

# Presidential Powers and political alliances in Latin América: The Colombian Case

## Sumario

*Alianzas Políticas en Sistemas Presidenciales, El Factor Cultural y el Problema del Desbalance, Carácter del Presidencialismo Colombiano: Poderes Legislativos del Presidente en Colombia y Alianzas Políticas, Poderes no Legislativos del Presidente en Colombia y Alianzas Políticas; Epílogo, Referencias bibliográficas.*

## Resumen

*Durante las dos últimas décadas en América Latina se han configurado diferentes tipos de presidencialismo que obedecen a las transformaciones sucedidas al interior de los sistemas de partidos y a determinadas reformas institucionales que se han dado principalmente en el ámbito electoral con el fin de lograr mayor flexibilización de las instituciones democráticas alterando la relación entre los poderes ejecutivo – legislativo propiciando el establecimiento de alianzas políticas en sistemas multipartidistas. Teniendo en cuenta que en la última década Colombia hace parte de este escenario de cooperación política con el surgimiento y consolidación de una alianza que le ha permitido al ejecutivo cierto margen de gobernabilidad durante dos periodos consecutivos de gobierno, se pretende a lo largo de este artículo analizar el nivel de incidencia de los poderes presidenciales en el surgimiento y consolidación de la alianza política de carácter nacional que se estableció en este país en el periodo 2002 - 2010.*

**Palabras Claves:** *Presidencialismo, Alianzas Políticas, América Latina, Democracia, Partidos Políticos, Gobierno, Gobernabilidad, Colombia*

## Abstract

*During the last two decades in Latin America, there has been configured different kinds of presidentialism that obey the transformations that happen into the systems of the political parties due to the institutional reforms. Those reforms have been given by the electoral setting with the objective of achieve a mayor flexibility in the democratic institutions changing the relationship between the executive and legislative powers caused by the political allies in the multipartisan systems. Taking into account the last decade in Colombia, it makes part of the political cooperation with the raising and consolidation of one alliance which aloud the executive to govern during two terms consecutives. It is pretended during the whole article to analyze the impact level of the executive power in the raising and consolidation of the political alliance of the national issue which established in this country in this country from 2002 to 2010.*

**Key Words:** *Presidentialism, political coalitions, Latin America, democracy, Political parties, government, governance, Colombia.*

**Artículo:** *Recibido Abril 4 de 2010; aprobado Septiembre 23 de 2010.*

**Esther Parra Ramírez:** *Maestría en Estudios Políticos Pontificia Universidad Javeriana-Bogotá. Doctorando en Ciencia Política Universidad de Barcelona, Investigadora del Grupo de Investigación Instituciones políticas y Opinión Pública, Instituto de Estudios Políticos de la Universidad Autónoma de Bucaramanga - UNAB- Colombia.*

**Correo electrónico:** *estherparraramirez@gmail.com; eparra86@unab.edu.co.*

# Poderes Presidenciales y Alianzas Políticas en América Latina: El Caso Colombiano

Esther Parra Ramírez

## Introducción

Las experiencias concesionales entendidas como la cooperación que se da por la formación de una gran coalición generada entre los representantes de los segmentos más importantes, proporcionalidad en la distribución de puestos burocráticos y el gasto público y autonomía de los segmentos en el manejo de sus asuntos internos” (Lijphart, 1977, p. 25) han sido recurrentes en los sistemas presidenciales de América Latina bajo las formas de “Gobiernos de Unidad Nacional” o “Frentes Nacionales” que por lo general se han sucedido en sistemas bipartidistas como el Colombiano donde la idea de arreglos institucionales y acomodación integral entre las élites con miras a mitigar el conflicto real o potencial fue recurrente a lo largo del Siglo XX.

El sistema presidencial colombiano – igual que el resto de América Latina - se ha visto afectado por las transformaciones del sistema de partidos en las dos últimas décadas – del predominio bipartidista al multipartidismo extremo –, la reforma del Estado y la voluntad política de los actores. En medio de este nuevo ámbito al momento de diseñar las características de su gobierno, los presidentes han optado entre dos estrategias: la legislativa, cuya condición será la construcción y mantenimiento de un respaldo mayoritario en el Congreso, o la administrativa, cuya condición tiene que ver con la posibilidad constitucional de firmar decretos que sustituyan a la ley (Amorim Neto, 1998). El tipo de estrategia adoptada depende de la situación del partido del presidente en el Congreso (mayoría legislativa o no) y del tipo de poderes legislativos que la constitución le reserve al mandatario.

Se observa que si el presidente no controla una mayoría en el Congreso y además, no cuenta con grandes poderes legislativos, sus alternativas de gobierno serán: la formación de una coalición o quedar sujeto a un potencial bloqueo, la evidencia empírica muestra que un “número importante de presidentes en América Latina tiende a evitar el bloqueo mediante la negociación de coaliciones” (Chasquetti, 2008, p. 81) como sucedió en el caso colombiano para el periodo 2002 - 2010.

En términos de cooperación política y a diferencia del sistema parlamentario, el presidente es el primer responsable de la conservación y mantenimiento de las alianzas y así como puede fortalecer una coalición también puede desarticularla, sabemos que “*no cualquier estilo presidencial es favorable a la formación y, principalmente al mantenimiento de las alianzas*” (Serrafero, 2006, p. 29), los estilos personalistas como los establecidos hoy en los países andinos hacen que las alianzas existentes en países como Colombia tradicionalmente sean de carácter coyuntural. Desde esta perspectiva, se pretende mostrar a continuación hasta qué punto los poderes presidenciales (partidarios y legislativos) en Colombia constituyen un obstáculo o por el contrario facilitaron la formación y mantenimiento de la alianza política que durante el periodo 2002-2010 le permitió al Presidente de la República viabilizar su gestión de gobierno.

### Alianzas Políticas en Sistemas Presidenciales

Desde los años ochenta, se percibió una gran dificultad de las democracias latinoamericanas para procesar los conflictos sociales y de los gobiernos para satisfacer las demandas de bienestar social. La rigidez institucional propia del sistema presidencial de gobierno y la forma tradicional de hacer política en América Latina, hizo que tanto el Presidente como el Congreso se trabasen en un conflicto permanente, más conocido como crisis presidencial que constituiría a su vez crisis de gobernabilidad generada por la “doble legitimidad” específica de la división de poderes del sistema presidencialista. Esta situación, puso a prueba la estabilidad de la democracia y mostró la escasa flexibilidad de las constituciones latinoamericanas para resolver los conflictos institucionales.

Lo anterior condujo desde los años ochenta a la creación de una serie de reformas del Estado en toda América Latina que pretendieron a través de mayor apertura y flexibilización de las instituciones democráticas, superar desde el punto de vista político, el impase institucional. Se consideró que por medio de la negociación y compensación entre los diversos intereses de los

principales actores políticos y de su consiguiente capacidad para crear “coaliciones” de gobierno, se lograría mayor rendimiento de las políticas públicas y se ampliarían los márgenes de legitimidad del proceso de toma de decisiones, expresando a su vez los verdaderos valores de la democracia en medio de una apuesta por el pluralismo político.

El panorama de reformas llevadas a cabo evidenciaría diversos contextos institucionales con la intención de afectar fundamentalmente las relaciones entre el ejecutivo y el legislativo, concentrándose principalmente en el sistema de partidos, el sistema electoral y la cultura política. Producto de este proceso hoy tenemos en América Latina diversas formas de presidencialismo (puro, predominante, con matices parlamentarios y parlamentarizado), una variedad de partidos y sistemas de partidos con muy desigual fortalecimiento institucional y desempeño en el legislativo (partidos cohesionados y/o partidos indisciplinados, con o sin democracia interna), y diferentes formas de coaliciones políticas que desde el punto de vista teórico han generado controversia<sup>1</sup>, dada la naturaleza de los presidencialismos en el subcontinente

**Tabla 1. Características de las Alianzas Políticas en el Presidencialismo**

<b>Factores</b>	<b>Coalición en Sistemas Presidenciales</b>
<b>Formación</b>	Está ligada a la voluntad política de los actores especialmente del Presidente cuyo mandato es autónomo al igual que el del Congreso. Su origen puede estar vinculado a la presencia de reglas institucionales que presionan a su formación. Por lo general se forman como alianzas electorales.
<b>Duración</b>	Está sujeta a la voluntad política de los actores.
<b>Negociación</b>	En la negociación postelectoral se dan interacciones de carácter vertical entre el presidente y los líderes de los partidos.
<b>Fines</b>	Búsqueda de cargos, votos e influencia sobre las políticas públicas por parte de los socios, el Presidente busca alcanzar la mayoría en el parlamento para impulsar su agenda.

