

COLOMBIA: ¿DEMOCRACIA, PARACRACIA O SIMPLEMENTE DESGRACIA?

FELIPE BOTERO¹

UNIVERSIDAD DE LOS ANDES

Resumen

Este artículo hace una síntesis de los eventos más importantes de 2006 en Colombia en términos de coyuntura económica y política. Se discuten con algo de detalle la revelación de la penetración paramilitar en la política nacional y los resultados de las elecciones legislativas y presidenciales.

Abstract

This article synthesizes the most salient political and economic events of 2006 in Colombia. The article discusses in somewhat greater detail the divulgement of the penetration of right-wing paramilitaries in national politics and the results of the legislative and executive elections.

PALABRAS CLAVE • Colombia • Paramilitares • Escándalo 'parapolítica' • Elecciones legislativas • Elecciones presidenciales

Los hechos más sobresalientes de 2006 en Colombia parecen contradictorios. De un lado, el país realizó una vez más unas elecciones democráticas libres y competitivas, tal como ha venido sucediendo de forma ininterrumpida desde 1958. De otro lado, se destapó la profunda penetración de los paramilitares en la política nacional. En este sentido, la situación colombiana es excepcional: las instituciones democráticas existen en un contexto de inestabilidad por un conflicto con múltiples aristas. La legitimidad del Estado ha sido retada por guerrillas de extrema izquierda, paramilitares de extrema derecha y narcotraficantes que se alían con igual facilidad con cualquiera de los dos bandos según su conveniencia. La penetración paramilitar puede interpretarse de distintas maneras. Para los pesimistas, es una muestra más de la incapacidad del Estado de hacerle frente a los actores ilegales y una señal del grave deterioro de la democracia. Para los optimistas, puede verse como un buen síntoma de un proceso de negociación con los paramilitares que ha estado enmarcado por la controversia. Así, conocer los vínculos de los paramilitares con distintos políticos es un efecto colateral positivo. El proceso está en marcha y el tiempo dirá si en última instancia se fortalece la democracia o sucumbe ante los embates de los actores desestabilizadores.

¹ Quiero expresar mi gratitud a María Lucía Méndez por su fenomenal trabajo como asistente de investigación. Algunos datos biográficos de los miembros del gabinete resultaron particularmente elusivos (v.g. la edad de las ministras); agradezco la ayuda de Cristina Vélez para conseguirlos. Agradezco también a Santiago Olivella, Juan Carlos Rodríguez Raga, Elisabeth Ungar y dos evaluadores anónimos, quienes leyeron versiones preliminares del texto e hicieron valiosos comentarios. Por supuesto, los errores e imprecisiones son responsabilidad mía exclusivamente.

I. TEMAS SALIENTES EN LA REALIDAD NACIONAL Y SU IMPACTO POLÍTICO

1. Coyuntura económica

Aunque algunos analistas y miembros del gobierno esperaban un crecimiento del 4,5% en la economía nacional, el PIB creció a una tasa de 5,74% según las cifras del DANE (Departamento Administrativo Nacional de Estadística). Para los expertos, factores de orden interno y externo ayudan a explicar el buen desempeño económico del país. De un lado, hubo un fuerte crecimiento de varios sectores económicos nacionales como la construcción (17,3%), el transporte (10,3%) y la industria (6,7%) (Patiño, 2006). De otro lado, la coyuntura económica mundial fue igualmente favorable: presentó una alta tasa de crecimiento promedio y altos precios para los productos básicos, al tiempo que favoreció la inversión extranjera directa en el país (Fedesarrollo, 2006b).

Otros indicadores económicos son igualmente positivos. La meta de déficit fiscal establecida inicialmente para 2006 era del 1,5% y, según las últimas proyecciones, terminaría en 0,4%, es decir mejor en 1,1 puntos porcentuales del PIB. Esta mejoría se debe principalmente a un fuerte ajuste fiscal ilustrado por el hecho de que el déficit del gobierno nacional central sería 3,8% del PIB, frente a 4,9% del PIB para 2005 (*El Tiempo*, 2006b).

Según el Banco de la República, el gobierno se había fijado como meta que la inflación estuviera entre 4% y 5%. La cifra alcanzada para 2006 se ubicó en el punto medio del rango previsto, al reducirse a 4,48% frente a 4,86% en el 2005 (Banco de la República, 2006).

Adicionalmente, el mercado laboral también mostró signos de mejoría. De acuerdo con las cifras del DANE, la tasa de desempleo nacional se redujo del 12,2% en septiembre de 2005 al 11,7% en septiembre de 2006.

2. Coyuntura política

Además de las elecciones presidenciales y legislativas (ver sección 3), los eventos más importantes de la coyuntura política en 2006 fueron la continuación del conflicto armado con las guerrillas y la revelación de la muy profunda penetración de los grupos paramilitares en la política del país.

Durante el año 2006, la cobertura de los medios de comunicación hizo un mayor énfasis en lo relacionado con el proceso de desmovilización de los grupos paramilitares que en los desarrollos de la guerra con las guerrillas. No obstante, el conflicto con las guerrillas continuó con su atrocidad característica. Las FARC secuestraron una persona cada 5 días y el ELN una cada 8 días. Las guerrillas realizaron 592 ataques contra la Fuerza Pública, cifra que, aunque es 5% inferior a la de 2005, es indicativa de la intensidad del conflicto armado interno. Los ataques contra la infraestructura económica del país aumentaron en un 41% frente al año anterior al registrarse 614 hechos que incluyen ataques a la infraestructura energética, petrolera y vial y a bienes inmuebles y vehículos. A su vez, la Fuerza Pública combatió a las guerrillas 2.414 veces por iniciativa propia, un 41% más que en 2005 y la cifra más alta de combates de los últimos 20 años (Fundación Seguridad y Democracia, 2006). Esta evidencia sugiere, entonces, que el conflicto se mantuvo activo y que las guerrillas se vieron enfrentadas con una Fuerza Pública que, amparada bajo la política de 'Seguridad Democrática' del presidente Uribe, fue más proactiva en su accionar. Es por esto que los ataques de las guerrillas a las Fuerzas Armadas se redujeron a la vez que aumentaron otros tipos de acciones como secuestros y ataques a la infraestructura económica.

