

## El sistema político colombiano al inicio del gobierno de Santos

Desde los orígenes del país, el sistema político colombiano se ha caracterizado por la coexistencia de elementos tradicionales y modernos. Además, la violencia es una constante en la historia política colombiana, desde las guerras civiles del siglo XIX hasta el conflicto actual con las organizaciones armadas. Partiendo de estos antecedentes, el artículo analiza la particular coyuntura política que atraviesa el país, marcada por el fin del periodo uribista y el comienzo del gobierno de Juan Manuel Santos: las perspectivas, hasta ahora, son más positivas que negativas.

**ALEJO VARGAS VELÁSQUEZ**

### ■ Algunos elementos históricos

El sistema político en Colombia está caracterizado por una coexistencia, por momentos incómoda y en otros funcional, entre elementos tradicionales y elementos que se consideran modernos. Lo anterior no implica propiamente que se presente una tensión o contradicción entre tradición y modernidad, sino más bien un recurrente proceso de acomodación de elementos modernos en el seno de prácticas tradicionales.

Así fue desde sus orígenes, en la posindependencia española. Se comenzó adoptando como modelo de organización jurídico-política las constituciones

---

**Alejo Vargas Velásquez:** profesor titular de la Universidad Nacional de Colombia.

**Palabras claves:** historia, sistema político, violencia, Juan Manuel Santos, Colombia.

surgidas de las revoluciones burguesas de Francia y Estados Unidos, que incluían la soberanía popular, la democracia representativa, el Estado centralizado, entre otros desarrollos normativos, pero aplicados a sociedades agrarias, tradicionales y estructuradas con el modelo hacendatario de organización social. Como señala Fernando Guillén: «La Hacienda es un modelo social integrador condicionante de todas las articulaciones del poder, cuyos valores se proyectan sobre las instituciones de la sociedad global (...) El modelo de las relaciones interpersonales de mando, obediencia y lealtad (...) La Hacienda resultaría ser uno de los ‘sistemas integradores claves’ de la estructura del poder social»<sup>1</sup>.

Posteriormente, el surgimiento de los partidos políticos también correspondió a lo que se podría considerar una idea moderna: la posibilidad de los ciudadanos y del pueblo –en el sentido moderno de este último término–, libres de ataduras de todo tipo, de organizarse racionalmente en colectividades que expresaran identidades ideológicas y una vocación de dirigir el Estado. Sin embargo, en la Colombia de mediados del siglo XIX no existían ni ciudadanos ni pueblo en la acepción moderna. Por ello, la idea moderna de partido terminó ajustándose a la estructura tradicional de tipo caudillista y gamonalista.

El rol desempeñado por los dos partidos históricos, el Liberal y el Conservador, antes que representar intereses específicos de sectores sociales pareciera haber sido expresar los proyectos ideológicos en boga en los distintos momentos históricos. Como lo plantea Pierre Gilhodes, «[l]os dos partidos nacen en la misma coyuntura de las luchas por las reformas de mediados del siglo XIX. No son obras colectivas sino propuestas intelectuales en torno a las cuales se alineó la clase culta de la época»<sup>2</sup>.

Más que haber representado intereses, lo que han hecho fue formular proyectos de Estado. Tiene razón Fernán González cuando señala que

la sociedad nacional concebida como conjunto de regiones se articula al Estado por medio de los partidos políticos concebidos como coaliciones de elites regionales y locales. Obviamente, se trata de una articulación de la sociedad desde arriba pero que logra penetrar toda la cultura social y política hasta abajo, por medio de

---

1. *La Regeneración. Primer frente nacional*, Carlos Valencia Editores, Bogotá, 1986.

2. «Sistema de partidos y partidos políticos en Colombia» en AAVV: *Modernidad, democracia y partidos políticos*, Fescol / Fidec, Bogotá, 1993.



las adscripciones clientelistas o voluntarias. Los partidos se transforman en una especie de dos subculturas políticas contrapuestas.<sup>3</sup>

Los partidos políticos colombianos parecen haber formulado históricamente sus proyectos pensando más en el Estado que en la sociedad. Entonces, antes que representantes de intereses, más bien han sido legitimadores recurrentes del sistema político, en la medida en que han sido los principales artífices del mecanismo de legitimación básica: el proceso electoral. Pero adicionalmente, cuando el sistema político atraviesa alguna situación de crisis, los partidos políticos, a través de sus dirigentes y casi siempre de manera simbólico-discursiva, comienzan a respaldar y reforzar la precaria legitimidad del mismo. Por ello se puede afirmar que, si bien en teoría los partidos políticos pertenecen a la sociedad, en el caso colombiano han cumplido un papel de mayor relevancia en relación con el Estado.