Elaboración propia con fundamento en Chasquetti (2008).

En el encuentro presidencialismo – alianzas políticas aparece un problema central, una estructura constitucional, cuya base radica en la división y separación de

poderes que no facilita el acuerdo entre el poder legislativo y el ejecutivo, pues éstos se eligen por voto popular y de forma separada, sus periodos de mandato son fijos y no

<sup>1</sup> De la literatura coalicional en sistemas presidenciales se pueden encontrar dos perspectivas, la primera de ellas fundamentada en los postulados de John Linz (1994), y Arturo Valenzuela (1998,2004), a partir de la concurrencia de crisis presidenciales considera que el presidencialismo genera inestabilidad y comparado con el parlamentarismo, tiene serios problemas para garantizar estabilidad democrática. La segunda perspectiva nace de los trabajos de Mainwaring (1993) Mainwaring y Shugart 2002, Cheibub 2002, Amorim Neto 1998, Lanzaro 2002, Negreto, 2002, Chasquetti 1998/2001, que analizan las bondades del presidencialismo así como sus condiciones para la existencia de alianzas políticas, o la existencia de éstas últimas como condición para que el presidencialismo sea viable.



dependen del voto de confianza o censura del uno sobre el otro (Shugart y Carey, 1992, p. 19). En consecuencia, el presidente tiene amplias atribuciones para integrar su gabinete con independencia de la opinión del legislativo y dispone además de poderes legislativos, como el derecho de iniciativa, el poder de veto y el poder de expedir decretos. Sin embargo, el presidencialismo latinoamericano no se ajusta precisamente al modelo ideal de esta forma de gobierno tal como lo muestra la revisión histórico- institucional y la práctica política que le imprimen su sello particular y que ha dado lugar a sistemas políticos con características diversas producto de las reformas constitucionales de las últimas décadas y que inciden sobre la gobernabilidad democrática de cada país.

### **El Factor Cultural y el Problema del Desbalance**

Elementos de tradición y de cambio se entremezclan en los sistemas presidenciales<sup>2</sup> latinoamericanos. A la histórica concentración de poder en la figura presidencial se suman los diseños institucionales que en los últimos treinta años han incidido sobre el carácter de los presidencialismos en la región y sobre la dinámica coalicional que en ellos se presenta.

Luego de las transiciones a las democracias (O'Donnell, Whitehead y Schmitter, 1989) se planteó la necesidad de reformas constitucionales que permitieran equilibrar los poderes ejecutivo y legislativo a través del sistema de pesos y contrapesos que a su vez daría lugar a las distintas variantes de presidencialismo<sup>3</sup> que conocemos hoy en Latinoamérica.

Gracias a salidas institucionales, la aplicación de mecanismos internacionales de mediación y las transformaciones de los sistemas de partidos, fue posible en gran parte superar los impases que tendían a colocar en riesgo el sistema democrático, los gobiernos en Latinoamérica empezaron a ser dinamizados en parte por la existencia de alianzas políticas que posibilitan ganar elecciones, fortalecer el contingente legislativo de los presidentes y en

caso de llegar a constituir coaliciones de gobierno, mayor pluralismo político a la hora de tomar decisiones políticas.

No obstante, el diseño transformador de las reformas del Estado en la región que buscaban además del equilibrio de poderes, propiciar la apertura de los sistemas y ampliar las experiencias de cooperación política, no parece haber sido suficiente para frenar la tradición del “*pretorianismo*” latinoamericano que se reafirma en algunos países especialmente con sistemas de multipartidismo extremo como en el caso colombiano, dándole su sello particular a las alianzas políticas como puede observarse a partir del análisis de la experiencia de este país en el periodo 2002–2010.

Han pasado doscientos años desde que la mayoría de los países latinoamericanos lograron su independencia; durante todo este tiempo se han evidenciado al menos tres aspectos característicos de la tradición política en el subcontinente. “El primero de ellos tiene que ver con la brecha entre las reglas formales y el comportamiento real de los actores políticos” (Weyland, 2009, p. 50); el segundo, la tradición de presidencialismo que en la relación entre los poderes ejecutivo y legislativo ha llevado a que el primero se imponga sobre el segundo; por último, la inestabilidad política.

Colombia al igual que en casi todos los estados nacionales de América Latina es el resultado de un cambio súbito y violento, por ello existe un día de la independencia que marca el origen mítico de cada Estado pues *no había una nación con base en la cual pudiera construirse un Estado y menos aún constituirse y gobernarse una república* (Valencia, 1987); por ello, era necesario construir el Estado antes de la nación para luego extraer la nación del Estado. La tarea implicaba importar las instituciones y cuando estas estuviesen en funcionamiento, sería posible entonces buscar los mecanismos para crear unidad nacional.

Para cumplir lo anterior, se adoptaría el modelo norteamericano de gobierno, las legislaturas de las nacientes repúblicas decidieron delegar la función ejecutiva en manos de un presidente; luego de la independencia se da “*una fase de*

2 Por presidencialismo entendemos el tipo de régimen político que según Sartori (1994:97), opera bajo tres criterios que le son propios: 1. La elección directa o casi directa del Jefe de Estado por un periodo determinado, 2. El gobierno o el ejecutivo no son designados y no pueden ser destituidos por el voto del Congreso, 3. No existe una autoridad dual que se oponga entre el presidente y el gabinete. A su vez, los poderes presidenciales derivan básicamente de tres factores: poderes constitucionales (acción y reacción), la fuerza y cohesión de los partidos del presidente en el legislativo, y de su elección popular directa (Lijphart, 2000, p. 127).

3 Puro, Predominante, con matices parlamentarios y parlamentarizado. Ver: Zovatto y Orozco, 2008, p. 20-26.

*desorganización social en el sistema constitucional de separación de poderes; es en el Presidente en quien recae todo el poder político. Es con su autoridad que se afirma el poder y la integración nacional*” (Nohlen, 1991, p. 21). Con marcos institucionales prestados y sin experiencia de auto gobierno, el autoritarismo se fortalecería haciendo inestable y conflictiva la vida política de la gran mayoría de los países de la región<sup>4</sup>. El divorcio entre los poderes institucionales y los poderes fácticos hizo que la democracia consagrada en las constituciones de países como Colombia fuese frecuentemente destruida en la práctica.

“En este país emergió la figura del caudillo conllevando a que las disposiciones constitucionales fueran suspendidas con frecuencia y las elecciones fueran objeto de múltiples manipulaciones y fraudes” (Safford, 1987, p. 70-71).

Mientras los parlamentos perdían su significado, la primacía del ejecutivo se acentuó en el transcurso del siglo XIX y se fortaleció aún más en el siglo XX. No obstante los avances democráticos, en momentos de crisis política a lo largo de la historia republicana emerge un libertador, un restaurador, un regenerador, un salvador del país; “estos “caudillos”, “dictadores”, o “autócratas” terminaban promulgando un nuevo orden constitucional” (Przeworski, 2009, p.10). Por ello, es importante tener en cuenta este elemento explicativo del carácter autocrático que ha

caracterizado la cultura política y que nos lleva al momento fundacional, a “la estructura constitucional bolivariana” (liberal pero autoritaria bajo un liderazgo mesiánico) que fue “la respuesta en los orígenes del estado nación y se resiste a desaparecer en el presente.” (Valencia, 1987, p. 19-26).

Han existido una experiencia de gobierno y dos espacios de concertación que en Colombia configuraron un deber ser en el cual se intentó superar la tradición personalista de gobierno y darle poder a las regiones fortaleciendo el Congreso, la primera de ellas fue el periodo conocido como Estados Unidos de Colombia (1860-1885)<sup>5</sup>; la segunda, durante la construcción del Frente Nacional<sup>6</sup> y finalmente en el espíritu que motivó la Constitución de 1991<sup>7</sup>.