A pesar de varios acercamientos entre el gobierno y las FARC, ninguna de las partes mostró verdadera voluntad política para la realización del 'intercambio humanitario' por medio del cual las FARC buscan hacer un canje de guerrilleros presos por políticos y militares secuestrados, algunos de los cuales llevan más de 9 años en poder de la guerrilla. Dicha iniciativa continúa bloqueada sin indicios de que pueda alcanzarse acuerdo alguno en el corto plazo.

Tras un esfuerzo del gobierno del presidente Uribe por adelantar una negociación con los grupos paramilitares que hacen parte de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC), se logró que un número significativo de sus miembros dejaran las armas e hicieran parte del proceso de reinserción. Hasta el momento se han entregado 59 jefes paramilitares y se han desmovilizado 31.687 combatientes (Revista *Semana*, 2006c)². El proceso de negociación se enmarcó dentro de la controversial Ley de Justicia y Paz. La ley estableció que quienes estén acusados de crímenes de lesa humanidad –masacres, asesinatos, secuestros, entre otros– pueden beneficiarse con reducción de penas (no más de ocho años que se pagarían en 'colonias agrícolas') por confesar sus crímenes y devolver las propiedades de las que se adueñaron ilegalmente.

Como resultado del proceso se esperaba que los paramilitares desmovilizados confesaran los delitos cometidos en términos no sólo de sus acciones 'antisubversivas', sino también en términos de cómo se aliaron con políticos locales para desviar fondos públicos con el fin de financiar sus actividades. El centro del escándalo de la penetración paramilitar en la política en Colombia es justamente la constatación de que miembros de la clase política, desde el nivel local hasta el nacional, cooperó directamente en la creación de grupos paramilitares, colaboró con ellos, se benefició de múltiples formas con su existencia, o actuó con aquiescencia frente a ellos. No obstante, las principales revelaciones respecto a la penetración paramilitar no provienen de los procesos judiciales que se han llevado bajo el amparo de la Ley de Justicia y Paz³. Por el contrario, los aparatos de justicia ordinaria adelantaron investigaciones sobre vínculos de políticos reconocidos con diferentes grupos paramilitares en la medida en que fueron aumentando las denuncias sobre dichos vínculos. El grueso de estas denuncias fueron formuladas por diferentes sectores de la oposición –tanto del Polo Democrático Alternativo como del Partido Liberal–, la prensa e investigaciones independientes de organizaciones de la sociedad civil.

De esta forma, la penetración paramilitar en política se fue develando en distintos ámbitos: sospechas de involucramiento directo de políticos para crear y fomentar organizaciones al margen de la ley, investigaciones judiciales a funcionarios del gobierno por auxiliar y entregar información a grupos paramilitares e investigaciones judiciales a congresistas por colusión con grupos paramilitares de derecha.

² Estos 31.687 son los desmovilizados 'colectivos', es decir, aquellos que se desmovilizaron en bloque tras las negociaciones entre las AUC y el gobierno. Sin embargo, el marco jurídico creado para realizar tal desmovilización ha sido aprovechado –por sus generosos beneficios– por miembros de otros grupos paramilitares que no participaron en el proceso de negociación y guerrilleros de las FARC, ELN y otros grupos menores. Se estima que la cifra de personas que se han desmovilizado individualmente es de aproximadamente 11.000 personas.

³ Salvatore Mancuso, desmovilizado comandante del Bloque Norte de las AUC, en sus deposiciones, ha involucrado con las actividades de su grupo paramilitar a algunos oficiales del ejército ya fallecidos. Sin embargo, es muy poca la información sustantiva que ha aportado sobre las actividades de las AUC.

En plena campaña al Congreso, ocho políticos fueron expulsados de las filas de los partidos de la 'U', Conservador, Liberal, Cambio Radical y Colombia Democrática porque existían fuertes sospechas de sus vínculos con organizaciones paramilitares. Irónicamente, estos individuos fueron admitidos en otros partidos y en su mayoría fueron elegidos al Congreso⁴.

Ante las denuncias de la oposición y la creciente evidencia recaudada por la Fiscalía General de la Nación, la CSJ decidió investigar a fondo la presunta colaboración en la conformación de grupos paramilitares de los congresistas en ejercicio. Actualmente se encuentran privados de su libertad ocho congresistas mientras se adelantan las investigaciones respectivas y se investiga a por lo menos otros 20 congresistas⁵.

Los organismos judiciales también adelantaron investigaciones a funcionarios y ex funcionarios del gobierno por su presunta vinculación con grupos paramilitares. Por ejemplo, la Fiscalía, la Procuraduría y la Corte Suprema de Justicia (CSJ) investigan a Jorge Noguera, quien hasta octubre de 2005 se desempeñó como director del DAS (Departamento Administrativo de Seguridad)⁶, la agencia de inteligencia de Colombia, y luego como cónsul en Italia, hasta mayo de 2005, cuando se vio obligado a renunciar para hacerle frente a las investigaciones en su contra. Los organismos de justicia acusan a Noguera de haber favorecido a los grupos paramilitares de distintas formas mientras ejercía como director del DAS. Se cree que Noguera directamente entregó información clasificada a jefes paramilitares, les advirtió sobre operaciones judiciales en su contra, actuó con connivencia al permitir que sus subordinados borrarán y manipularan información de las bases de datos del DAS sobre antecedentes judiciales de jefes paramilitares y narcotraficantes solicitados en extradición por los Estados Unidos, y se enriqueció ilícitamente aceptando sobornos de paramilitares y desviando fondos de contratos del DAS, entre otros delitos (Revista *Semana*, 2006b)⁷. De otro lado, la Corte Suprema de Justicia emitió orden de captura contra el ex gobernador