El papel del caudillismo ha sido predominante:

La estructura organizativa de los dos partidos tradicionales reposó inicialmente en el caudillismo y el gamonalismo de tipo regional, ya que al ser Colombia un país de regiones claramente diferenciadas, aisladas entre sí por nuestra particular geografía, esto permitió el desarrollo y fortalecimiento de estructuras de poder local y regional sustentadas inicialmente en los caudillos que participaron en la guerra de independencia contra España, y después en los grandes propietarios de tierra que han ejercido un fuerte gamonalismo sobre la mayoritaria población rural de ese entonces, que se prolongó cuando muchos de estos grandes propietarios devinieron en la incipiente burguesía colombiana.<sup>4</sup>

Este peso de los liderazgos, antes que de los programas, como mecanismo estructurador del partido, que el ex-presidente Alfonso López Michelsen llamó «extraño caudillismo civil, generalmente asentado sobre el prestigio intelectual»<sup>5</sup>, ha dominado el escenario de nuestra vida pública. Esto posibilitó posteriormente la estructuración de redes clientelistas que, a partir del Frente Nacional, se transformarán en el principal y casi único mecanismo de reproducción política de los partidos. Todo esto se ha manifestado en la mezcla de sociabilidades políticas modernas y tradicionales cuya mejor expresión es el clientelismo.

---

3. «Aproximación a la configuración política de Colombia» en *Controversia* N° 153-154, 10/1989.

4. A. Vargas Velásquez: «La démocratie colombienne. Face au consensus ou à la guerre» en *Revue Amerique Latine* N° 23, 7-9/1985.

5. A propósito de Jorge Eliecer Gaitán, en *Grandes compatriotas*, Tercer Mundo, Bogotá, 1993.

Podemos señalar que la dinámica política colombiana ha estado canalizada por un sistema de partidos sustentado en un bipartidismo fluido, sin ningún tipo de polarización, lo cual le ha dado al conjunto del sistema una orientación centrípeta y poco proclive a estimular la participación electoral<sup>6</sup>. Igualmente, en esa dinámica ha coexistido la representación partidista, predominante en los órganos de representación popular (Congreso, Asambleas Departamentales, Concejos Municipales), con la corporativa, de los grupos de interés, predominante en las concertaciones sectoriales para la definición de políticas públicas.

Esto ha contribuido a consolidar una cultura política que dificulta estructuralmente la oposición y que no ha posibilitado la concreción de conceptos de amplia raigambre democrática, como los de diversidad y heterogeneidad del sistema de partidos, de una parte, y el reconocimiento del conflicto, de otra, como expresión de la multiplicidad de opiniones, fuerzas e intereses existentes en la sociedad.

El resultado en el largo plazo ha sido la parcial deslegitimación de las instituciones estatales, percibidas como poco confiables por los sectores subordinados pero mayoritarios de la sociedad.

Todo lo anterior está asociado a la precariedad de la presencia del Estado o a su presencia traumática, expresada casi siempre en un Estado coercitivo y no en uno que dé respuestas a las carencias y demandas sociales. Esto ha llevado a que, en el mismo espacio nacional, coexistan territorios con una amplia regulación estatal junto con «territorios vacíos», en el sentido de ausencia de un ente regulador que represente los intereses generales. En esos espacios el orden comienza a ser regulado por entes privados con capacidad coercitiva (guerrillas, neoparamilitares, bandas emergentes, milicias).

**La dinámica política colombiana ha estado canalizada por un sistema de partidos sustentado en un bipartidismo fluido, sin ningún tipo de polarización, lo cual le ha dado al conjunto del sistema una orientación centrípeta y poco proclive a estimular la participación electoral ■**

---

6. De acuerdo con la clasificación de los sistemas de partidos de Giovanni Sartori que señala Daniel-Louis Seiler: *Les partis politiques*, Armand Colin, París, 1993. En el mismo sentido de Seiler usamos el concepto de sistema de partidos «como el conjunto de estructuras constituidas de relaciones de oposición y de cooperación que existen entre los partidos políticos que actúan sobre la escena política de una misma sociedad».

## ■ La coexistencia de orden y violencia

Hay que señalar además la coexistencia de orden y violencia (para usar la expresión de Daniel Pécaut) en la historia política colombiana. La violencia como recurrente instrumento de acción es una constante en la vida política<sup>7</sup>. La relación tiene antecedentes remotos: la posindependencia española, con las guerras civiles del siglo XIX entre los nacientes partidos, el Liberal y el Conservador. Allí comenzó ese largo vínculo entre violencia y política, que continuó con las «insurrecciones pueblerinas» del emergente partido político de izquierda, el Partido Socialista Revolucionario, antecesor del Partido Comunista, en los años 20, agrupación que acudió, como lo habían hecho antes los partidos políticos tradicionales, al recurso de las armas.