No obstante estos esfuerzos por frenar el ascenso del ejecutivo en detrimento del legislativo, han sido fácilmente superados. Frente a la experiencia federal del siglo XIX se impuso con fuerza la tendencia centralista conocida como “La Regeneración” cuyo espíritu guiaría los destinos del país durante gran parte del siglo XX bajo la forma de gobierno hegemónico<sup>8</sup>; Los intentos por equilibrar los poderes a través de la limitación institucional del presidencialismo en la experiencia constitucional que se inició en 1958 fue borrada en la práctica ya que el “estado de sitio” se convirtió en la regla del Frente Nacional y la reforma constitucional de 1968 dio al ejecutivo

4 Según Nohlen y Fernández (1991): *....al momento de estabilizar los estados, el poder efectivo aparece en manos de la oligarquía.... y muchas de las dictaduras en la que se encarna la figura del Presidente es una representación formal del poder oligárquico que controla la economía y la cultura.... El autoritarismo Latinoamericano en sus raíces, no aparece como un postulado anticonstitucional, sino “paraconstitucional”. Emerge como un complemento accidental, por tanto, transitorio, pero indispensable en los primeros años de las nuevas repúblicas, para el logro de otros objetivos esenciales como la integración nacional, la soberanía territorial o la estructuración económica..... La especificidad trágica de América Latina en este aspecto, es que la fuerza del autoritarismo ha sido más persistente que la del constitucionalismo. Y lo más dramático, que el autoritarismo se ha logrado legitimar constitucionalmente en muchos casos y en distintas épocas incluso recientes. (p.38-39).*

5 Este periodo de Hegemonía Liberal pretendía la adecuación del Estado a los intereses de los sectores dominantes regionales para superar el centralismo heredado del dominio español, por ello en la Constitución de 1863 base de este proyecto, se disminuyeron las funciones del poder ejecutivo y se dio el fortalecimiento provincial propio del sistema federal. (Tirado, 1984, p. 346).

6 Uno de los terrenos en los que los arquitectos del Frente Nacional operaron fue, que “habilitaron el Congreso y desinflaron el Presidencialismo..... Antimilitarismo, rechazo al caudillismo y limitación institucional del presidencialismo estaban inextricablemente ligados en esta concepción fundacional”, en teoría se pretendía aumentar los controles constitucionales a los regímenes de excepción. (Gutiérrez, 2007, p. 92)

7 La nueva carta política “Avanzó 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, 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..... 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– constituyen otros de los grandes avances que la Carta Política trajo para el país”. Restrepo, Darío; Velásquez, Fabio. “La Constitución Política de Colombia Cumple la Mayoría de Edad” *UN Periódico*, Universidad Nacional de Colombia. Recuperado de: <http://www.unperiodico.unal.edu.co/detail/article/la-constitucion-politica-de-colombia-cumple-la-mayoria-de-edad/>

8 Desde 1886 “la Constitución aprobada se caracterizaba por la adopción de un sistema de gobierno rigidamente centralista y autoritario. Del presidente dependían todas las autoridades, ejecutivas y administrativas, de los “departamentos” -nombre que se dio a los antiguos estados- y a los municipios. El presidente tenía amplias facultades para los casos de conmoción interior, cuando podía suspender las garantías constitucionales y expedir decretos legislativos; incluso en tiempo de paz podía ordenar la captura y retención de las personas contra las que existiera grave indicio de que atentaban contra el orden público. La Constitución declaraba además irresponsable al presidente por sus actuaciones, con sólo tres excepciones: la alta traición, la violencia electoral y los actos para impedir la reunión del Congreso”. Melo, Jorge Orlando. “La República Conservadora”. Recuperado de: Biblioteca Virtual Banco de la República. <http://www.banrepcultural.org/blaavirtual/historia/colhoj/colo5.htm>



prerrogativas que volvieron a desequilibrar la balanza<sup>9</sup>. Finalmente, aunque el espíritu de la Constitución Política de 1991 pretendió nivelar de nuevo el juego de poderes, las frecuentes reformas constitucionales sucedidas desde entonces han ampliado los poderes legislativos de acción y de reacción del presidente de la República terminando por reconfigurar el predominio presidencial que caracteriza al sistema político colombiano.

Siguiendo la tendencia de la región observamos para el caso colombiano que aunque sus reglas e instituciones sean similares a los demás países democráticos, su sociedad es diferente, siendo profundamente desigual. Así, en las últimas décadas *“a pesar del fortalecimiento de las instituciones democráticas, los poderes fácticos siguen jugando un papel muy importante”* (PNUD, 2006, p. 155).

En el resto de Latinoamérica se observa que Haití, Bolivia y Honduras son países con modelos representativos pero cuyas sociedades experimentan condiciones materiales muy desiguales y a su vez que presentan una gran inestabilidad política, Przeworski (2009) en este sentido, encuentra que las causas de este factor en el subcontinente están relacionadas con los bajos niveles de ingresos de la población que hacen que la democracia se muestre más inestable (p. 29)<sup>10</sup>.

### Carácter del Presidencialismo Colombiano

El presidencialismo colombiano tiende a ser clasificado como de “matices parlamentarios” (Zovatto y Orozco, 2008) por la existencia del mecanismo de moción de censura con carácter vinculante en el ordenamiento político. Pero

extrapolando esta variante - poco funcional si se tiene en cuenta que a pesar de su existencia desde 1991 no ha sido efectiva su aplicación -, el sistema presidencial en este país opera en la práctica como presidencialismo dominante<sup>11</sup> por los poderes legislativos que ostenta el presidente de la República.

### Poderes legislativos del presidente en Colombia y alianzas políticas

Se afirma que los presidentes en América Latina cuentan con poderes legislativos significativamente mayores que los del presidente de los Estados Unidos y que los sistemas presidencialistas varían de forma considerable especialmente en relación con los poderes constitucionales asignados al presidente y el tipo de sistema de partidos (Mainwaring y Shugart, 2002, p. 11-15). Hace ver cómo en el siglo XX en Latinoamérica y concretamente en los procesos de reforma constitucional de los últimos treinta años, se fortalecieron los poderes legislativos del Presidente (Negretto, 2006). La tendencia hacia el “hiperpresidencialismo”<sup>12</sup> parece acentuarse<sup>13</sup> con la instauración de formas muy personalistas de conducción del Estado gracias a la asignación de facultades extraordinarias al Poder Ejecutivo. Además de poderes no legislativos los presidentes poseen poderes legislativos, como los poderes de veto, de decreto, y de iniciativa exclusiva de legislación, en los regímenes presidenciales latinoamericanos el presidente suele contar con poderes significativos para iniciar procedimientos legislativos como actor proactivo (Colomer y Negretto, 2003, p. 30)..

9 Fortaleció el poder presidencial pues “La reforma Constitucional, aprobada finalmente por el Congreso gracias a las prebendas económicas y gremiales que le brindó el Ejecutivo, le quitó la tentación al Legislativo de mezclar la política partidista con la política económica. La Reforma le restó al Congreso iniciativa legislativa y lo limitó en el manejo de los asuntos económicos. En el Ejecutivo quedó la responsabilidad del gasto público y la tributación, aparte de que podía legislar transitoriamente a través de la novedosa medida de declarar la “emergencia económica” (artículo 122) cuando la perturbación del orden no fuese de carácter político sino económico. Algo así como un “estado de sitio económico”. Se despolitizó al Congreso, en el sentido de minimizarle sus funciones institucionales, y la autocracia del Ejecutivo quedó disimulada con el creciente control que, a partir de allí, adquirieron los Congresistas sobre los mecanismos de reproducción del sistema político a medida que su labor se hizo acentuadamente gremial. Leal, Francisco. ¿El Estado Colombiano, Crisis de Modernización o Modernización Incompleta? Biblioteca Virtual Banco de la República. Recuperado de: <http://www.lablaa.org/blaavirtual/historia/colhoy/colo14.htm>

10 Además del histórico factor de concentración de poder en la figura presidencial, se hace referencia a la relación democracia – condiciones económicas de las sociedades latinoamericanas. Ya Huntington (1972), encuentra que las fuentes del “pretorianismo” latinoamericano se hallaban en la ausencia de una herencia de instituciones políticas del periodo colonial y en el esfuerzo por introducir en sociedades altamente oligárquicas propias del siglo XIX, instituciones republicanas propias de la clase media francesa y norteamericana (p. 214)

11 Porque con relación al equilibrio entre los órganos del poder público y los mecanismos de frenos y contrapesos, la Constitución confiere al presidente gran cúmulo de facultades (incluso en ámbitos económicos) y se le concibe como el eje o columna del sistema político-constitucional. Por tanto, se establece un desequilibrio en favor del órgano ejecutivo, que tiende a ser predominante.