⁴ Del Partido de la 'U' fueron expulsados Dieb Maloof, Habib Merheg y Luis Eduardo Vives. Los dos primeros fueron acogidos por Colombia Viva y el tercero por Convergencia Ciudadana. Los tres fueron elegidos como senadores. Vives y Maloof están en prisión mientras la Corte Suprema de Justicia investiga su relación con los paramilitares. De Colombia Democrática –partido fundado por Mario Uribe, primo del presidente Uribe– fueron expulsadas Eleonora Pineda y Rocío Arias. Pineda fue recibida por Convergencia Ciudadana como candidata a la Cámara por el departateo de Córdoba, pero no resultó elegida; Arias participó en la lista al Senado del Movimiento Dejen Jugar al Moreno, el cual perdió las elecciones al no superar el umbral electoral. Héctor Julio Alfonso fue expulsado del Partido Conservador y luego resultó elegido representante por Bolívar por Apertura Liberal. Vicente Blel fue expulsado del Partido Liberal y acogido por Colombia Viva pero perdió la elección. Jorge de Jesús Castro fue expulsado de las filas de Cambio Radical y recibido en las de Colombia Viva; podría ocupar la vacante en el Senado dejada por el encarcelamiento de Maloof. Salvo por el Partido Liberal, que está en oposición a Uribe junto con el Polo Democrático Alternativo, los demás partidos hacen parte de la coalición de gobierno (v.g. la 'U', Partido Conservador, Cambio Radical, Convergencia Ciudadana, ALAS–Equipo Colombia, Colombia Democrática y Colombia Viva.)

⁵ Los congresistas elegidos en 2006 que están hoy en prisión son los senadores Mauricio Pimiento (la 'U'), Jairo Merlano (la 'U'), Luis Eduardo Vives (Convergencia Ciudadana –expulsado de la 'U' durante la campaña por sus nexos con grupos paramilitares), Dieb Maloof (Colombia Viva –expulsado de la 'U' durante la campaña por sus nexos con grupos paramilitares), Álvaro García (Colombia Democrática), Álvaro Araújo (ALAS–Equipo Colombia –hermano de la ex canciller María Consuelo Araújo. Su captura provocó una crisis que llevó al gobierno a retirarla de su cargo) y los representantes Eric Morris (Colombia Democrática, Sucre) y Alfonso Campo Escobar (Partido Conservador, Magdalena). El representante Jorge Luis Caballero (Apertura Liberal, Magdalena) huyó a España antes de ser capturado; el gobierno colombiano solicitó su deportación.

⁶ El DAS es una agencia del Ejecutivo que depende directamente del Presidente.

⁷ Al momento de escribir este artículo la Fiscalía capturó a Noguera tras comprobarse que un emisario de los paramilitares, primo de 'Jorge 40', visitó en repetidas ocasiones su despacho en el DAS.

del departamento de Sucre y ex embajador ante Chile, Salvador Arana, por conformar grupos paramilitares y estar directamente involucrado en el asesinato de Eudaldo León Díaz, ex alcalde El Roble, Sucre, quien lo acusara de corrupción.

Las evidencias más contundentes de este escándalo que comprometen a los congresistas actuales y que motivaron a la CSJ a investigarlos aparecieron por coincidencia. En marzo de 2006, la Fiscalía capturó a un lugarteniente del jefe paramilitar Rodrigo Tovar Pupo, alias 'Jorge 40', importante líder paramilitar que operaba en la región de la Costa Atlántica. En esa captura se encontró incidentalmente un computador portátil en el que se llevaba un registro detallado de las actividades del grupo de 'Jorge 40', incluyendo una relación de vehículos, armas, personal, nómina y listas de colaboradores. Adicionalmente, se encontró información sobre cómo habían sido asesinados al menos 50 líderes sindicales o comunales de varios departamentos de la región atlántica, incluyendo Magdalena, Atlántico, Sucre, Córdoba, Bolívar, Guajira y Cesar. Entre los archivos hallados también se encontraron correos electrónicos, actas de reuniones y otros documentos, con los que se pudo establecer que había relaciones entre este grupo paramilitar y centenares de políticos de varios departamentos de la Costa Atlántica (Revista *Semana*, 2006a). Igualmente, se descubrió que a finales de 2001 en Santafé de Ralito, Córdoba, se llevó a cabo una reunión entre políticos y paramilitares en la cual se suscribió un pacto entre ambas partes. A la reunión asistieron personas importantes de la política regional incluyendo congresistas, gobernadores, alcaldes, concejales y periodistas.

Pese al escándalo de la 'parapolítica' el proceso de negociación con los paramilitares sigue su marcha. Los líderes paramilitares siguen presos mientras rinden sus declaraciones, se investigan sus crímenes y se les define su situación jurídica. El escándalo no ha constituido un obstáculo para el desarrollo del proceso de desmovilización. Sin embargo, el proceso de reintegración de los desmovilizados a la vida civil ha estado plagado de improvisación y fallas. Los desmovilizados reciben una mesada de \$ 358.000 (unos 180 dólares) pero sólo un 30% de ellos han recibido capacitación en oficios productivos legales y sólo el 40% han conseguido empleo. El problema más serio del proceso de negociación es que se han reactivado varios grupos paramilitares. Los analistas estiman que entre cerca de 3.000 combatientes han retomado las armas o han constituido bandas criminales o narcotraficantes (*The Economist*, 2007).

