

**DIX ROBERTH H. *THE COLOMBIAN PRESIDENCY: CONTINUTIES AND
CHANGES* (PRESIDENTIAL POWER IN LATIN AMERICAN POLITICS,
UNITED STATES OF AMERICA, PREAGER PUBLISHERS 1977)**

BETSY ANDREA PINCO BRAVO



**UNIVERSIDAD DEL VALLE
INSTITUTO DE EDUCACIÓN Y PEDAGOGÍA
PROGRAMA DE ESTUDIO POLITICOS
Y RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS
SANTIAGO DE CALI
2016**

**DIX ROBERTH H. *THE COLOMBIAN PRESIDENCY: CONTINUTIES AND
CHANGES* (PRESIDENTIAL POWER IN LATIN AMERICAN POLITICS,
UNITED STATES OF AMERICA, PREAGER PUBLISHERS 1977)**

BETSY ANDREA PINCO BRAVO

**Trabajo de Grado para optar al título de Profesional en
Estudios Políticos y Resolución de Conflictos**

**Director:
Profesor Jorge Eliecer Salomón**

**UNIVERSIDAD DEL VALLE
INSTITUTO DE EDUCACION Y PEDAGOGIA
PROGRAMA DE ESTUDIOS POLITICOS
Y RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS
SANTIAGO DE CALI
2016**

AGRADECIMIENTOS

Agradezco a Dios sobre todas las cosas por iluminar y guiar mi camino, porque siempre me acompaña en todo momento y no me permite claudicar.

Agradezco a mi madre la razón por la cual me levanto día a día, quien fue el mayor soporte para la realización de este trabajo.

DEDICATORIA

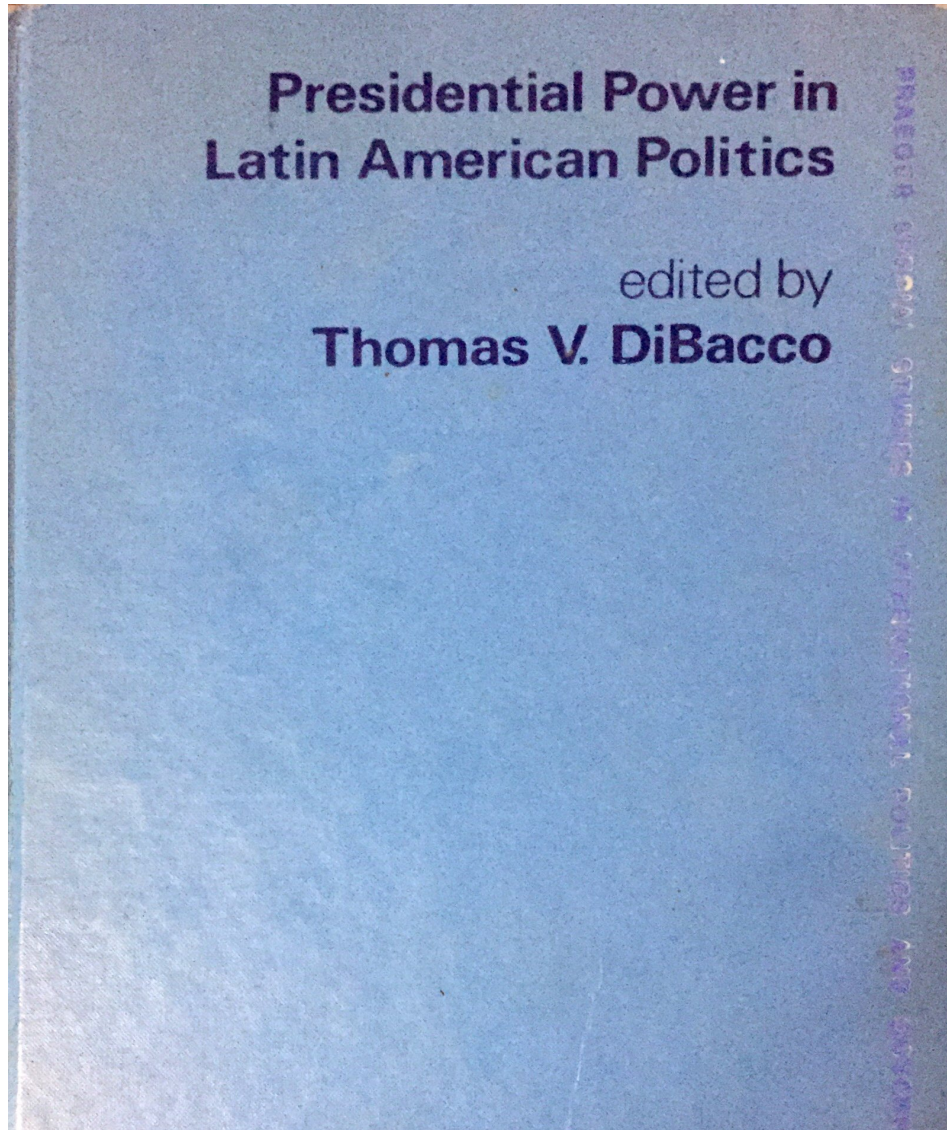
Quiero dedicar este trabajo a grado a Luis Fernando Potosí Guzmán porque conocerlo fue el mejor regalo que Dios me pudo dar, él, la persona que ha ocupado todos los roles en mi vida, ha sido compañero de trabajo, estudio, vida, maestro, amigo, jefe. No alcanzan las palabras para describir mis profundos agradecimientos, porque me moldeó como persona, sentando mis bases de disciplina, responsabilidad y deseos de superación; es el punto de referencia para querer mejorar cada día, ejemplo de liderazgo, altruismo, perseverancia, dedicación, siempre admiraré su ardua labor, porque es un ejemplo de persona, un ejemplo a seguir, admiro su valentía, gallardía, entrega, pasión y desprendimiento. Porque cada persona que toca le transmite su amor de ayudar a la gente, de querer hacer el bien común, amor al prójimo.