12 Los más llamativos se presentan en Venezuela donde el Presidente Hugo Chávez ha construido una arquitectura institucional que permite concentrar en sus manos la suma del poder público; desde 1989 Argentina vive bajo un estado de emergencia permanente; Lula, en Brasil, reforzó las atribuciones legadas por su antecesor y Álvaro Uribe, en Colombia, obtuvo entre 2000 y 2004 un cúmulo inédito de superpoderes; Morales en Bolivia y Correa en Ecuador batallan por lograr atribuciones excepcionales, y otros presidentes, abiertamente o no, reclaman actualmente facultades excepcionales. En: Índice de Desarrollo Democrático de América Latina - Polilat, 2008, 2p. <http://www.idd-lat.org/>

13 Desde la etapa de la post-democratización en América Latina, se observa en la región una tendencia creciente a fortalecer los poderes legislativos del presidente en detrimento del Congreso. (Mustapic, 2006, p.67; Nolte y Llanos, 2006, p. 32; Negretto, 2006).

**Tabla 2. Poderes Legislativos del Presidente en Colombia**

Poderes de Acción	Poderes de Reacción	Poder de Plebiscito	Poderes Legislativos
Decreto (0.67)	Veto (0.31)		
Presupuesto (0.64)	Veto Parcial (0.31)	1	
	Iniciativa		
	Exclusiva (0.67)		
Total (0.66)	Total (0.46)		Total (0.57)

Escala 0 = Mínimo 1 = Máximo. Fuente: La Política Importa: Democracia y Desarrollo en América Latina. Washington: BID, 2006, 99p.

Como se observa en la tabla anterior, en el caso colombiano los poderes de acción del presidente son altos y los poderes de reacción moderados. En perspectiva comparada con el resto de América Latina<sup>14</sup>, se encuentra que junto con Chile, Brasil, Ecuador, y Argentina<sup>15</sup>, Colombia hace parte del grupo de países en donde podría hablarse de presidencias potencialmente dominantes ya que los poderes legislativos de los presidentes son fuertes (Archard y González, 2004, p. 301).

Es importante resaltar que los poderes legislativos reactivos del presidente (poder de veto) ayudan a éste a mantener el *statu quo*, y los poderes legislativos proactivos (poderes de decreto y de emergencia) le facilitan cambiar el *statu quo* (Shugart y Mainwaring, 1997, p. 41).

Desde el punto de vista legislativo, además de los poderes de acción y reacción, los presidentes cuentan con la figura del plebiscito, este mecanismo se ha convertido en casi una propensión innata del sistema presidencial, se trata de un diseño a menudo vinculado a una situación en la cual los ciudadanos no confían en los gobernantes y se apoyan en la consulta directa para poder superar las estructuras políticas existentes; según Pedro Medellín

(2006), los ejercicios plebiscitarios que buscan mantener la “supremacía presidencial” les confiere mayor inestabilidad a los acuerdos políticos, en la medida en que el interés del gobernante es impuesto como el interés general (p. 23). Desde el punto de vista coalicional, el plebiscito llevaría a debilitar las posibilidades de apoyos partidarios en la medida en que adquiere un carácter más personalista, que vendría a maltratar “los códigos de la racionalidad legal para pronunciar los elementos carismáticos y un decisionismo imperativo e implicaría algún grado de desarreglo de las instancias representativas” (Lanzaro, 2001, p. 28).

El mecanismo plebiscitario en Colombia no ha sido utilizado en la misma proporción que otros países latinoamericanos<sup>16</sup>, en el año 2003 el Presidente Álvaro Uribe recurrió a esta figura pero sin éxito<sup>17</sup>. A partir de los resultados de dicha experiencia el presidente optaría por una combinación entre los poderes legislativos que le permiten la Constitución y el recurso al Congreso para el trámite de sus proyectos por vía legislativa.

Mientras algunos autores presentan reparos por la concentración de poder en el ejecutivo bajo la forma de poderes legislativos (Mustapic, 2006;

14 En el ámbito latinoamericano se observa que en algunos casos el poder de veto es fuerte, en otros, el presidente tiene poderes de decreto pero no de veto fuerte como en Brasil, en algunos países el presidente puede vetar e introducir ciertos temas pero no puede establecer leyes sin la autorización del Congreso tal es el caso de Uruguay y Bolivia, en determinados casos el presidente tiene la facultad de iniciativa legislativa exclusiva como en Chile y Colombia, y puede suceder que los poderes del presidente sean marginales como en Paraguay, donde ni siquiera cuenta con poder de veto (Mainwaring y Shugart, 2002, p. 59). Se afirma que a medida que aumenta el número efectivo de vetos, hay mayor bloqueo decisional (Munck, 2004), por lo que se hace necesario un diseño institucional adecuado de las reglas de superación del veto – por ejemplo un umbral relativamente bajo – (Colomer, Negretto, 2003, p. 33). En perspectiva comparada ver “Cuadro Poderes Legislativos de los Presidentes Latinoamericanos” En: La Política Importa: Democracia y Desarrollo en América Latina. Washington; (BID, 2006. p. 99)

15 Existe la tenencia de los presidentes a utilizar de forma amplia los decretos de “necesidad y urgencia” para extender sus poderes legislativos. (Mainwaring y Shugart, 2002:17)

16 En Latinoamérica, El recurso al plebiscito tiende a ser cada vez más frecuente, entre 1983 y julio de 2009 se han realizado 38 consultas, de las cuales 21 han sido por iniciativa del ejecutivo, 11 obligadas por Constitución, 4 han sido iniciadas por la ciudadanía y 2 por el Parlamento. Específicamente para el periodo 2004 – 2009 se han realizado 10 plebiscitos que corresponden 3 a Venezuela, 3 a Bolivia y 3 a Ecuador, los cuales coinciden con los “procesos refundacionales” y con el proyecto de “Socialismo del siglo XXI” en el que los tres países afirman encaminarse; al margen de las motivaciones anteriores, Panamá realizó una consulta en Octubre de 2006 relacionada específicamente con la ampliación del Canal. Parra, Esther. “Dinámicas de Cooperación Política en Sistemas Presidenciales de América Latina”. Tesina, DEA, Universidad de Barcelona, 2009 (mimeo).

17 “La única pregunta aprobada fue la norma de “muerte política” que prohíbe a personas condenadas por delitos de corrupción “candidatearse” a cargos públicos o recibir contratos del Estado. Las demás 14 preguntas, que incluían límites sobre las pensiones estatales y el congelamiento de los salarios de funcionarios públicos, fueron declaradas nulas debido a la escasa participación de los votantes”. [http://news.bbc.co.uk/1/hi/spanish/specials/2003/balance\\_2003/newsid\\_3364000/3364751.stm](http://news.bbc.co.uk/1/hi/spanish/specials/2003/balance_2003/newsid_3364000/3364751.stm)



Nolte y Llanos, 2006; Negretto, 2006), otros (Shugart y Carey, 1998; Mainwaring y Shugart, 2002; Limongi y Figueiredo 1998, 2004) ven precisamente allí una oportunidad para la cooperación política expresada en la capacidad del ejecutivo de influir de manera directa en la labor legislativa a través de lo que han denominado “*poderes de agenda*”<sup>18</sup> que vendrían a ser instrumentos para lograr una mejor cooperación entre el ejecutivo y el legislativo<sup>19</sup> como sucedió en el caso colombiano para el periodo 2002 – 2010.

Sería necesario encontrar equilibrio si de poderes presidenciales y sus efectos sobre las formas de cooperación política se habla, ya que los extremos serían los enemigos de los pactos. Se considera que a medida que existe mayor concentración de facultades en el presidente, se presentarían menos estímulos para buscar fórmulas consensuadas; a su vez, si los poderes partidarios<sup>20</sup> del presidente son bajos se refuerza el escenario que suscita el bloqueo gubernamental especialmente si se da en un sistema multipartidista fragmentado. En el caso colombiano si bien los poderes presidenciales son altos, en la última década el paso de un sistema de predominio bipartidista<sup>21</sup> a la consolidación de un multipartidismo extremo<sup>22</sup> ha obligado a los presidentes a consolidar alianzas.