II. CAMBIOS INSTITUCIONALES

Uno de los principales cambios institucionales de 2006 fue la aprobación de la Ley de Bancadas que regula la actuación de los partidos políticos en el Congreso. La ley se aprobó como complemento a la reforma electoral y busca modificar el comportamiento legislativo. Esta ley modificó el reglamento interno de funcionamiento del Legislativo, obligando a los congresistas a actuar a través de sus partidos y no de forma individual. De esta forma, se exige la creación de bancadas de congresistas y la actuación colectiva de los partidos en el Congreso. La ley estipula que los partidos deben modificar sus estatutos incluyendo sanciones para los congresistas que voten en contra de lo acordado por la colectividad. Tales sanciones van desde la pérdida del uso de la palabra en las discusiones en el Congreso hasta la expulsión del partido. En su formulación original, la Ley de Bancadas incluía previsiones muy laxas que permitían que los congresistas se apartaran

de la decisión acordada recurriendo a la objeción de conciencia. Sin embargo, en enero de 2007 la Corte Constitucional derogó la mayoría de estas previsiones dejando abierta la posibilidad de recurrir a la objeción de conciencia sólo cuando se discuten temas religiosos o éticos.

En materias de políticas públicas, el gobierno intentó hacer dos reformas cruciales para la estabilidad de las finanzas del gobierno: una reforma al régimen de transferencias a entidades territoriales y una reforma tributaria estructural. Los resultados de estos dos esfuerzos fueron alentadores en cuanto a la primera y negativos en cuanto a la segunda. En términos de cambios institucionales, lo que se destaca en los párrafos que siguen es un cambio potencial (régimen de transferencias) y un cambio con alcances limitados (reforma tributaria).

El régimen de transferencias vigente, consagrado en la Constitución, establece que las transferencias al Sistema General de Participaciones (SGP) crecerían a una tasa real de 2% entre 2002 y 2005 y 2,5% entre 2006 y 2008. Desde 2009, las transferencias aumentarían con una tasa igual al promedio de crecimiento de los ingresos corrientes de la nación de los últimos cuatro años. Según los analistas, este sistema es insostenible porque el déficit del Gobierno Nacional Central podría crecer al rededor de 2% del PIB anualmente, convirtiéndose en una carga demasiado onerosa para el Estado colombiano. Además, la evolución del SGP depende directamente del desempeño de la economía, lo que lo hace vulnerable a su volatilidad. La propuesta de reforma presentada por el gobierno planteaba que se estableciera un aumento real de las transferencias de 3,5% entre 2009 y 2010 y de 2% de 2011 en adelante.

Por ser una reforma constitucional, el proyecto debe ser aprobado en dos rondas. En 2006 fue aprobado en su primera ronda por el Congreso (dos debates en Senado y dos en Cámara), así que debe surtir una segunda ronda antes de ser aprobado de forma definitiva. En las cuatro discusiones que ha tenido la propuesta en el Congreso se han introducido modificaciones que pueden comprometer la sostenibilidad de las finanzas del gobierno e incluso impedir que se logren las metas de cobertura universal en salud y educación que se habían fijado. Sin embargo, lo aprobado hasta ahora –con modificaciones incluidas– es considerablemente mejor para las finanzas públicas que el régimen existente porque desliga el régimen de transferencias del desempeño económico (Fedesarrollo, 2006b). Resulta positivo que el trámite del proyecto hubiera avanzado de forma expedita y se espera entonces que el Congreso dé trámite satisfactorio a esta reforma constitucional en 2007.

En segundo lugar, el Congreso aprobó una nueva reforma tributaria. Lo notorio de este proyecto es que lo que fue aprobado por el Congreso es diametralmente opuesto a lo que el gobierno pretendía con la reforma. La reforma tributaria significó una rotunda derrota para el gobierno que buscó hacer una reforma estructural del régimen tributario y logró producir una ley tan compleja e ineficiente como el sistema impositivo anterior.

El gobierno, a través del Ministerio de Hacienda, formuló un proyecto de reforma estructural al sistema impositivo en Colombia montado sobre cuatro pilares fundamentales: equidad, competitividad, simplicidad y sostenibilidad. Inicialmente, el gobierno lo presentó ante la opinión pública como un proyecto clave para la administración. La alta popularidad del presidente (Figura 3) junto con las mayorías obtenidas en el Congreso (Figuras 1 y 2) hacían suponer que su trámite sería ágil y libre de obstáculos. Sin embargo, el proyecto contó con una férrea oposición popular, un débil apoyo de la coalición uribista en el Congreso e incluso un apoyo ambiguo de parte

del mismo gobierno –el proyecto parecía más un interés del Ministerio de Hacienda que un punto importante en la agenda del Ejecutivo. De esta forma no sólo se desaprovechó una oportunidad para hacer una reforma estructural que mejorara sustancialmente el sistema tributario, sino que se puso en cuestión la capacidad de gestión del gobierno de un presidente muy popular con una amplia mayoría en el Congreso.

III. RESULTADOS ELECTORALES

El año 2006 fue un año electoral especial porque entraron en vigencia dos reformas institucionales de gran envergadura: una reforma electoral radical diseñada para modificar sustancialmente el comportamiento de los partidos políticos y una reforma constitucional que permitía a un presidente en ejercicio buscar su reelección inmediata por primera vez en la historia del país. Mediante el Acto Legislativo 2 de 2004 se permitió la reelección inmediata del presidente. La Constitución de 1886 permitía la reelección presidencial cuando se tratara de períodos no consecutivos⁸; la Constitución de 1991 prohibió cualquier forma de reelección. De otra parte, el Acto Legislativo 1 de 2003 modificó drásticamente las reglas de juego electoral en aras de cambiar la lógica altamente personalista del sistema electoral por una que hiciera énfasis en las reputaciones de los partidos políticos (Carey y Shugart, 1995).

El resultado de la elección presidencial no tomó por sorpresa a casi nadie. Tal como se esperaba, el presidente Álvaro Uribe supo aprovechar sus altos niveles de popularidad (ver Figura 3) y ganó en forma contundente la elección para el período 2006-2010, su segundo período como presidente, sin que hubiera necesidad de que se realizara una segunda vuelta (ver Tabla 1)⁹. Es notorio el hecho de que Uribe no participara en la elección presidencial como candidato de ninguno de los partidos existentes, incluyendo el uribista Partido de la 'U', creado para agrupar al uribismo en la elección legislativa. Por el contrario, Uribe participó como candidato de "Primero Colombia", un vehículo electoral creado para avalar su candidatura en 2002 y en 2006, pero que ha quedado desactivado después de ambas elecciones y que no tiene representación en el Congreso. También vale la pena resaltar el buen desempeño de la izquierda en la elección presidencial. El Polo Democrático Alternativo, la coalición de izquierda, con su candidato Carlos Gaviria, ex magistrado de la Corte Constitucional (1993-2001) y ex senador (2002-2006), obtuvo 22% de los votos, casi doblando la votación obtenida por el Partido Liberal.