Posteriormente, a mediados del siglo XX, se inicia ese gran periodo de nuestra historia reciente que conocemos como la «Violencia», durante el cual los dos partidos tradicionales, el Liberal y el Conservador, volvieron una vez más a las armas por razones políticas, solo que en esta ocasión no lo hicieron de manera formal, declarando una guerra civil, sino a través de los grupos de guerrillas. Ese desangre colectivo se resuelve mediante la figura del «golpe militar», que el jurista Darío Echandía llamó «golpe de opinión». Pero dejó como secuela un periodo de bandolerismo, con ribetes en algunos casos de «bandolerismo social» por sus pretensiones justicieras y los apoyos locales que en algunos casos estos comportamientos generaron.

Ya al inicio del Frente Nacional (1958-1974) vemos el comienzo de una nueva ola de violencia política, ligada ahora a discursos de transformación revolucionaria del Estado y que se va a incubar en las guerrillas de mayor tradición y persistencia, como las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), el Ejército de Liberación Nacional (ELN) y el Ejército Popular de Liberación (EPL), a partir de la confluencia de múltiples elementos de los cuales no van a estar ausentes grupos remanentes de guerrillas liberales. Esta violencia, con las complejidades contemporáneas asociadas a la presencia de grupos contrainsurgentes de tipo paramilitar y del narcotráfico en múltiples escenarios de la vida colombiana y del cual el conflicto político armado no iba a estar exento, es la que continuamos viviendo.

---

7. En este punto retomamos partes de nuestro libro: A. Vargas Velásquez et al.: *Política y armas al inicio del Frente Nacional*, Universidad Nacional, Bogotá, 1995.

Al mismo tiempo, la violencia convive con el crecimiento económico. Esta simultaneidad de orden y violencia se expresa igualmente en lo que un dirigente gremial señalaba con estas palabras:

«a la economía le va bien y al país le va mal». Así marcaba que, a pesar de la crisis asociada a la violencia crónica, los indicadores de la economía mostraban un crecimiento continuo.

En efecto, la persistencia de la violencia política no ha trabado sustancialmente el crecimiento económico. Al contrario, hubo periodos de gran violencia política combinada con índices de alto crecimiento macroeconómico, como la etapa de la segunda posguerra mundial, que coincidió con la violencia bipartidista. Lo mismo sucedió a fines de los 80. Esto ha llevado a algunos analistas a plantear la necesidad de estudiar las posibles relaciones entre violencia y crecimiento, e incluso a hablar de una cierta funcionalidad de la violencia para la economía.

**La violencia convive con el crecimiento económico. Esta simultaneidad de orden y violencia se expresa igualmente en lo que un dirigente gremial señalaba con estas palabras: «a la economía le va bien y al país le va mal» ■**

### ■ Preeminencia de la modernización del Estado sobre la democratización

Las elites gobernantes en Colombia, particularmente desde finales de los 80, asumieron como propios los diagnósticos de ciertos politólogos norteamericanos –que a su vez reflejaban lo que podría denominarse la «tesis de la gobernabilidad neoliberal»– y centraron todos sus esfuerzos en la modernización del Estado. Siguiendo a analistas como Samuel Huntington<sup>8</sup>, asumieron que la causa de la crisis radica en la inestabilidad política y la violencia que viven las sociedades en desarrollo, en buena medida como resultado del rápido cambio social y económico y la irrupción de nuevos grupos sociales en un contexto de muy lento desarrollo de las instituciones políticas.

Se trata de una perspectiva analítica similar a la que le escuchamos en años anteriores al ex-presidente Alfonso López Michelsen, quien en varios escritos afirmaba que el problema de la crisis en Colombia no era resultado de una sociedad estática, sino de una sociedad en movimiento, pero en un movimiento desfasado: un rápido cambio económico y social y una inmovilidad institucional.