TABLA DE CONTENIDO

	Pág.
CAPITULO I	
COMENTARIOS SOBRE EL ARTÍCULO TRADUCIDO	8
Las relaciones entre las cortes y el presidente Álvaro Uribe Vélez en su primer periodo de mandato 2002 - 2006	11
Clases de Presidencialismo y Diferencia Conceptual.....	12
La cultura política y su papel en el sistema político.....	20
Hegemonía liberal y conservadora	21
Partidos políticos colombianos y su tendencia personalista.....	23
Constitución, política y Estado con Democracia restringida.....	26
La constitución de 1991.....	31
CAPITULO II	
LA PRESIDENCIA DE COLOMBIA: CONTINUIDADES y CAMBIOS	34
Las raíces de poder presidencial.....	36
Límites de poder presidencial: puntos comunes.....	40
Los controles constitucionales e institucionales.....	40
Grupos de interés	43
La Iglesia	45
Las Fuerzas Armadas	45
Opinión publica	46
El Estado débil.....	47
Límites de poder presidencial: diferencias	49
Una historia Distintiva.....	49
Coaliciones interpartidarias	51
Las élites civiles	52
Partido Faccionalismo.....	53
Tendencias en poder presidencial.....	55
La expansión de la autoridad presidencial.....	55
La Nueva Tecnocracia	58
La expansión del Estado	60

Conclusiones.....	61
LA PRESIDENCIA CONTEMPORÁNEA	62
La presidencia de Alberto Lleras Camargo	63
La Presidencia de Guillermo León Valencia.....	64
La Presidencia de Carlos Lleras Restrepo.....	65
La Presidencia de Misael Pastrana Borrero.....	66
La Presidencia de Alfonso López Michelsen.....	66
Conclusiones.....	67
 BIBLIOGRAFIA GENERAL	 70
 ANEXOS	
ARTICULO ORIGINAL.....	72