⁸ Sólo un presidente en la historia del país –antes de Uribe– había sido reelegido. Alfonso López Pumarejo fue presidente durante 1934 y 1938 y fue elegido para el período 1942-1946 pero renunció al cargo en 1945 por razones personales.

⁹ La Constitución establece que si ningún candidato presidencial obtiene una mayoría de los votos, se debe realizar una segunda vuelta con los dos candidatos que obtuvieron las votaciones más altas.

Tabla 1: Resultados de las elecciones presidenciales de 2006

Fecha de la elección:	Mayo 28 de 2006			
Población en edad de votar:	26.731.700			
Total de votos válidos:	11.864.410			
Total de votos emitidos:	12.041.737 (45,05%)			
Candidato	Partido	Total votos	Porcentaje votos	Cambio porcentual frente 2002
Álvaro Uribe	Primero Colombia	7.397.835	62,4	+9,3
Carlos Gaviria Díaz	Polo Democrático Alternativo	2.613.157	22,0	+15,8
Horacio Serpa Uribe	Partido Liberal	1.404.235	11,8	-20,0
Antanas Mockus	Mov. Alianza Social Indígena	1.465.83	1,2	+1,2
Enrique Parejo	Mov. Reconst. Demo. Nacional	42.652	0,4	+0,4
Álvaro Leyva Durán	Mov. Nal. de Reconciliación	18.263	0,2	+0,2
Carlos Arturo Rincón	Mov. Comunal y Comunitario	15.388	0,1	+0,1

Fuente: Cálculos del autor basándose en <http://www.registraduria.gov.co/>

Las nuevas reglas para las elecciones legislativas incluyeron tres medidas específicas que buscaban favorecer la cohesión de los políticos en torno a partidos; o, puesto de otra manera, que hacían sumamente difícil que candidatos ganaran escaños en el Congreso de forma individual¹⁰. Los elementos centrales de la reforma son i) el establecimiento de un umbral electoral¹¹, ii) la restricción de presentar una lista única por cada partido¹² y iii) la utilización del sistema d'Hondt para convertir votos en escaños.

La reforma electoral fue sumamente exitosa en términos de moderar la competencia electoral. El sistema anterior había llevado a una situación caótica al permitir que cada partido presentara a las elecciones un número ilimitado de listas de partido¹³. Los resultados de la última elección permiten observar una recomposición del sistema de partidos. A pesar de que un número relativamente elevado de partidos obtuvo representación en el Congreso (10 partidos en Senado; 20 en Cámara, como lo muestran las figuras 1 y 2), la composición partidista del Congreso cambió sustancialmente. El número efectivo de partidos (*NEP*) no mostró variaciones importantes: en el Senado el *NEP*—calculado a partir del número de escaños— fue de 6,8 frente a 8,6 en 2002; en la Cámara el *NEP* fue de 7,4 frente a 6,4 en 2002. Sin embargo, esta cifra para 2002 se calcula agregando las distintas listas de

¹⁰ Para un análisis detallado de los efectos de la reforma política ver Rodríguez Raga y Botero (2006).

¹¹ El umbral se fijó en 2% de los votos para la elección del Senado; en (votos/curules)+2 para las circunscripciones de la Cámara con $M > 2$; y en (votos/curules)+3 para las circunscripciones de la Cámara con $M = 2$.

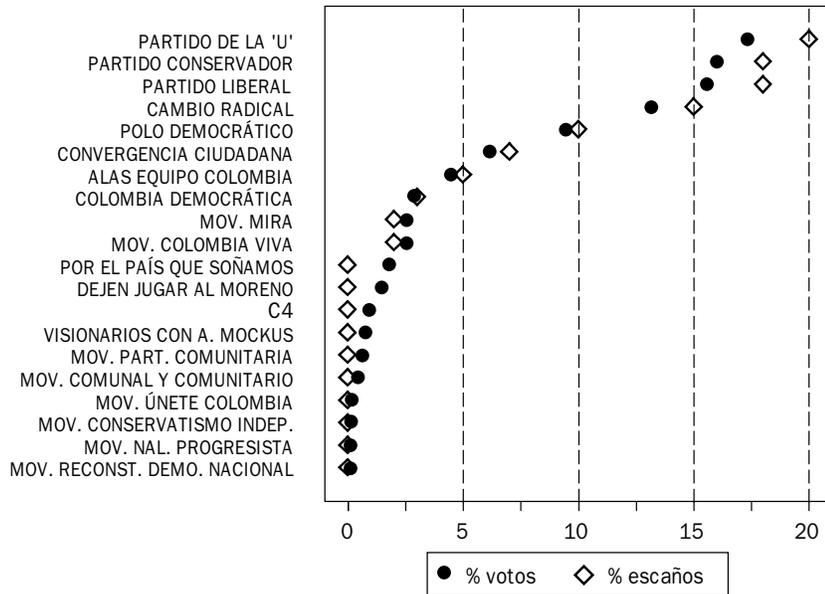
¹² Se permite que cada partido decida si se presenta a la elección con una lista cerrada y bloqueada, o con una lista abierta en la que los ciudadanos pueden indicar cuál de los candidatos del partido es su opción preferente.