8. V. en particular *El orden político en las sociedades en cambio*, Paidós, Buenos Aires, 1990.

La respuesta era modernizar las instituciones. Desde esta perspectiva, los analistas y gobernantes señalan que en sociedades en desarrollo tienden a producirse vacíos de poder y que estos vacíos, que se presentan por la carencia del recurso de autoridad, tienden a ser llenados de manera transitoria o bien por las fuerzas militares o bien por la irrupción de caudillos. En este contexto, la única garantía de estabilidad política es la consolidación de un sistema de organización política o un sistema de partidos políticos estable. Sostienen que esos vacíos de poder, esa falta de autoridad, son transitorios, y que la única manera de que en el largo plazo se logre estabilidad es que se consolide un sistema de organización política permanente. Por ello, la institucionalización del

**El proceso de reforma del Estado en los últimos tiempos, incluida la Constitución Política de 1991, fue la síntesis y la culminación de un proceso reformista iniciado 15 años atrás, con todo el acento puesto en la modernización. Pero en el camino, se olvidó la necesidad de democratizarlo ■**

orden, para estos analistas, es un elemento fundamental, y la prioridad es la búsqueda de una gobernabilidad basada en un nuevo orden estable.

Pero ese nuevo orden político debe ser resultado de la consolidación de nuevas instituciones y de la inserción en estas de nuevas fuerzas sociales que deben expresarse políticamente, pues si no lo hacen habrá factores de inestabilidad que se expresarán de otra manera. Sin duda, en esa dirección se realizaron importantes esfuerzos. El proceso de reforma del Estado en los últimos tiempos, incluida la Constitución Política de 1991, fue la síntesis

y la culminación de un proceso reformista iniciado 15 años atrás, con todo el acento puesto en la modernización del Estado. Pero en el camino, se olvidó la necesidad de democratizarlo.

### ■ La reforma constitucional de 1991 y los años siguientes

El proceso constituyente del 91 fue producto de la confluencia de una serie de factores: el periodo del narcoterrorismo de los llamados «extraditables» –brazo armado del Cartel de Medellín–, que contribuyó a generar una situación de caos en la sociedad colombiana; los procesos de negociación exitosa con el Movimiento 19 de Abril, el EPL, el Movimiento Armado Quintín Lamey, el Partido Revolucionario de los Trabajadores; el contexto internacional de fin de la Guerra Fría y el hundimiento de los países socialistas de Europa

oriental; la convicción en las elites políticas de la necesidad de acudir a métodos extrainstitucionales para una reforma de la Carta Política, pues la única vía existente, el Congreso, era sistemáticamente obstruida; y la «séptima papeleta» propuesta por sectores estudiantiles universitarios que igualmente buscaban salidas.

Todo esto explica por qué el proceso constituyente y su resultado, la Constitución Política de 1991, fueron concebidos como parte de un ejercicio de concertación política entre los diversos sectores participantes: los partidos Liberal y Conservador, la Alianza Democrática M-19, las minorías étnicas, políticas y religiosas. Aquí radica la gran legitimidad de la carta constitucional. La Constitución del 91, en efecto, introdujo el Estado Social de Derecho; una carta de derechos muy amplia –junto con mecanismos para su defensa, como la acción de tutela y las acciones populares–; la democracia participativa como complemento de la representativa; el tránsito del modelo de justicia inquisitiva al acusatorio, con la creación de la Fiscalía; la prohibición de la reelección presidencial; la independencia de los organismos autónomos y ramas del Estado con la creación de mecanismos para elegir la Junta Directiva del Banco de la República y la Corte Constitucional, entre otros aspectos. Pero desafortunadamente el desarrollo de muchos puntos de su articulado por parte del Congreso ha sido precario: hasta el momento no se ha podido expedir una seria ley orgánica de ordenamiento territorial, por mencionar un ejemplo importante.

Si bien la historia política colombiana estuvo monopolizada durante más de un siglo y medio por los dos partidos tradicionales, con el inicio del Frente Nacional este monopolio comenzó a debilitarse. Con la Constitución de 1991 se inició un proceso de atomización de la representación política, asociado en parte a la crisis de credibilidad en los partidos tradicionales y a los incentivos de la Constitución a movimientos políticos o grupos de ciudadanos. Para muchos analistas, la Constitución de 1991 puede considerarse antipartido, por cuanto, al buscar estimular la participación ciudadana, terminó debilitando el sistema de partidos políticos. En efecto, se produjo una fragmentación de la representación política –cerca de 80 partidos con personería jurídica en los 90–, lo cual llevó a que progresivamente se fueran promoviendo mecanismos legales para forzar la reagrupación política.

Pero igualmente en los 90 irrumpieron con fuerza en la escena política los llamados *outsiders*, nuevos actores que ingresan a la política desde diversas procedencias: empresarios, académicos, líderes sindicales, artistas, deportistas,

sacerdotes, entre otros. Algunos de estos *outsiders* resultan buenos gobernantes y tienden a permanecer en el escenario político; otros, por el contrario, son un fiasco y rápidamente vuelven a sus actividades iniciales.