CAPITULO I
COMENTARIOS SOBRE EL ARTÍCULO TRADUCIDO



CHAPTER

5

THE COLOMBIAN PRESIDENCY:
CONTINUITIES AND CHANGES

Robert H. Dix

Political scientists have traditionally divided the world's constitutional systems into presidential and parliamentary types. Of the two, Latin American political systems fall clearly into the former category with but fleeting and partial exceptions. Yet, as Jacques Lambert suggested some years ago, Latin American polities are really best classed in a third category, that of presidential dominance,¹ since at least in practice they eschew the sort of balance of power among the three separate branches of government that characterizes the archetypical case of presidentialism, that of the United States.

Colombia has largely shared that pattern of presidential dominance, despite some periods of attempted executive constraint. Generally speaking, the president's formal and informal strength has been far greater than that of Congress or the judiciary, while departmental (state) and local governments have in the last analysis been dependent on him. At the same time, the Colombian president, in company with other Latin American presidents, has been severely circumscribed in his power, especially by the phenomenon we shall call "the weak state." In fact, the limits on presidential domination have been historically greater in Colombia than in almost any other Latin American country. The nature of these limitations, and the reasons for them, will therefore be worth some particular attention.

Dominant, therefore, in comparison to the other institutions of government (though less so than in other Latin American cases), yet traditionally weak in its ability to effect policy and carry out its decisions, the Colombian

The author would like to thank Andrés Moreno for his insightful comments on the draft of this chapter.

El presente comentario es realizado al artículo de Dix Roberth H. *The colombian presidency: continuties and changes* el cual forma parte de una compilación del libro *Presidential Power in Latin American Politics* editado por Thomas V. DiBacco United States Of America, Preager Publishers 1977.

La presente traducción, hace énfasis sobre la importancia del equilibrio de poderes para que no se evidencie un régimen dictatorial, expresa que este equilibrio ha sido importante a pesar de que en Colombia sea evidente un presidencialismo fuerte, esta característica es primordial en la perduración de la democracia.

La democracia ha sido objeto de diversos debates en la ciencia política: cómo se han presentado las transiciones de los regímenes, cuál es el concepto que se debe adoptar para clasificar a los distintos países o para delimitar su calidad democrática y cuáles son los componentes mínimos por debajo de los cuales un régimen deja de ser democrático. La reelección indefinida en un contexto como el de América latina, con un sistema presidencialista fuerte, puede conllevar a que regímenes semidemocráticos desemboquen en el autoritarismo, a causa del desequilibrio de poderes que esta genera a favor del ejecutivo en relación con su gran capacidad de concentración del poder. Es indispensable la rigidez en el tiempo de gobierno como forma de limitar los abusos de los dirigentes, restringir que transgredan o cambien los parámetros legales y constitucionales, en pro de satisfacer o imponer sus deseos personales. Sin embargo, para que se dé una reelección indefinida debe cambiarse el sistema, de tal forma que existan controles institucionales que contrapesen el poder, de no ser así implica una amenaza directa para el régimen democrático. Una definición monista es lo que ocasiona el fenómeno diferente en el mandato de Álvaro Uribe Vélez.

Las relaciones entre las cortes y el presidente Álvaro Uribe Vélez en su primer periodo de mandato 2002 - 2006

Examinamos este problema desde el método de la similitud en la política comparada, se notará como en contextos similares ocurrieron fenómenos diferentes. Si damos una mirada retrospectiva y se comparan los tres gobiernos anteriores desde Cesar Gaviria (1990-1994), posteriormente Ernesto Samper (1994-1998), finalizando con Andrés Pastrana (1998-2002) y sus relaciones entre el presidente y las altas cortes, será evidente que solo en el periodo analizado, el de Álvaro Uribe Vélez, hubo confrontaciones entre las cortes, pese a que tenemos un contexto similar, Colombia, bajo las mismas reglas de juego, solo el último caso las relaciones fueron de conflicto.