¹³ En 1991, 140 listas compitieron por 100 curules en el Senado y 491 listas compitieron por 161 curules en la Cámara. El número de listas fue aumentando paulatinamente elección tras elección. En 2002, en Senado compitieron 321 listas y en Cámara 906; el número de curules disponibles se mantuvo constante. Ver Rodríguez Raga (2001).

un mismo partido sin tener en cuenta que esas listas compitieron entre sí. A manera de ejemplo, en la elección para la Cámara el Partido Liberal (PL) presentó 338 listas en los 33 distritos electorales (32 departamentos y el Distrito Especial de Bogotá), con las que se obtuvieron 56 curules. Al agregar esta cifra como el número de curules del PL, artificialmente se asume una cohesión partidista que no necesariamente existe en la realidad. Gracias a la reforma electoral, ya no es necesario hacer este tipo de agregaciones porque cada partido sólo puede presentar una única lista en cada distrito.

En ese sentido, la interpretación del NEP es mucho más clara. Para el Senado, los 8,6 partidos de 2002 resultaban de la ponderación del peso electoral de 321 listas agrupadas en 64 partidos, de los cuales 40 ganaron escaños. Para la Cámara, los 6,38 partidos de 2002 resultaban de la ponderación del peso electoral de 906 listas agrupadas en 71 partidos, de los cuales 37 ganaron escaños. La reforma logró que los niveles de competencia electoral se atenuaran drásticamente. En la elección al Senado participaron 20 partidos, de los que 10 obtuvieron escaños; en la Cámara participaron 39 partidos, de los que 20 obtuvieron escaños¹⁴. Sin duda, el sistema de partidos sigue fragmentado y el NEP es alto en términos comparativos. Pero no sobra resaltar que la reforma lograra moderar de manera significativa la competencia electoral.

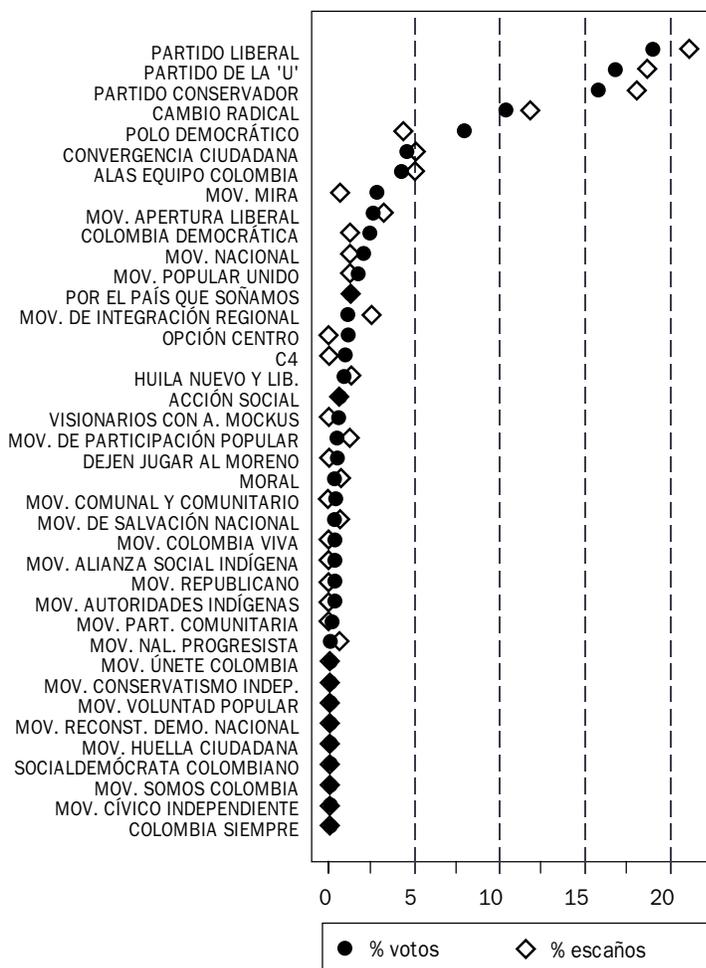
Figura 1: Resultados de las elecciones al Senado de la República, 2006



Esta figura ilustra el porcentaje de votos (círculos negros) y de escaños (rombos blancos) obtenido por todos los partidos que participaron en la elección al Senado. La figura permite visualizar el resultado de la elección, su proporcionalidad y la composición partidista del Senado. Fuente: Cálculos del autor basándose en <http://www.registraduria.gov.co/>

¹⁴ Para una descripción de estos partidos ver el anexo en Rodríguez Raga y Botero (2006).

Figura 2: Resultados de las elecciones a la Cámara de Representantes, 2006.



Esta figura ilustra el porcentaje de votos (círculos negros) y de escaños (rombos blancos) obtenidos por todos los partidos que participaron en la elección a la Cámara. La figura permite visualizar el resultado de la elección, su proporcionalidad y la composición partidista de la Cámara. Fuente: Cálculos del autor basándose en <http://www.registraduria.gov.co/>

IV. PODER EJECUTIVO

Según se mencionó antes (sección 3), Álvaro Uribe fue reelegido presidente para el período 2006-2010. A diferencia de sus dos inmediatos antecesores, cuyos niveles de popularidad promedio fueron 33% (Ernesto Samper, PL, 1994-1998) y 20% (Andrés Pastrana, PC, 1998-2002), Uribe ha gozado de niveles de popularidad envidiables que se han sostenido por encima de 65% en los cuatro años de su primer mandato y lo que va del actual (ver Figura 3).

La reelección presidencial, aun cuando es un reflejo de los altos índices de popularidad de Uribe, también trajo consigo duras críticas sobre el alcance del Poder Ejecutivo con un presidente en su segundo periodo, lo que puede ser considerado como negativo y en detrimento del balance entre poderes estatales. En el periodo anterior al fallo de la Corte Constitucional que declaró exequible la reforma constitucional que aprobó el Congreso permitiendo la reelección presidencial inmediata, salieron a la luz pública los efectos que esta reforma tendría sobre entidades tradicionalmente autónomas –a pesar de ser parte del Ejecutivo–, los cuales no habían sido vislumbrados antes. Este es el caso del Banco de la República, la Corte Constitucional, la Contraloría y la Procuraduría. En términos generales, el temor consiste en que todos estos cargos son generalmente escogidos entre los candidatos propuestos por el Congreso de la República y por el mismo presidente, pero los periodos de vigencia de cada puesto no se contemplaron para que un presidente pudiera escoger o participar de manera directa o indirecta en la escogencia de la mayoría de los puestos en cada entidad (Terra, s.f.).