### ■ Sobre la oposición política

La política colombiana, dominada durante más de un siglo por el bipartidismo liberal-conservador, funcionaba de manera hegemónica: se habla de la «República conservadora» en los primeros decenios del siglo xx y de la «República liberal» entre 1930-1946, y luego se establece otro breve periodo de hegemonía

**Progresivamente se fue consolidando la idea de que la oposición era una actividad con una connotación negativa y obstruccionista de los gobiernos, un sinónimo de subversión: el resultado fue que socialmente no se la valorara y se la estigmatizara ■**

conservadora. En ocasiones, funcionaba de forma coaligada a través de alianzas transitorias que concluyeron en ese largo periodo de cohabitación burocrática que fue el Frente Nacional. En los periodos de hegemonía política, el partido excluido del gobierno actuaba como oposición parlamentaria, pero a partir de los años 30 esta actividad estuvo acompañada de formas diversas de violencia política.

Durante ese largo periodo hubo intentos de construir partidos o movimientos políticos distintos del bipartidismo: desde la naciente izquierda política, en la cual el Partido Comunista fue el pionero, o a

partir de disidencias tanto liberales como conservadoras. Progresivamente se fue consolidando la idea de que la oposición era una actividad con una connotación negativa y obstruccionista de los gobiernos, un sinónimo de subversión: el resultado fue que socialmente no se la valorara y se la estigmatizara. Por momentos incluso se ha buscado exterminarla.

En ese contexto, es muy difícil que haya oposición. Lo que existen son esfuerzos, por momentos titánicos y aislados, de parte de organizaciones políticas en consolidación. Adicionalmente, se han presentado equívocos en los conceptos: se terminó confundiendo oposición con cualquier tipo de disidencia, malentendido o desavenencia personal.

El sacerdote Camilo Torres Restrepo fue pionero en proponer, a mediados de los 60, nuevos frentes políticos diferenciados del bipartidismo tradicional,

poniendo los aspectos que unen por encima de los que separan. En ese sentido se ubica su propuesta de Frente Unido, uno de los movimientos de masas más importantes, aunque efímero, de los 60, que fue una convocatoria a los excluidos de la época, los «no alineados», todos aquellos colombianos que no estaban participando activamente en política o que no estaban bajo ninguna otra bandera partidista.

Iniciativas como la surgida a finales del siglo xx desde el movimiento social y sindical, el Frente Social y Político, se podrían acercar, con las particularidades del momento, a estas ideas precursoras. El Frente Social y Político tenía el reto de construir una alternativa política popular, social y democrática; en otras palabras, construir la propuesta democrática del siglo xxi, que tiene que ser distinta de la vieja izquierda del siglo xix<sup>9</sup>. Esta iniciativa se sitúa dentro de los esfuerzos de construcción de opciones políticas alternativas al bipartidismo, pero también a los discursos económico-sociales dominantes. Se trata de los antecedentes del Polo Democrático Alternativo (PDA).

### ■ Los cambios en los partidos políticos al inicio del siglo XXI

El fenómeno de los *outsiders*, también conocidos en el medio colombiano como los «antipolíticos», corresponde a un desencanto o rechazo de sectores crecientes del electorado respecto a los partidos, asociados (con razón o sin ella) a nichos burocráticos, ineficientes, poco democráticos y representativos, y en algunos casos permeables a la corrupción. Sin embargo, hay que decir que estos *outsiders* son un factor de incertidumbre en la política: pueden ser buenos gobernantes o resultar un fiasco.

Esto en parte explica por qué tanto Andrés Pastrana Arango –candidato del Partido Conservador, para ese momento minoritario– como Álvaro Uribe Vélez –quien se presentó como una suerte de *outsider*, a pesar de su origen y tradición en el Partido Liberal– ganaron la Presidencia de la República sin contar con mayorías en el Congreso, que fueron configurando a posteriori sobre la base de negociaciones personalizadas con congresistas y basándose en la tradición de transfuguismo político que caracterizó la representación política de ese periodo. El Partido Liberal fue el más afectado por esta práctica del transfuguismo.

---

9. Con base en A. Vargas Velásquez: «Construcción de formas de resistencia política: el caso del Frente Social y Político. Notas para un debate» en Jairo Estrada Álvarez (comp.): *Sujetos políticos y alternativas en el actual capitalismo*, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, 2003.