La variable independiente en este caso, que no está presente en los anteriores, es la concepción de la democracia para el primer mandatario, la cual era una definición monista. A. Abad, J. Monserrat (2009) citando a Rosenkraft y Ackerman “La democracia monista consiste básicamente en la idea que la democracia requiere que gobiernen aquellos representantes escogidos por el pueblo, a quienes se ha otorgado el pleno poder de dictar leyes, en tanto en cuanto esta elección ha sido libre. La consecuencia institucional más importante del monismo es que durante el periodo que va de elección a elección cualquier control que intente recortar las atribuciones del gobierno es visto como un acto antidemocrático”. Con base en lo anterior, el presidente consideraba que las altas cortes debían limitarse a una única función, la cual es velar por el cumplimiento de los procedimientos legales, para él asumir una posición activa en los controles de la justicia sobre el poder político.

Clases de Presidencialismo y Diferencia Conceptual

La búsqueda de la perduración de la democracia, ha llevado a grandes debates sobre cuál es el tipo de sistema político más adecuado para lograr este objetivo, el presidencialista o el parlamentario. Como base teórica, se planteará a continuación la caracterización de los dos sistemas políticos democráticos. Como primer punto en el sistema presidencialista, Sartori (1994:98) plantea que el concepto de presidencialismo puro, debe contener los siguientes criterios: 1) Elección popular directa o indirecta del titular del poder ejecutivo, la cual está delimitada por un periodo de tiempo, ya sean cuatro u ocho años, dependiendo de cada país. 2) El ejecutivo es designado por el presidente. No son permitidas las autoridades duales, por lo tanto el parlamento no puede despedir al presidente de su cargo. 3) En la línea de autoridad, el ejecutivo es encabezado por el presidente.

Payne y Zovatto (2003:71) consideran un rasgo fundamental del sistema presidencialista que tanto el poder ejecutivo como el legislativo son electos popularmente por separado.

El carácter de puro es otorgado al sistema presidencialista, cuando se cumple en su totalidad los tres criterios nombrados anteriormente, Aunque Sartori considera que otros puntos también son importantes, como lo es la separación de poderes, deja claro que no son puntos trascendentales para reclasificar la estructura presidencial, por el contrario los considera como anomalías que no la transforman.

Los países que están gobernados bajo sistemas presidencialistas, presentan características que los acercan o alejan al modelo puro. En este país, del que parte el prototipo del presidencialismo, ha sido evidente que este sistema de gobierno nunca ha sido fuerte, conllevando a la réplica de sus problemas en los países que han acogido este modelo. Sartori afirma: “Los Estados Unidos, proporcionan el original del que se derivaron todos los demás sistemas presidenciales” (1994:101). “(...) los estadounidenses tienen una maquinaria constitucional diseñada para la parálisis gubernamental, defecto que surge con toda su fuerza cuando se exporta su presidencialismo” (1994:107).

Un punto importante del sistema presidencialista, es la división y separación de poderes. El presidente no depende de la aprobación o negación del parlamento, son dos instituciones separadas, con autonomía y ninguna puede intervenir en lo que concierne a la otra, de la misma manera que el parlamento no puede destituir al presidente, el presidente no puede disolver el parlamento. Los dos órganos son legítimos ya que son electos mediante el voto popular.

Frente a la división de poderes, Sartori (1994:104) considera que esto influye negativamente en el sistema y se presenta como un elemento negativo: “Un organismo político dividido antagónicamente, cuyos dos principales elementos componentes consideran que sus intereses electorales radican, por lo general, en el fracaso de la otra institución. (...) Una estructura de poder dividido genera parálisis y estancamientos”. Plantea que, con base a los elementos planteados anteriormente, el poder dividido no es una de las ventajas sobre las cuales puede sostenerse el sistema presidencialista, al contrario se convierte en: “un poder dividido sin defensa ante el gobierno dividido” (Sartori, 1994).