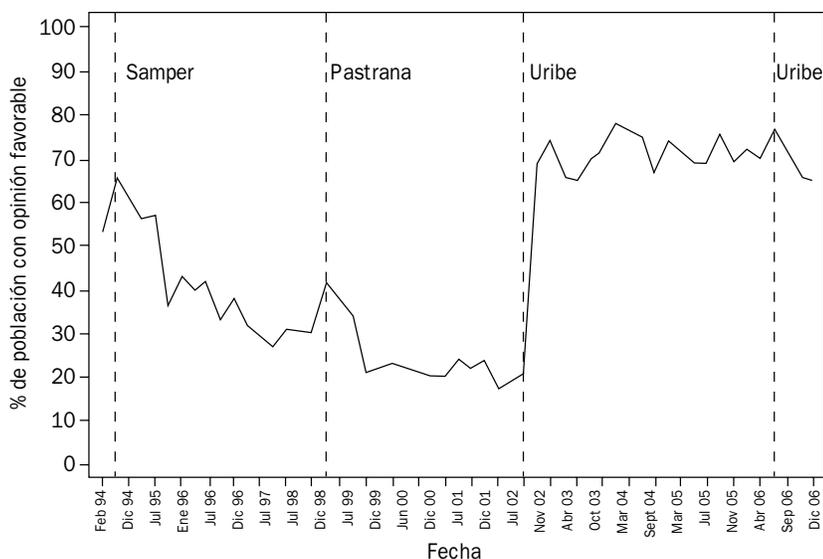
En la Junta Directiva del Banco de la República, por ejemplo, el periodo de vigencia de los puestos es de cuatro años. Un presidente durante un periodo de gobierno a lo sumo participa en la selección de tres de los cinco puestos. Sin embargo, un presidente en ocho años alcanzaría a nombrar los cinco cargos, lo que podría comprometer la autonomía del Banco y causar problemas de estabilidad macroeconómica. Esto mismo ocurre en el caso de las demás entidades, en donde aun cuando el presidente no los escoge directamente, al ser el Congreso de mayoría del presidente, su injerencia es directa y puede entorpecer la autonomía y el contrapeso que idealmente dichas entidades ejercen al Poder Ejecutivo¹⁵.

Al iniciar su segundo período presidencial consecutivo, Uribe aprovechó para hacer cambios estratégicos en la composición de su gabinete ministerial. A diferencia de sus antecesores, Uribe se ha caracterizado por mantener un gabinete relativamente estable. En su primera administración, predominaron en el gabinete ministros con un perfil más técnico que político¹⁶. Su estrategia de mantener un grupo cercano de colaboradores puede ser vista como una estrategia útil para la estabilidad y continuidad de las políticas de gobierno. No obstante, en ocasiones su empeño por mantener a sus ministros en sus cargos llega a límites cercanos a la obstinación. Tal fue el caso de la canciller María Consuelo Araújo. Uribe insistió en mantenerla en su cargo cuando se formularon indicios de que su hermano, el senador Álvaro Araújo, estaba comprometido con grupos paramilitares. Aun después de que el senador Araújo fuera detenido y se le formularan cargos, Uribe insistió en mantener a la ministra Araújo en su cargo. La presión tanto interna como internacional hicieron que la situación rápidamente se volviera insostenible y Uribe tuvo que prescindir de su canciller.

¹⁵ Los partidos de oposición se han mostrado particularmente preocupados frente a este tema. Recientemente, dos importantes líderes del PL (Juan Fernando Cristo y Piedad Córdoba) presentaron en el Congreso un proyecto de reforma constitucional encaminado a restablecer el equilibrio de poderes que estaba contemplado en la Constitución de 1991 y que se debilitó con la reelección (*El Tiempo*, 2006a).

¹⁶ En algunos casos, es difícil encontrar información sobre filiación partidista de los ministros. Estos ministros son identificados como "Uribistas-Independientes" en la Tabla 2.

Figura 3: Índices de popularidad presidencial entre febrero de 1994 y diciembre de 2006



Los datos muestran el porcentaje de personas que tienen una opinión favorable del presidente de turno. Las líneas punteadas señalan los cambios de gobierno. Fuente: Gallup.

En su segundo período presidencial, Uribe nombró varios políticos importantes en su nuevo gabinete con el fin de conseguir apoyo para sus proyectos. Por ejemplo, nombró como ministro del Interior al jefe del Partido Conservador, el ex senador Carlos Holguín. Holguín ha sido un congresista con una amplia trayectoria y gran reconocimiento que podría facilitar la relación del Ejecutivo con el Legislativo. Igualmente, fue nombrado en el Ministerio de Defensa Juan Manuel Santos –quien fungiera como jefe del Partido de la ‘U’– y en el Ministerio de Hacienda a Óscar Iván Zuluaga –ex alto consejero presidencial y ex senador por el Partido Conservador (2002-2006). Zuluaga se aleja del perfil tradicional que han tenido los ministros de Hacienda en Colombia, quienes suelen ser economistas con una formación académica sólida y gran experiencia técnica en cargos del sector público, como la Dirección Nacional de Planeación o el Banco de la República. La Tabla 2 documenta la composición y rotación del gabinete de Uribe en 2006, incluyendo los cambios que se han presentado en enero y febrero de 2007. En síntesis, en su cambio de gobierno, el presidente Uribe ratificó en sus cargos a 6 ministros de su primer período y nombró a 7 ministros nuevos. En términos de género, el gabinete está compuesto por 4 mujeres y 9 hombres. En términos partidistas, el gabinete es mayoritariamente uribista con 5 ministros Uribistas–Independientes, 4 ministros del Partido Conservador, 2 ministros del Partido de la ‘U’ y un ministro de Cambio Radical. La oposición sólo está representada por una ministra del Partido Liberal.