No hay duda de que el sistema de partidos políticos colombiano ha venido viviendo una crisis e intentos de recomposición: los partidos tradicionales han perdido su carácter de fuerzas hegemónicas y se ha registrado la presencia esporádica de *outsiders*, así como la recurrente creación de nuevos partidos, que en general se caracterizan por su precaria duración.

**La reforma política de 2003 buscó cohesionar y fortalecer a los partidos políticos, para lo cual se implementaron medidas como la lista única por partidos, el umbral, la cifra repartidora y la ley de bandas, para frenar el transfuguismo ■**

Por ello la última reforma política, la de 2003, buscó cohesionar y fortalecer a los partidos políticos, para lo cual se implementaron medidas como la lista única por partidos, el umbral, la cifra repartidora y la ley de bandas, para frenar el transfuguismo. Sin embargo, se seguía manteniendo la financiación mixta de campañas, un umbral bajo (2%) y un remanente del personalismo en la política, el voto preferente –que les permite a partidos creados de apuro mantener su precaria unidad–. Ahora bien, la intención de la reforma, ante el proceso de crisis y dispersión de las fuerzas políticas, fue crear mecanismos legales que contribuyeran a la organización partidaria.

Como producto de esa reforma se crearon varios partidos uribistas, de los cuales finalmente se decanta el Partido Social de Unidad (Partido de la U). Además, se dio el proceso de conformación del Polo Democrático Alternativo (PDA), con la confluencia del PDI y la Alternativa Democrática, que agrupaba los sectores de la izquierda tradicional. Aquí confluyeron todas las fuerzas, clásicas y nuevas, de la izquierda colombiana, y ha sido caracterizado por algunos como una «sumatoria de debilidades».

Sin duda, la reforma política de 2003 y la Ley de Bancadas contribuyeron, por lo menos en parte, al fortalecimiento de los partidos políticos y a frenar la práctica del transfuguismo, de tal manera que el desarrollo de la actividad de los partidos de oposición no se vea debilitada por las seducciones individuales de los dirigentes políticos, como se ha visto en el pasado inmediato.

Los partidos políticos, entonces, se han movido en los últimos debates electorales a partir de diversas formas de hacer política: la *ideológica*, movilizadora de una pequeña capa del electorado –el electorado de mayor edad de los

partidos tradicionales y el de partidos ideológicos o cristianos–; la *clientelista*, predominante en el ámbito local y regional, por la capacidad de los políticos tradicionales de intermediar recursos y nominar a la administración pública; las *presiones armadas*, con gran peso en ciertos espacios del territorio nacional; las *fidelidades de tipo primario*, presentes en algunos ámbitos rurales y locales; y la *pragmática-opinión pública*, cada vez más importante en los escenarios urbanos más influenciados por los medios masivos de comunicación.

En todo caso, podemos decir que durante los dos gobiernos de Álvaro Uribe el sistema de partidos políticos sufrió un reacomodo y una recomposición. Los dos partidos tradicionales se mantienen, el Conservador como parte fundamental de la coalición que sostiene al gobierno, junto con el Partido de la U y Cambio Radical (partido que se desprende del Liberal pero que al final del segundo mandato de Uribe se aleja por no compartir la propuesta de una segunda reelección). A ellos se suman algunos partidos menores que fueron fuertemente afectados por los procesos de la denominada «parapolítica», es decir las relaciones de dirigentes políticos con miembros de grupos paramilitares y narcotraficantes. En la oposición, se destaca el Partido Liberal –con la mayor bancada parlamentaria– y el PDA.

El proceso electoral para definir el Congreso de 2010 dejó algunos aspectos muy preocupantes sobre la legitimidad del nuevo Legislativo: el volumen de abstención electoral, que tendió a aumentar; el alto nivel de tarjetones nulos, que dejó a más de 11% de los participantes sin realmente incidir en los resultados; los problemas presentados en el escrutinio; y el reporte de los datos, que tendió un manto de dudas acerca de la transparencia. Todo esto abre interrogantes al proceso democrático.

En cuanto a los resultados electorales, más allá del tradicional proceso de renovación que todas las elecciones producen, los triunfadores fueron los partidos de la coalición de gobierno, especialmente los que obtuvieron las dos primeras votaciones: el Partido de la U y el Partido Conservador. Pero igualmente fue un gran ganador el Partido Verde, al que pocos analistas creían con chances, que logró una votación importante y que va a contar con una decorosa representación en el Congreso. El Partido Liberal, al mantener su representación congresional y aumentar el número de votos a su favor, puede considerarse también entre los ganadores. Los perdedores fueron varios: la propuesta política de Sergio Fajardo al Congreso, que tuvo como efecto el abandono de su candidatura presidencial; y Cambio Radical y el Polo Democrático, que retrocedieron en su representación en el Congreso.