Sartori denota, que este gobierno dividido lo único que genera es un Estado débil, donde se institucionaliza la política de las transacciones, convirtiéndose en la única forma de que el presidente obtenga el apoyo que necesita del parlamento. Claro está, para que el jefe de Estado acceda a estas componendas es necesario tres elementos: “falta de principios ideológicos, partidos débiles e indisciplinados y una política centrada en los asuntos locales” (Sartori, 1994:104). La división de poderes causa inestabilidad entre el vaivén de exceso de poder y la falta del mismo, aunque hay autores que afirman todo lo contrario, consideran que esta división está sobre la base de un sistema de controles y equilibrios.

Otro de los problemas del presidencialismo, es que crea solamente partidos electorales, y la política al menudeo, los políticos se convierten en mensajeros e intermediarios de sus electores, se intensifica la política clientelista. “En el parlamento las mayorías fácilmente se convierten en algo vaporoso y voluble” (Sartori, 1994:106)

Una desventaja adicional, es que son sistemas rígidos y aumenta el número de riesgos. La única manera de que un presidente abandone su cargo cuando no cumple con sus funciones y no es aceptado popularmente es mediante un golpe de Estado, lo cual genera un quiebre en la democracia e inestabilidad. Este sistema no es capaz de afrontar crisis importantes.

Por su parte, Juan Linz (1990) establece cuatro críticas para el sistema presidencialista.

1. Legitimidad dual: Al ser los dos poderes, el ejecutivo y el parlamento electos de manera popular y por lo tanto poseer de igual manera legitimidad, se pueden crear constantes conflictos entre estos poderes, no hay normas preestablecidas que manejen un

procedimiento sobre la manera en que se deben tratar esos conflictos, los dos órganos representan al pueblo, ninguno tiene poder de representación por encima del otro, este es uno de los problemas de su autonomía y que ninguno necesite del otro para cumplir sus funciones.

2. El sistema presidencialista es un sistema rígido, tiene un periodo fijo preestablecido, el cual no se puede modificar. Esto implica que tanto el presidente como el congreso tiene un tiempo determinado en sus funciones y no se puede modificar haciendo alusión a la intervención de uno de los dos poderes en el otro. Por esta razón el sistema presidencial no tiene la facultad de resolver crisis ni de enfrentarse a ellas, la única forma de destituir un presidente debido a la rigidez en el tiempo de mandato, es por medio del derrocamiento, lo cual genera debilitamiento de la democracia, fractura el sistema. El presidencialismo no posee mecanismos semejantes al voto de censura o al voto de confianza. “Así como el presidencialismo hace difícil deponer a un presidente democráticamente elegido que ya no tiene apoyo, también suele imposibilitar la prolongación del mandato de presidentes con popularidad más allá de los límites constitucionalmente fijados”.

3. En los sistemas presidenciales, los partidos van por la totalidad del aparato gubernamental. Ganador único, la elección directa del presidente deja ganadores y perdedores. A esta afirmación de Juan Linz, Mainwaring y Shugart plantean que por el contrario, esta división de poder genera un sistema de pesos y contrapesos, lo cual limita la posibilidad de que un solo partido se lleve todo el botín del poder gubernamental. Si un partido gana el ejecutivo otro le puede realizar oposición desde el parlamento. “situación que en muchos países permitiría limitar al presidente y bloquear algunas de sus iniciativas”,

(202:665). Frente a esto Payne y Zovatto añaden que uno de los problemas del presidencialismo es la elección de poderes por separado, “las diferencias en el mecanismo de selección, la autoridad, y las responsabilidades de los poderes ejecutivo y legislativo implican mayores probabilidades de conflicto que en los regímenes parlamentarios” (2003:71) cuando la elección de poderes es simultánea, se rigen bajo la fórmula del ganador se lo lleva todo, los procesos electorales se ven directamente relacionados, la opción presidencial influye en la elección de los votantes para la elección al congreso, “pues muchos votantes “suben al carro” de su candidato presidencial favorito y votan por las listas completas de ese mismo partido, que incluyen a los candidatos para el congreso. Shugart y Carey, 1992 citado por Payne y Zovatto (2003:71)