### **Poderes no legislativos del presidente en Colombia y alianzas políticas**

En el caso colombiano al igual que en el brasilero aunque los jefes de Estado han tenido importantes poderes constitucionales para establecer la agenda de políticas, tradicionalmente han poseído reducidos poderes partidarios que garanticen apoyo legislativo a sus programas, por lo que

generalmente habrían de recurrir a sus poderes legislativos proactivos para evitar el bloqueo institucional. Archer y Shugart (2002, p. 151-152) analizan a manera de ejemplo el caso colombiano para mostrar cómo históricamente ha sido difícil en este país construir coaliciones legislativas básicamente por tres razones: la ausencia de vínculos entre los miembros del Congreso y sus electorados en lo que a políticas se refiere, la escasa continuidad de los integrantes del Congreso, y la baja cohesión partidista por lo que “el presidente se ve obligado a construir no una coalición sino una serie de coaliciones en el interior del Congreso, en algunos casos comenzando desde cero con cada proyecto de ley o reforma constitucional que proponga” es decir, se forman alianzas parlamentarias altamente particularistas. Esta característica varió para el periodo 2002 – 2010 ya que los poderes partidarios tanto del presidente Lula da Silva como del expresidente Uribe Vélez, dados sus respectivos aliados políticos en el Congreso, les aseguró el apoyo necesario a sus programas políticos.

La ampliación del poder partidario no es un camino fácil para la presidencia en Colombia, ya que la fuerte atomización partidista producto del faccionalismo al interior de los partidos tradicionales y la masiva presencia de movimientos independientes configuraron un escenario que llegó a un punto extremo en el año 2002 cuando en las elecciones al Congreso se inscribieron 1205 listas para ocupar un total de 268 curules<sup>23</sup> en el Congreso de la República, contándose para dicha elección con 67 partidos y movimientos inscritos ante el Consejo Nacional Electoral. Lo anterior le ha implicado al ejecutivo por un lado *pactos ad hoc* y progresivamente la tarea de consolidar alianzas. Para el periodo de estudio la denominada “Coalición Uribista”<sup>24</sup> se

18 Según Nolte y Llanos (2006) retomando a Shugart y Haggard (2001) y a Limongi y Figueiredo (2004), los poderes de agenda se estructuran sobre la base de las instituciones que promueven la separación de poderes e intereses y su uso requiere al menos la tolerancia parlamentaria. (p. 34).

19 Cox y Morgenstern (2002), citado por Gerardo (2004) escribió: Desde la teoría de juegos se ha tratado de desvirtuar la posición de que los poderes del presidente debilitan las coaliciones aduciendo que si se toma la relación entre las legislaturas y los presidentes como un “juego de veto bilateral asimétrico”, en donde el aumento en el número de jugadores no necesariamente incrementa la probabilidad de una parálisis gubernamental, los jugadores pueden maniobrar utilizando diversas estrategias dependiendo del tipo de escenario, coyuntura, clase de actores, perspectivas, entre otros factores que se deban enfrentar. Esto explicaría la existencia de coaliciones de gobierno estables o relativamente estables en países en donde los poderes presidenciales son fuertes como en Chile (la concertación se mantuvo desde 1990 hasta principios de 2010) o Brasil (a partir de la experiencia de “La Fuerza del Pueblo”) y la sobrevivencia de la alianza legislativa por más de un gobierno como en el caso colombiano de la “Coalición Uribista” durante el periodo 2002-2010. (p. 315-364)

20 Entendidos como el número de legisladores en los que puede confiar un presidente para aprobar legislación (Mainwaring y Shugart, 1997b, p. 500-501).

21 Según Sartori (1987), un sistema bipartidista es aquel en que: a) dos partidos se encuentran en condiciones de competir por la mayoría absoluta de votos; b) uno de ellos logra conquistar la mayoría en la cámara; c) en virtud de esto el ganador está dispuesto a gobernar sólo; d) el partido que pierde la elección mantiene la expectativa de ganar y generar una alternancia en el poder.

22 Se considera que existe multipartidismo moderado cuando el número efectivo de partidos NEP oscila entre 2,5 y 3,9; y que existe multipartidismo extremo cuando el NEP es mayor a 4. (Chasqueti, 2008, p. 52).

23 Del total de listas el Partido Liberal inscribió 593, el Partido Conservador 117 y los partidos independientes 495. Muñoz, Patricia. “Renovación en el Congreso Colombiano elegido en 2002: Los Partidos Políticos Tradicionales entre el Estancamiento y el Retroceso”. Recuperado: [http://publique.rdc.puc-rio.br/revistaalceu/media/alceu\\_n6\\_Dossie%20Colombia2.pdf](http://publique.rdc.puc-rio.br/revistaalceu/media/alceu_n6_Dossie%20Colombia2.pdf)

24 Inicialmente la conformaron el Partido Conservador, Cambio Radical, Colombia Democrática, Convergencia Ciudadana y Colombia Viva,

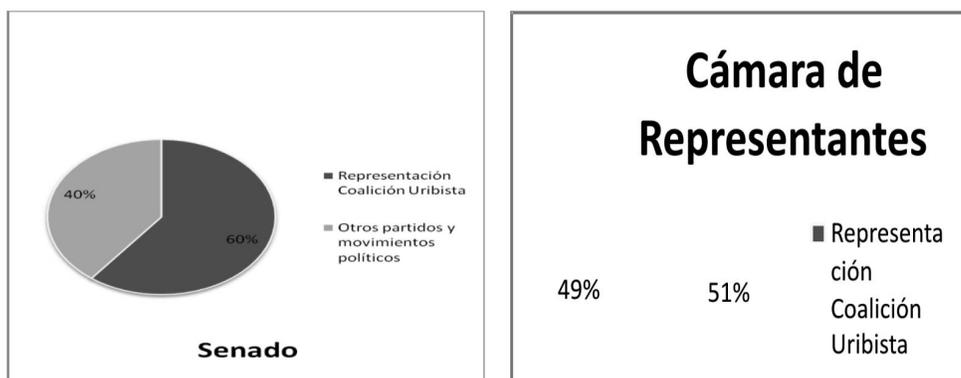
gestaría en el primer gobierno (2002- 2006) y se fortalecería en el segundo (2006-2010) debido a la continuidad del presidente que se vio favorecido con la aprobación en el año 2005 de la reelección presidencial inmediata, permitiéndole el contingente legislativo suficiente para sacar adelante la agenda legislativa (Gráfico 1).

A pesar de los pronósticos de desintegración de la alianza al comenzar el segundo periodo de gobierno (Olivella y Vélez, 2006), el poder partidario del presidente se mantuvo relativamente estable hasta el final del mandato en agosto de 2010, a pesar de algunos problemas de indisciplina de los socios de la alianza. Lo anterior podría explicarse en parte por la habilidad personal del presidente para mantener unida la coalición de partidos que le apoyaron en

el legislativo dado que no contaba con una fuerza política propia que tuviese representación parlamentaria.<sup>25</sup>

Un factor que puede tener incidencia sobre las alianzas en términos de poderes partidarios del presidente, tiene con ver con la “presidencialización de las elecciones” fenómeno recurrente en América Latina<sup>26</sup> en sistemas presidenciales como el colombiano; la amplitud del triunfo presidencial en el 2006 (62.2% en primera vuelta) le dio al Presidente Álvaro Uribe una gran legitimidad durante su gobierno. Este reforzamiento de la figura presidencial en Colombia coincide con un periodo en el cual presidentes de la región en ejercicio de sus cargos impulsaron la figura de la reelección presidencial inmediata, mecanismo que analizaremos más adelante.

**Gráfico 1. Poderes partidarios del presidente en Colombia 2006 - 2010**



Elaboración Propia

A su vez, en Colombia como en la mayoría de países de la región<sup>27</sup>, el presidente posee poderes no legislativos relacionados con la formación y distribución del gabinete como instrumento para construir coaliciones legislativas (Amorim Neto, 1998). Si se analiza la composición del gabinete del presidente colombiano para el periodo 2006 – 2010, la denominada “coalición uribista” no alcanzó el nivel de coalición de gobierno<sup>28</sup>, ya que en promedio la presencia de los partidos de la alianza en el gabinete ministerial fue de 30.7% (Ver

tabla 2). Durante los primeros meses luego de la posesión del segundo mandato presidencial, el gabinete era significativamente partidario pues aparecían allí los líderes de los principales partidos que formaron la alianza electoral uribista<sup>29</sup>, este carácter cambió rápidamente y desde el año siguiente se mostraría marcadamente técnico y/o apartidario; a su vez, el contingente legislativo del presidente se mantuvo relativamente estable desde 2006 logrando la mayoría absoluta tanto en el Senado como en la Cámara.

posteriormente por efecto de la Reforma política de 2003 se le sumarían el Partido Social de Unidad Nacional y el Partido Alas Equipo Colombia.