El factor que parecía novedoso y que generó ciertas expectativas fue la candidatura presidencial de Antanas Mockus, por el alto nivel de credibilidad que ha tenido el ex-alcalde de Bogotá en el electorado urbano, que es mayoritario. Pero, realizada la primera vuelta de la elección presidencial, hubo una verdadera sorpresa con el triunfo arrasador de Juan Manuel Santos, quien estuvo a solo tres puntos de lograr la mayoría.

Tradicionalmente se afirma que en las segundas vueltas presidenciales, cuando la disputa entre los candidatos es reñida, tiende a darse una mayor participación electoral, porque cada votante puede considerar su voto útil. Al contrario, cuando la diferencia es tan grande como en el caso que nos ocupa, la tendencia es a desestimular la participación, porque los partidarios del que va en primer lugar consideran que su victoria es un hecho y que no es importante participar; los partidarios del segundo candidato igualmente tienden a considerar como poco probable una victoria y por lo tanto pueden no asistir. En este caso estuvimos cerca de este último escenario.

Ahora bien, las posibilidades de alianzas alrededor de la candidatura de Santos eran más atractivas para las fuerzas políticas. Era altamente probable que los partidos que formaron parte de la coalición uribista, el Conservador

**Santos fue el presidente  
más votado en la  
historia de Colombia  
hasta el momento.  
Ello le da un margen  
de maniobra amplio para  
iniciar su gobierno ■**

y Cambio Radical, formaran una coalición con Santos. En el mismo sentido se preveía que actuaría la mayoría del Partido Liberal (de hecho, un importante sector de sus congresistas lo empezaron a anunciar públicamente). Esto se reforzó con la propuesta de Santos de un gobierno de unidad nacional.

Efectivamente, no quedó duda de la contundencia y legitimidad del mandato que recibió Santos por parte de los colombianos: fue el presidente más votado en la historia de Colombia hasta el momento. Ello le da un margen de maniobra amplio para iniciar su gobierno, el primero de la era post-Uribe.

Algunos creían que el gobierno de Santos iba a ser una especie de «Uribe 3». Se equivocaban totalmente, porque, como bien lo subrayó el presidente electo, hay continuidad en las políticas básicas, pero cada jefe de Estado le imprime al gobierno su propio estilo. Estaba claro que el gobierno de Santos sería

uno de menos confrontación y crispación –esto tiene que ver con el talante de cada gobernante– y que buscaría relaciones más institucionalizadas tanto con los otros poderes públicos como con los partidos políticos, incluidos los de oposición, y con los gobiernos de la región.

Santos conformó una nueva coalición de gobierno, Unidad Nacional, que ya se había delineado para la segunda vuelta presidencial, con la incorporación del partido Cambio Radical, que se había distanciado de Uribe, y con la vinculación del Partido Liberal, que dejaba 12 años de oposición y entraba nuevamente a ser parte de la coalición gobernante. Esto ya marcaba importantes diferencias con su antecesor.

### ■ Los primeros 100 días de Santos

Cumplidos los primeros 100 días del gobierno de Santos, es posible hacer un breve balance de sus realizaciones<sup>10</sup>, que esperamos marquen un derrotero de lo que será el resto de su gestión, especialmente cuando se diluya la «luna de miel» con la opinión pública y los problemas agobien el día a día. En un principio, Santos sorprendió positivamente con el nombramiento de un gabinete en el cual predominó lo técnico sobre las tradicionales cuotas políticas, ya que no fue una distribución milimétrica entre los partidos de la coalición de gobierno llamada «Unidad Nacional».

Por el momento todo indica que los mejores resultados se sitúan en tres frentes: el ambiente político asociado al estilo del gobierno, las relaciones internacionales y la seguridad.

En relación con el clima político, hay que decir que pasamos de una situación de permanente confrontación a una de relaciones normales y de respeto a las demás instituciones del Estado. Se restableció, como es propio de las democracias, una relación institucionalizada y no mediada por enfrentamientos en los medios de comunicación. Lo mismo sucedió con los sectores políticos, incluyendo a la oposición, a la que el gobierno ha dado un trato respetuoso, lo que no significa que esté de acuerdo con ella. Esto ha creado un escenario de mayor tranquilidad en la vida política y social y muestra que un jefe de Estado no se puede rebajar a la condición de «peleador callejero» porque él encarna la unidad de la Nación.

---

10. Con base en A. Vargas Velásquez: «Cien días transitando en dos carriles: cambio y continuidad» en *UN Periódico* N° 139, 14/11/2010.