4. No hay un poder de contención.

Por último, Payne y Zovatto (2003:72) establecen en relación con la influencia del sistema electoral, que la legitimidad del presidente es establecida por el grado de su triunfo en la contienda electoral, si el presidente electo goza del apoyo de la mayoría de los votantes, si el triunfo es notable y la diferencia respecto a sus opositores es ineluctable, en lugar de llegar al mandato con un porcentaje reducido de votos, contara con un alto nivel de legitimidad otorgado por el apoyo popular y apoyo político, lo cual le permitirá la gobernabilidad y la estabilidad.

Como segundo punto, el sistema Parlamentario, uno de los problemas presentes en la caracterización de los sistemas parlamentarios, radica en su número de diversificaciones. Lo cual hace engañosa su definición bajo un concepto único, sin embargo hay algo claro: 1) el parlamentarismo se basa en el principio donde el parlamento es el soberano, 2) en este sistema no

se concibe la división de poderes, el poder se comparte. En este caso el ejecutivo es electo, apoyado y relevado por el parlamento, el ejecutivo y el legislativo conllevan el poder. El jefe de gobierno y su gabinete son responsables ante el poder legislativo (el parlamento), 3) El único órgano que posee legitimidad democrática directa debido a ser electo por medio de la elección popular es el parlamento. 4) Son sistemas flexibles en cuanto a la duración del mandato, no poseen tiempo preestablecido, este periodo es otorgado al ejecutivo por parte del parlamento, dependen del voto de confianza de este y pueden ser destituidos de sus funciones mediante el voto de censura.

Hay diferentes relaciones entre estos órganos, Sartori (1994:116) esboza que hay tres variedades de sistemas parlamentarios: 1) El de primer ministro o gabinete, 2) Gobierno por asamblea, 3) Parlamentarismo controlado por los partidos. Tanto el presidencialismo como el parlamentarismo se ven sujetos al fracaso, el parlamentarismo en sus diferentes acepciones puede fallar, por tal razón hay que declarar en cada caso a que parlamentarismo nos referimos. A continuación se esbozaran las tres formas de parlamentarismo.

En un extremo encontramos el parlamentarismo de tipo inglés, de primer ministro o gabinete. En este tipo el ejecutivo predomina sobre el parlamento, un primero por encima de sus desiguales dado que difícilmente el parlamento puede destituir al jefe del ejecutivo ya que es a su vez el jefe del partido, este nombra a su gabinete como mejor le plazca. Este parlamentarismo depende de tres condiciones secuenciales: “a) elecciones pluralistas, b) un sistema bipartidista, y c) una fuerte disciplina partidista”, Sartori (1994:120).

En el medio encontramos al parlamento controlado por los partidos. En la línea de autoridad, el poder que se le otorga al ejecutivo es un primero entre desiguales, el parlamento nombra al primer ministro pero este tiene manejo sobre su gabinete, y no lo puede destituir a él. El parlamentarismo funcional con respecto a la capacidad de gobierno, para Sartori (1994:125) tiene dos significados, el gobierno efectivo y el gobierno estable de lo cual surgen tres combinaciones: a) efectivo y estable; b) estable y posiblemente efectivo; c) Inestable. En este tipo de parlamentarismo no es necesaria la estructura de un primer ministro ni la cláusula de un sistema bipartidista. Un partido predominante puede gobernar durante varios periodos siempre y cuando obtenga la mayoría absoluta de escaños. Los parlamentos controlados por un sistema de partido predominante proporcionan la estabilidad y eficacia al gobierno. “Los partidos disciplinados son verdaderamente una condición necesaria para el funcionamiento de los sistemas parlamentarios”, Sartori (1994:112)

En el otro extremo encontramos, el parlamentarismo de tipo francés, el puro. El gobierno por asamblea, una relación que hace casi imposible gobernar. En este caso el ejecutivo es un primero entre iguales, el gabinete le es impuesto y se tiene poco control sobre este. Sartori (1994:128) plantea el esquema asambleísta: a) el gabinete no dirige la legislatura, b) el poder no está unido, sino disperso y atomizado; c) nadie es responsable; d) los partidos no son disciplinados; e) no hay acción rápida y efectiva frente a las crisis por parte del ejecutivo; f) las coaliciones no tienen la seguridad del apoyo legislativo; g) no hay una posición única gubernamental.