25 Según el reglamento 01 de 2003 del Consejo Nacional electoral de Colombia: “los grupos significativos de ciudadanos y los movimientos sociales también podrán inscribir candidatos a corporaciones públicas y cargos uninominales, en cuyo caso deberán acreditar el número de firmas señalado”. El Presidente Álvaro Uribe utilizaría esta figura en las dos candidaturas presidenciales inscribiéndose como independiente bajo la denominación “Primero Colombia”.

26 De este fenómeno harían parte en las elecciones de 2006 Luis I. Lula da Silva (en segunda vuelta 60.8%), Álvaro Uribe (62.2%), Hugo Chávez (62.8%), Rafael Correa (51.9%) en la elección 2009 y Evo Morales (62%) elección de diciembre de este último año. Con excepción de Lula da Silva (con un 46.6% en la primera ronda) y de Chávez – la constitución venezolana no lo contempla -, los demás presidentes no tuvieron que ir a segunda vuelta.

27 Con excepción de Uruguay en los países latinoamericanos es facultativo del presidente de la República nombrar y remover a los ministros.

28 Según Kaare Strøm (1990) la coalición de gobierno puede ser definida como “i) un conjunto de partidos políticos que, ii) acuerdan perseguir metas comunes, iii) reúnen recursos para concertarlas, y iv) distribuyen el beneficio del cumplimiento de las metas”. Para el caso de la “Coalición Uribista” aunque existió un acuerdo partidista que le garantizó mayoría al presidente desde el legislativo para sacar adelante un programa de políticas públicas consensuado, los partidos socios (algunos de carácter personalista) no son lo suficientemente cohesionados para mantener cierto grado de institucionalidad y poder de negociación frente a la distribución de las carteras ministeriales. (p. 24-25)

29 “El Nuevo Gabinete de Álvaro Uribe”. La Nación, 15 de junio de 2006. En: [http://www.lanacion.cl/prontus\\_noticias/site/artic/20060614/pags/20060614191416.html](http://www.lanacion.cl/prontus_noticias/site/artic/20060614/pags/20060614191416.html)



**Tabla 3. Relación Poderes Presidenciales - Contingente Legislativo – Conformación Gabinete “Coalición Uribista” (2006-2010)**

Presidente	Poderes Presidenciales	Presencia Aliados en el Congreso	Presencia Aliados en el Gabinete
Álvaro Uribe Vélez	<u>Poder Legislativo:</u> Amplios de acción / moderados de reacción.  <u>Poder Partidario:</u> Moderado*	<u>Senado 60.5%</u> PU 17.4%, PC 16.1%, CR 13.3%, PCC 6.2%, EC 4.6%, PCD 2.9  <u>Cámara 51.4%</u> PU 15.7%, PC 14.8%, CR 10.1%, PCC 4.32%, EC 4.02% PCD 2.5	PU 2 PC 1 CR 1 NRVP 4 IND 5  Total de la alianza: 4/13 (30.7%)

Elaboración Propia

PU = Partido Social de Unidad Nacional; PC = Partido Conservador; CR = Cambio Radical; PCC = Partido Convergencia Ciudadana; EC = Alas Equipo Colombia; PCD = Partido Colombia Democrática; NRVP = Ministros no reconocidos visiblemente por un partido político; IND = Independientes. \*A pesar de contar con el apoyo de la mayoría absoluta en las dos cámaras, el relativamente bajo nivel de disciplina de los socios de alianza y el no contar con un partido propio en el Congreso, moderan en este caso el poder partidario del presidente.

La funcionalidad de la “alianza uribista” se evidenció en el campo legislativo y en menor medida en el ámbito electoral<sup>30</sup>, si se tiene en cuenta que en este país no existen elecciones concurrentes. A su vez, la repartición burocrática entre los miembros de la alianza<sup>31</sup> como se observó anteriormente, no es visible desde la conformación del gabinete, sino desde puestos directivos de los departamentos administrativos, viceministerios, y gerencias de empresas estatales que no fueron objeto de estudio aquí.

La experiencia colombiana en el pasado reciente permite corroborar lo planteado por Serrafro (2006) quien afirma:

...que muchas veces se habla de coaliciones de gobierno cuando se ha

tratado de la cooptación de figuras de un partido que pasaron a integrar las filas de otro distinto y se cuestiona si en el 50% o 60% de experiencias latinoamericanas consideradas desde 1978 como de gobierno de coalición se ha profundizado un poco más en mirar: a) si la política instrumentada obedeció a una verdadera coalición respecto al mecanismo de toma de decisiones; b) si, a raíz de la coalición surgió un presidente más “consensual” que reflejara la condición de alianza; y c) si el sistema de partidos de los casos analizados era institucionalizado o no (p. 15-23).

Por ello, Daniel Chasquetti (2008) advierte que por lo general “*las coaliciones conformadas en sistemas presidencialistas han sido observadas más como arreglos eventuales del devenir político, que como alternativas pertinentes para la gestión presidencial. Esto en parte se explica por la aceptación acrítica de la teoría del gobierno presidencial*” (p. 37). Por ello se considera necesaria una revisión del modelo teórico que corresponda con la práctica política de los regímenes presidenciales latinoamericanos.

Con relación al poder presidencial sobre la formación y destitución del gabinete surge la pregunta ¿hasta qué punto la existencia de la

30 Aunque la positiva imagen presidencial en el electorado ha sido canalizada electoralmente con bastante éxito por los socios de la alianza uribista en las elecciones legislativas y presidenciales sucedidas en el año 2010.

31 Véase: Olivella, S. Vélez, C. ¿Sobrevivirá la Coalición de Uribe?. Colombia Internacional N°. 64. Julio de 2006. 200p.

moción de censura vinculante en Colombia del Congreso sobre los ministros, podría incidir en este factor y específicamente, cual sería el nivel de afectación sobre la formación y mantenimiento de coaliciones políticas?

Se considera que el recurso a la censura puede afectar las alianzas políticas; por sí misma, la moción de censura a los miembros del gabinete que el Congreso presenta, no parece ser suficiente para garantizar una estrecha cooperación entre el Ejecutivo y el Legislativo. Según Colomer y Negretto (2003) “las fórmulas con mayor capacidad para favorecer relaciones consensuales y cooperativas entre el presidente y el Congreso, son la ratificación congresual de los nombramientos ejecutivos o la ratificación y la censura vinculante, pero no la censura simplemente” (p.49). La censura vinculante implica la destitución del funcionario correspondiente, las no vinculantes se dirigen más a la opinión pública sin consecuencias en la responsabilidad de las instituciones.

En la actualidad la moción de censura por parte del Legislativo se prevé en 12 países de la región, en algunos de ellos tiene como efecto la dimisión automática del ministro censurado como en los casos de Argentina, Colombia, Uruguay y Venezuela, en los otros se encuentra sujeta a lo que decida el presidente de la República como en Bolivia, Costa Rica, El Salvador, Nicaragua, Panamá y Paraguay; a su vez, no se contempla en países como Brasil, Chile, Honduras, México y República Dominicana.

Institucionalmente en Colombia la censura se muestra conveniente como medida de contrapeso desde el legislativo, pero en la práctica los resultados no han sido los esperados toda vez que se exigen mayorías legislativas para que sea efectiva. En este país a pesar de que varios ministros fueron llevados al Congreso en virtud de este mecanismo vigente desde 1991, nunca ha prosperado un caso y fundamentalmente porque hasta 2007<sup>32</sup> se exigía la mayoría absoluta en las dos cámaras para

retirar al ministro de su cargo<sup>33</sup>. Siguiendo la tradición y a pesar de los ajustes a esta medida se encuentra que, por ejemplo, en el año 2009 el liderazgo presidencial en el Senado - mayoría absoluta de la “coalición uribista” - impidió hacer efectiva la moción de censura sobre el Ministro de Agricultura por el manejo que le dio esta cartera al cuestionado Programa Agro Ingreso Seguro<sup>34</sup>.

