régimen semipresidencial.