Respecto a si el parlamentarismo es el mejor sistema político para la perduración de la democracia, Sartori, deja claro que no es el sentido del sistema parlamentario como denota su

nombre, el que llevará a la consecución de este objetivo, no es el parlamentarismo puro, por el contrario al parlamentarismo es necesario establecerle límites, que no gobierne el principio parlamentario. Sartori (1994:126) esboza, una forma semiparlamentaria: “algo que resulta paradójico: cuanto menos parlamentario sea en verdad un gobierno, mejor será su desempeño”.

En conclusión, para entablar las diferencias entre un sistema político y otro, tendríamos que irnos a los extremos de cada uno, su forma originaria, su forma pura. Entre sus divergencias encontramos: 1) el manejo del poder: en el sistema presidencialista es dividido, en el parlamentarismo es compartido 2) Legitimidad: en el sistema presidencialista, los dos poderes son legítimos cada uno es autónomo y no depende del otro, en el sistema parlamentario el ejecutivo depende del parlamento, y esta puede remplazarlo mediante el voto de censura; 3) Mecanismo de elección: en el presidencialismo la cabeza del ejecutivo es electo mediante el voto popular directo, por el contrario en el parlamentarismo el jefe de gobierno es electo por este mismo órgano.

La única manera de saber cuál sistema de gobierno político sostiene o es proclive a la democracia es declarándolo, haciendo hincapié a cuál estamos haciendo referencia, qué clase de sistema presidencial y qué clases de sistema parlamentario. Mainwaring y Shugart (2002:656) señalan que las condiciones sociales y económicas adversas y la falta de compromiso por parte de las elites con la democracia, crean debilitamiento y graves dificultades en contra de ésta sin importar el régimen bajo el cual esté instaurada. Un sistema funciona mientras sus ciudadanos estén dispuestos a hacerlos funcionar.

La cultura política y su papel en el sistema político

La cultura política juega un papel importante en todo sistema político, la cual entendemos, que constituye una de las formas de estudio de los fenómenos políticos en la que prima la subjetividad, los aspectos psicológicos, los factores internos, el sistema de valores, las reglas morales, las actitudes, los comportamientos y las relaciones que establecen los individuos que hacen parte de una sociedad en relación con el sistema de gobierno, el ámbito social, la política. Para este enfoque la cultura refleja el modo de pensar y sus percepciones en relación con la política.

Los cambios en la cultura política se dan paulatinamente. No son originados de un momento a otro, son producto de un proceso. Los individuos por medio de la socialización política aprenden comportamientos predominantes en su entorno social, estas interacciones establecen normas sociales e interiorizan valores. La cultura política es el estudio subjetivo sobre el comportamiento de los individuos que incluyen elementos, afectivos, respecto a sus creencias, sentimientos, conocimientos, valores, en relación con los fenómenos políticos.

Han pasado más de 150 años desde que se fundaron el partido liberal y conservador colombiano, los dos partidos más antiguos de América Latina, y desde que se consolidó el sistema bipartidista por ellos conformado, cuya permanencia lo convierte en uno de los sistemas de mayor antigüedad en el mundo. (Roll, 2002).

Roll explicita como la historia de Colombia está ligada al bipartidismo instaurado desde el inicio del sistema de partidos, el alto predominio de los partidos liberal y conservador, y la

competencia por el poder, desde el siglo XIX marca la historia de Colombia a los triunfos y fracasos de los mismos electoralmente, la ambición de sus líderes, los ideales del partido, y sus acciones políticas.