En el ámbito exterior, igualmente y de manera muy rápida, Santos cambió el tono y el contenido de las relaciones con Venezuela y Ecuador; en esto influyó el excelente nombramiento de la actual canciller. Cuando hay un adecuado manejo de las relaciones exteriores es posible convivir con diferencias: justamente la diplomacia está para eso, para resolver diferencias sin tener que acudir al uso de la fuerza ni poner en riesgo la seguridad internacional con acciones fuera del marco del derecho internacional. Además, ha habido una mejora sustancial y una actitud proactiva en la Unasur, el espacio de integración subregional por excelencia, y esto puede convertir a Colombia no solo en un país respetado, sino en un líder en la subregión. Igualmente hay que decir que se avanza en la diversificación de la agenda con EEUU: la llamada «guerra contra el terrorismo» del gobierno de George W. Bush, que marcó las relaciones durante la gestión de Uribe, se abandona tanto en Washington como en Bogotá, y cada vez más se reconoce la necesidad de darles prioridad a otros temas, como el medio ambiente, la educación, la lucha contra la corrupción; seguramente en el futuro inmediato se revisará la política antidrogas. Por último, hay que valorar el ingreso de Colombia al Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) como representante de la región, ya que, más allá de la controversia acerca de si se puede o no influir en la agenda de este organismo, no hay duda de que dará protagonismo al país.

En el campo de la política de seguridad y defensa, se han dado varios golpes a las FARC. Uno de los de mayor valor estratégico en toda la historia de lucha contra esta guerrilla fue la muerte de Jorge Briceño, conocido como el «Mono Jojoy». Esto evidenció que el gobierno de Santos puede continuar la lucha contra los grupos armados irregulares y acabar de paso con el mito del gobernante irremplazable. Pero además se llenó un vacío en la política de seguridad y defensa, la seguridad ciudadana, con la presentación de la iniciativa del actual gobierno en esta área que afecta al común de los ciudadanos en su vida cotidiana.

También debemos destacar el hecho de que Santos haya hecho suyas las banderas del Partido Liberal y del candidato Gustavo Petro acerca de la cuestión de tierras y reparación de víctimas. Si bien son temas sobre los cuales hay cierta incertidumbre por la oposición soterrada de sectores del uribismo más tradicional, también es verdad que a cargo de ellos están dos personas, el ministro Juan Camilo Restrepo y el gerente del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder), Juan Manuel Ospina, que gozan de alta credibilidad: Santos debe mostrar si es él quien está en la conducción del gobierno, o alguien en la trastienda que pretende manipular la agenda gubernamental.

El estilo de las reuniones periódicas que el nuevo gobierno denomina «acuerdos por la prosperidad» muestran también un cambio en la dirección más seria del gobierno, con menos sabor populista y demagógico que los «consejos comunales» del pasado. Sin embargo, habrá que esperar para ver el impacto de estos acuerdos.

Es curioso que una de las iniciativas legislativas que están a punto de aprobarse sea la creación de los tres ministerios que el anterior gobierno suprimió con el propósito de ahorrar gastos, aunque los organismos de control han mostrado que no se ahorró nada y que, por el contrario, se produjo un gran descuido en áreas como justicia, medio ambiente y trabajo.

En el campo de la reforma política, de la justicia y del ordenamiento territorial, aún no hay resultados definitivos. Es preocupante el tono centralista de la reforma de regalías, el uso del argumento descalificador sobre la incapacidad de gestión de las regiones y la corrupción –uno de los grandes desafíos del actual gobierno–, como si estos problemas solo fueran regionales. Aunque parece correcto revisar la distribución de regalías entre las regiones productoras y las otras, ello no se puede hacer colocando los entes regionales bajo un cuestionamiento muy discutible.

Podría decirse que las políticas macroeconómicas y de seguridad y defensa son continuistas respecto de la gestión anterior: las primeras por su orientación neoliberal y las segundas por el énfasis en tratar de resolver el largo conflicto interno armado por la vía militar. No olvidemos que el actual gobierno fue elegido como una continuidad de las políticas del anterior, especialmente en estas áreas.

Lo que debemos destacar es, de una parte, la capacidad de diálogo del presidente con los diversos sectores, en lo que trabaja un gran equipo integrado por el vicepresidente Angelino Garzón, un demócrata y hombre de diálogo permanente. De otra parte, hay que destacar que el presidente cuenta con un equipo de gobierno que actúa en consonancia y sin desentonar.

No hay duda: los elementos positivos son más que los criticables. Por ahora. ☐