Existe otro factor relacionado con el poder partidario del presidente - por el efecto arrastre de la elección presidencial sobre la elección parlamentaria<sup>35</sup> - y que pudiese tener efectos en términos de alianza; se trata la concurrencia o no concurrencia<sup>36</sup> de las elecciones ejecutivo - legislativo. Se afirma que si las elecciones no son simultáneas, aunque puede suceder que los partidos pequeños tengan una participación más efectiva, también se pueden propiciar mayores obstáculos en la formulación eficiente de políticas públicas pues aumenta las probabilidades de que el partido o partidos que apoyan al presidente no obtengan mayorías en el legislativo, por lo que “*los partidos de oposición a menudo ganan terreno pues los votantes aprovechan la oportunidad para protestar por el desempeño del gobierno que en ese momento está en el poder*” (Payne, Zovatto, Mateo, 2006, p. 25). No obstante, si se aplica al caso colombiano en donde las elecciones para Presidente y Congreso no son simultáneas, la afectación sobre los poderes partidarios del jefe del ejecutivo no pasa a ser determinante ya que como variante en el contexto latinoamericano la diferencia entre la celebración de una elección y otra es de sólo dos meses<sup>37</sup>, por lo que la probabilidad de gobierno dividido no estaría necesariamente ligada a este diseño institucional.

Dos figuras podrían incidir sobre los poderes partidarios del presidente en Colombia y sobre la posibilidad de mantenimiento de la “Coalición uribista”, se trata de la reelección inmediata del presidente y de la segunda vuelta en la elección presidencial. En cuanto al primero de ellos, se considera que este mecanismo constituye un

32 A partir de 2008 entró en vigor la modificación para que una sola de las cámaras del Congreso pueda promover la renuncia forzosa de los ministros, superintendentes y jefes de departamentos administrativos. Ver: “La Piedra en el Zapato de la Moción de Censura”, *El Espectador*, 27 de diciembre de 2007.

33 Constitución Política de Colombia. Art. 135, num. 9.

34 Hernández, José Gregorio. “La Moción de Censura: una Institución Inútil y un Congreso Claudicante”. Revista Eje 21. [http://eje21.com.co/index.php?option=com\\_content&task=view&id=17945&Itemid=54](http://eje21.com.co/index.php?option=com_content&task=view&id=17945&Itemid=54)

35 Según Shugart y Carey (1992), es probable que si las elecciones para Presidente y Congreso se realizan el mismo día, sean menos los partidos que obtengan proporciones significativas de votos en las elecciones legislativas ya que muchos electores “suben al carro” de su candidato presidencial favorito y votan por las listas completas de ese mismo partido al Congreso.

36 Para el caso de América Latina, en 2 países son parcialmente simultáneas (Argentina y México), en 4 países se realizan en fechas separadas (Colombia, El Salvador, República Dominicana y Venezuela) y en los 12 restantes se celebran elecciones presidenciales de manera simultánea con las legislativas (Bolivia, Brasil, Chile, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú y Uruguay).

37 En el mismo año se suceden las dos elecciones: para Congreso en el mes de marzo y para presidente en el mes de mayo cada 4 años.



incentivo al mantenimiento de las coaliciones ya que permitiría obtener la continuidad del presidente. Daniel Buquet (2007) considera que “una coalición reformista que se sienta apoyada popularmente preferirá optar por incorporar la reelección presidencial inmediata al ordenamiento electoral, particularmente cuando la figura presidencial sea el factor esencial de ese apoyo. En cambio, una coalición declinante optará por impedir esa posibilidad” (p. 10). Según este autor, la adopción de la reelección inmediata hace parte de las medidas que aportan eficacia al sistema en detrimento de su legitimidad y favorecen los intereses de alianzas gobernantes que cuentan con apoyo popular. El análisis del comportamiento en el Congreso de la “coalición uribista”<sup>38</sup> en el proceso hacia la aprobación de este mecanismo corroboraría lo anterior.

Con relación a la segunda vuelta en la elección presidencial se constituye en uno de los mecanismos introducidos en las últimas décadas en casi todos los países de Latinoamérica y tiende a fortalecer la legitimidad electoral del presidente (Pérez Liñán, 2006), no sólo porque garantiza la superación de un umbral electoral mínimo, sino también porque permite que sea el electorado el que dirima la contienda en caso de que ningún candidato supere ese umbral en la primera vuelta. Como consecuencia de lo anterior, el sistema de balotaje favorecería la gobernabilidad democrática, al garantizar un presidente con amplio respaldo popular y promover la formación de coaliciones electorales entre la primera y la segunda vuelta que podrían luego transformarse en coaliciones de gobierno.

Aunque se afirma que los presidentes electos en segunda vuelta tienden a tener menos apoyo parlamentario que los que ganaron por mayoría simple (Jones, 1994) en el caso colombiano en las dos últimas elecciones donde se ha utilizado el balotaje (2002 y 2010)<sup>39</sup> no aplicaría este supuesto. En el primer caso un disidente del Partido Liberal, Álvaro Uribe Vélez ganó en segunda vuelta<sup>40</sup> siendo el segundo en la primera y se explica a partir de alianzas electorales establecidas con diferentes movimientos y partidos políticos las cuales se consolidarían especialmente para la segunda ronda; luego de la

elección se extenderían al Congreso logrando cierta unidad en torno al proyecto político del presidente, conformando mayoría hasta el final del siguiente periodo de gobierno - con ciertas variantes producto de la reforma política de 2003 -. Para la elección 2006 el balotaje no sería utilizado toda vez que el candidato presidente fue elegido en primera vuelta; es decir, en la formación de la “coalición uribista” se evidencia la incidencia de esta figura; en adelante no sería necesaria dado el masivo apoyo de los socios de la alianza y la alta favorabilidad entre el electorado que le permitió al presidente imponerse desde la primera ronda en la elección de 2006.

### Epílogo

En las últimas décadas producto de reformas constitucionales y de nuevas prácticas políticas en algunos países de América Latina, se han sucedido algunas transformaciones auspiciadas en parte por las reglas de juego que pueden ser electorales, al interior del sistema de partidos, o en la relación ejecutivo – legislativo, que han posibilitado el establecimiento de alianzas políticas en la región. Ciertos diseños institucionales y especialmente los poderes presidenciales están incidiendo directa o indirectamente en el carácter que adoptan las coaliciones políticas en sistemas presidenciales como el colombiano.

Esta nueva dinámica política en la región andina de la que Colombia hace parte, está siendo afectada por factores como la tradición política de predominio presidencial que viene siendo reforzada con la emergencia del “hiperpresidencialismo” en la última década afectando el sistema de “pesos y contrapesos” toda vez que el gradual fortalecimiento de los poderes presidenciales de acción y reacción, sumado al reforzamiento de la figura presidencial termina por favorecer los procesos de concentración de poder en el ejecutivo que se suponía una herencia que desde la tercera ola democratizadora sería superada.

La necesidad de reforzar los poderes partidarios del presidente en Colombia en el periodo 2002 – 2010, motivaron la formación y el

38 La Coalición uribista impulsora del proyecto logró en el 2005 las mayorías necesarias para que luego de ocho debates en dos vueltas se aprobara en el Congreso la reforma constitucional que permitía la reelección inmediata del presidente de la República.

39 El “Gobierno de Unidad Nacional” planteado por el Presidente Juan Manuel Santos en cuya base están los partidos que conformaron la “Coalición uribista” le aseguraría el apoyo para la legislatura 2010 – 2014 del 77,7% de los senadores y el 81,7% de los representantes a la Cámara. Recuperado en: <http://www.registraduria.gov.co/index.htm>

40 Ver resultados en : <http://pdba.georgetown.edu/Elecdata/Col/pres02.html>

mantenimiento de la alianza política que le permitió al jefe de Estado sacar adelante la agenda legislativa sin mayores contratiempos. Esta heterogénea experiencia difícil de clasificar desde el punto de vista ideológico (un partido tradicional, tres partidos personalistas, y un partido regional) se sucedió en una etapa de reordenamiento del sistema de partidos en Colombia que implicó el descongelamiento del tradicional sistema bipartidista y la inclusión de actores transicionales (disidencias de los partidos tradicionales) y nuevos (no vienen de los partidos históricos) en el escenario político colombiano.

En Colombia los altos poderes presidenciales por sí mismos no constituyeron un obstáculo para la formación y mantenimiento de la “Coalición Uribista” como coalición electoral y legislativa en el periodo 2010 – 2010; no obstante, sí vendrían a tener incidencia directa en la no consolidación de la alianza en coalición de gobierno dado el poder discrecional que tiene el Jefe de Estado para nombrar y destituir a los miembros de su gabinete, y a pesar de la volatilidad de éste último, es posible establecer para el periodo en estudio que su carácter fue más técnico que partidario.