Tabla 2: Composición del gabinete ministerial

-
- **Ministerio del Interior:** Sabas Pretelt de la Vega (1946 masculino, Partido Conservador) *reemplazado por* Carlos Holguín Sardi (1940 masculino, Partido Conservador) en 7 agosto 2006.
 - **Ministerio de Hacienda:** Alberto Carrasquilla Barrera (1959 masculino, Partido Conservador) *reemplazado por* Oscar Ivan Zuluaga (1957, Masculino, Partido de la 'U') en 16 febrero 2007.
 - **Ministerio de Defensa:** Camilo Ospina Bernal (1962 masculino, Uribista-Independiente*) *reemplazado por* Juan Manuel Santos (1950 masculino, Partido de la 'U') en 7 agosto 2006.
 - **Ministerio de Relaciones Exteriores:** Carolina Barco (1950 femenino, Partido Liberal) *reemplazada por* María Consuelo Araújo (1971 femenino, Alas-Equipo Colombia) en 7 agosto 2006, *reemplazada por* Fernando Araújo (1955 masculino, Partido Conservador) en febrero de 2007 (No hay parentesco entre el ministro entrante y la ministra saliente.)
 - **Ministerio de Protección Social:** Diego Palacio Betancourt (1961 masculino, Uribista-Independiente*) *ratificado* en su cargo.
 - **Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural:** Andrés Felipe Arias (1973 masculino, Partido Conservador) *ratificado* en su cargo.
 - **Ministerio Medio Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial:** Sandra Suárez Pérez (1970 femenino, Uribista-Independiente*) *reemplazada por* Juan Francisco Lozano (1964 masculino, Cambio Radical) en 5 julio 2006.
 - **Ministerio de Comercio, Industria y Turismo:** Jorge Humberto Botero (1944 masculino, Uribista-Independiente*) *ratificado* en su cargo.
 - **Ministerio de Comunicaciones:** Martha Elena Pinto de Hart (1951 femenino, Partido Liberal) *reemplazada por* María del Rosario Guerra (1961 femenino, Partido Liberal) en 7 agosto 2006.
 - **Ministerio de Cultura:** María Consuelo Araújo (1971 femenino, Alas-Equipo Colombia) fue *nombrada* Canciller en enero de 2006 siendo *reemplazada por* Elvira Cuervo de Jaramillo (1941 femenino, Partido Conservador) en 7 agosto 2006.
 - **Ministro de Minas y Energías:** Luis Ernesto Mejía (1963 masculino, Uribista-Independiente*) *reemplazado por* Hernán Martínez Torres (1941 masculino, Partido Conservador) en 7 agosto 2006.
 - **Ministerio de Educación Nacional:** Cecilia María Vélez White (1952 femenino, Uribista-Independiente*) *ratificada* en su cargo.
 - **Ministerio de Transporte:** Andrés Uriel Gallego (1950 masculino, Uribista-Independiente*) *ratificado* en su cargo.
-

* Los Uribistas-independientes son personas sin filiación partidista pero con afinidad ideológica con Uribe.

V. PODER LEGISLATIVO

La puesta en marcha de la nueva normatividad electoral y legislativa –reforma política y ley de bancadas– hizo que el comportamiento del Congreso en el segundo semestre del año fuera diferente al período anterior. De un lado, la función de control político por parte del Legislativo ha sido utilizada de forma dinámica gracias al establecimiento de un esquema gobierno-oposición. Al interior del Congreso se han establecido bloques claros de partidos que apoyan la gestión del presidente (Partido de la ‘U’, Partido Conservador, Cambio Radical, Convergencia Ciudadana, Alas-Equipo Colombia, Colombia Democrática, Colombia Viva) y la oposición (Partido Liberal, Polo Democrático Alternativo).

Ahora bien, a pesar de contar con una clara mayoría en el Congreso, la coalición de gobierno no ha generado una situación en la cual el Ejecutivo pueda aprobar sin esfuerzo sus reformas importantes, como se vio en el caso de la reforma tributaria. La coalición de gobierno es frágil (Olivella y Vélez, 2006), y ya ha dado muestras de poca cohesión y los escándalos de la ‘parapolítica’ han afectado particularmente a los partidos uribistas, como se mencionó en la sección 1.2. Sin embargo, en una clara muestra de autonomía, varios proyectos del gobierno fueron hundidos en el Congreso, entre los cuales se cuentan un proyecto de reforma a la administración de justicia y un proyecto reforma constitucional para permitir la reelección de gobernadores y alcaldes (Congreso Visible, 2007).

Tabla 3: Tipo de iniciativa y estado actual de los proyectos de ley y de acto legislativo, 2006-2010

Estado	Iniciativa legislativa	Iniciativa gubernamental	Iniciativa otras instancias
Total	84,4%	14,4%	1,2%
Radicado	88,1%	10,8%	1,1%
Aprobado en primer debate	59,6%	40,4%	0,0%
Aprobado en segundo debate	71,4%	28,6%	0,0%
Aprobado en tercer debate	100%	0%	0,0%
Aprobado en cuarto debate	50%	50%	0,0%
Archivado o retirado	95,2%	0%	4,8%

Fuente: Cifras elaboradas por Congreso Visible a partir de información de las oficinas de leyes de Senado y Cámara.

REFERENCIAS

- Banco de la República. 2006. “Informe sobre Inflación. Diciembre de 2006”. [En línea]. <http://www.banrep.gov.co/documentos/publicaciones/inflacion/2006/informe_dic_06.pdf> [Consulta: 21-02-2007].
- Carey, John y Matthew Shugart. 1995. “Incentives to Cultivate a Personal Vote: A Rank Ordering of Electoral Formulas”. *Electoral Studies* 14 (4):417-439.