Algunos mecanismos como la doble vuelta en la elección presidencial y la reelección inmediata del presidente afectaron positivamente tanto la formación como el mantenimiento de la alianza en el periodo estudiado. A su vez, el contar con un contingente legislativo de moderado a amplio le evitó al Jefe de Estado el bloqueo institucional que hubiese dificultado sacar adelante las principales políticas de su programa de gobierno. Contrario a lo esperado, el que las elecciones ejecutivo – legislativo fuesen en fechas separadas, no parece haber tenido una afectación directa sobre el mantenimiento del apoyo de los socios de alianza en el Congreso.

Finalmente es importante resaltar que con relación a la afectación de los poderes presidenciales sobre la cooperación política en países como Colombia, el problema no radicaría en la posibilidad de la existencia de pactos políticos pues la experiencia objeto de este análisis lo corrobora, sino en la calidad de la alianza política. Implicaría asumir estudios rigurosos sobre los niveles de responsabilidad (rendición de cuentas) y de representación democrática (respeto a las reglas de juego) de las concertaciones que cada vez son más comunes en todo el subcontinente latinoamericano. Los poderes presidenciales partidarios y legislativos

bajos, moderados o altos, aunque pueden afectar positiva o negativamente la formación y consolidación de la cooperación política, no vendrían a ser determinantes como factor explicativo al margen de la problemática generada por el carácter transitorio de las alianzas, la negociación vertical, el incumplimiento de los acuerdos, la ausencia de partidos cohesionados e institucionalizados y la expansión ilimitada de los poderes presidenciales en algunos países que no sólo dificulta la política de concertación sino que coloca en el límite al mismo sistema democrático.

## Referencias Bibliográficas

Amorim Neto, Octavio (1998, 2003). Cabinet Formation in Presidential Regimes: An Analysis of 10 Latin American Countries. En: *Instituciones y Desarrollo* N°. 8 – 9. 385-410p.

Archer, Ronal. El potencial desaprovechado del predominio presidencial en Colombia. En: Mainwaring, Scott and Shugart, Mateo. (Comp.). *Presidencialismo y democracia en América Latina*. Paidós. 2002. Pp. 121-174

Carpizo, J. (2007). Características Esenciales del Sistema Presidencial e Influencias para su Instauración en América Latina. En: *Revista Latinoamericana de Derecho*, N°. 6, Jul – dic de 2006. Pp. 91-123

Colomer, J.M. Negretto, G.L. (2003). “Gobernanza con Poderes Divididos en América Latina”. En: *Política y Gobierno*, Vol. X, N°. 1

Corporación LATINOBARÓMETRO. Informe 2009. Santiago de Chile. [www.latinobarometro.org](http://www.latinobarometro.org)

Chasqueti, Daniel. (2008). Democracia, presidencialismo y partidos políticos en América Latina: Evaluando la “difícil combinación”. Buenos Aires: Cauce – Instituto de Ciencia Política – Universidad de la República.

Cheibub, J.A., Przeworski, A. Saiegh, S. “Government coalitions and legislative success under presidentialism and parliamentarism”. *British Journal of Political Science*. N° 34 (2004). p. 565-587.

García Casatti, María B. “Sistema Presidencialista y Gobierno de Coalición”, Las Tesinas de Belgrano, N°. 7, Universidad de Belgrano, 2001.

Garrido, Antonio. Gobiernos y estrategias de coalición en democracias presidenciales: El caso de América Latina. *Política y Sociedad*, 2003, Vol. 40 Núm. 2: 41-62



- Jones; Mark (2007). Democracia en América Latina, Retos y Soluciones: Institucionalización de los Partidos y los Regímenes Partidistas y Representación Legislativa de la Mujer. Universidad de Houston, Rice University
- Lanzaro, Jorge (2001) Coord. Tipos de Presidencialismo y Coaliciones Políticas en América Latina. Buenos Aires: CLACSO
- Laver, Michael. Models of Government Formation. *Annu. Rev. Polit. Sci.* 1998. 1:1.25
- Lijphart, Arend (1977). Democracias en las Sociedades Plurales. Un estudio comparativo. Madrid: Alianza.
- \_\_\_\_\_. (2000). Modelos de Democracia: formas de gobierno y resultados en treinta y seis países. Barcelona: Ariel.
- Mainwaring, Scott. Shugart, Matthew. (2002) Presidencialismo y Democracia en América latina. Buenos Aires: Paidós.
- Mainwaring, S. Zoco, E. Secuencias Políticas y Estabilización de la Competencia Partidista: Volatilidad Electoral en Viejas y Nuevas Democracias. En: *América Latina Hoy*, Vol. 46, agosto de 2007. p. 147-171.
- Negretto, Gabriel. "¿Gobierna solo el Presidente? Poderes de decreto y diseño institucional en Brasil y Argentina". *Desarrollo Económico - Revista de Ciencias Sociales*. IDES, Buenos Aires, vol. 42, N° 167, octubre-diciembre 2002. p. 377-404.
- Nohlen, Dieter, Fernández, Mario (1998) El Presidencialismo Renovado. Instituciones y Cambio Político en América Latina. Caracas: Nueva Sociedad.
- Nohlen, Dieter. Sistemas electorales y gobernabilidad. Universität Heidelberg-
- Novaro, Marcos. Presidentes, equilibrios institucionales y coaliciones de gobierno en Argentina (1989-2000). En: Tipos de presidencialismo y modos de gobierno en América Latina. Buenos Aires: CLACSO, 2001. p. 101-135.
- O'Donnell, Guillermo, Whitehead, Laurence y Schmitter, Philippe. (1989). *Transiciones Desde un gobierno Autoritario*. Buenos Aires, Paidós.
- Olivella, S. & Vélez, C. (2006). ¿Sobrevivirá la coalición de Uribe?. En: *Colombia Internacional* 64, jul - dic 2006, 194 - 205
- Payne, M. Zovatto, D. Mateo, M. La Política Importa, Democracia y Desarrollo en América Latina. Washington: BID, 2006.
- Payne J. Mark. "Sistemas de Elección presidencial y gobernabilidad democrática".. En La política importa. Democracia y desarrollo en América Latina. Publicado por el Banco Interamericano de Desarrollo y el Instituto Internacional para la democracia y la asistencia electoral. Washington, D.C. 2003. p. 71-91.
- Pérez Liñán, Aníbal (2003). Pugna de poderes y crisis de gobernabilidad: ¿Hacia un nuevo presidencialismo? *Latin American Research Review*, Vol. 38, N°. 3. (2003), pp. 149-164.
- PNUD (2004). La Democracia en América Latina: Hacia una Democracia de Ciudadanas y Ciudadanos. Buenos Aires, Aguilar.
- Przeworski, Adam. The Mechanics of Regime Instability in Latin America. En: *Journal of Politics in Latin America* 1/2009. 5-36p.
- Serrafero, Mario (2006). Coaliciones de Gobierno. Entre la Ingeniería Institucional y la Civilización Política. Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas, Buenos Aires.
- Shugart, Matthew. The Inverse Relationship between Party Strength and Executive Strength: A. Theory of Politicians' Constitutional Choices, *British Journal of Political Science*, Vol. 28, N°. 1. (Jane, 1998), p. 1-29.
- Stein, E. Tommasi, M. Echebarría, K. et al. The Politics of Policies: Economic and Social Progress in Latin America. Inter-American Development Bank, Washington, 2006.
- Strøm, Kaare and Müller, Wolfgang C. (1999). 'The keys to togetherness: Coalition agreements in parliamentary democracies, *The Journal of Legislative Studies*, 5:3, 255 — 282
- Timmermans, A. High politics in the Low Countries. An empirical study of coalition agreements in Belgium and The Netherlands. Aldershot: Ashgate, 2003.
- Valenzuela, Arturo. ¿Es el presidencialismo parte del problema? Reflexiones sobre la crisis institucional en América latina. Documento de Trabajo Georgetown University.
- Weyland, Kurt. Institutional Change in Latin America: External Models and Their Unintended Consequences. En: *Journal of Politics in Latin America*, 1/2009. p. 37-66.
- Zovatto, Daniel (2007). Balance electoral latinoamericano. nov2005-dic2006. [www.idea.int/americas/upload/DZ\\_Balance\\_electoral\\_latinoamericano\\_pdf.pdf](http://www.idea.int/americas/upload/DZ_Balance_electoral_latinoamericano_pdf.pdf)
- Zovatto, D. y Orozco, J.J. (2008) "Reforma política y electoral en América Latina 1978-2007: lectura regional comparada". En: Zovatto y Orozco (Coords.) Reforma política y electoral en América Latina 1978-2007. México- UNAM-IDEA..