En 1986 cuando se establece la elección popular de alcaldes y gobernadores, a este subperíodo se le denomina Frente Nacional Prolongado; el segundo va desde 1990 hasta el 2002, elecciones anteriores al año 2003 cuando se estableció la reforma política, a este periodo se le denomina Post Frente Nacional; el tercero va desde el 2006, el cual hace parte de la actualidad.

Hegemonía liberal y conservadora

A nivel nacional, los partidos Conservador y Liberal, han ostentado una evidente concentración de votos desde el inicio de las elecciones a la Cámara de Representantes en la primera mitad de la década de los 70's (1974) hasta finales de la segunda mitad de los 90's (1998), expresada en una evidente preponderancia superior al 80%; por tal, se le da el carácter de hegemonía a este proceso bipartidista. Sin embargo, la tendencia hegemónica termina cuando cae de su manifiesta superioridad al 65,2% en el año 2002, expresando un alto predominio. Como si esto fuera poco, en el año 2006 su poder electoral decayó al 34,7%, quedando así en un rango de competitividad y subió en el año 2010 6% alcanzando el 40,7% y con él el rango de predominio. Con base en lo anterior la presencia del bipartidismo en Colombia, dominado principalmente por el partido Liberal, el cual en las primeras ocho elecciones tuvo un porcentaje por encima del 50%, en la novena decreció al 41,5%, en la décima decayó drásticamente hasta el 19% mientras que el Partido Social de Unidad Nacional manifestó el 30,5%.

Es claro que, como dice Duque, Javier (2011), el rompimiento y reagrupamiento de los partidos a causa de la reforma política del 2003, generó una nueva dinámica de surgimiento que dio paso a nuevos partidos políticos y con ellos el cambio del panorama partidista en Colombia.

1. El índice de concentración a nivel nacional tuvo una tendencia hegemónica hasta 1998, posteriormente de alto predominio en el 2002, competitivo en el 2006 y predominio en el 2010.
2. El partido Liberal tuvo porcentajes a nivel nacional por encima del 50% hasta 1998 lo que representa predominio, en el 2002 aún continuaba como predominio pero ahora con el 41,5%, finaliza con competitivo en el 2006 y 2010.
3. El partido Conservador tuvo porcentajes a nivel nacional por debajo del 40% que reflejan competitividad en los años 1974 y 1978, en 1982 presentó 40,3%, y posteriormente presentó porcentajes por debajo del 40% hasta el 2010.

Una vez clara la presencia de un fenómeno que actuó en detrimento del sistema hegemónico bipartidista que se manifestaba, se hace oportuno intentar indagar acerca del fenómeno. Para muchos teóricos y analistas de los partidos políticos es evidente que el sistema bipartidista hegemónico que se revelaba era un sistema excluyente, con poca capacidad de representar los intereses de los ciudadanos y prácticamente cerrado porque impedía a otros partidos hacer una participación real en las elecciones.

Se manifiesta de manera clara que la nueva Constitución Política de Colombia y la reforma electoral de la década del 2000 afectan de manera negativa al bipartidismo, dando

oportunidades de inclusión y participación a otros partidos políticos con el fin de hacer más democrático el proceso de sufragio colombiano.

Como lo señala Duque (2006) uno de los factores de la división partidista es la incapacidad de los jefes políticos a nivel nacional, de mantener contralados a los jefes subnacionales, la ambición de estos últimos lleva a que haya una creciente desagregación de los partidos, donde cada uno quiera crear su propia fuerza para catapultarse al ámbito nacional e instaurarse como jefe nacional. La falta de medidas sancionatorias por parte de los partidos que cohiban estas actitudes personales lleva al aumento de la fraccionalización y faccionalización de los partidos.

“Rojo difuso y azul pálido: el rojo liberal persiste, pero difuminado como en una obra pop, en medio de sus múltiples divisiones internas y sus contradicciones internas, y el azul conservador no desaparece, pero su crisis electoral y de liderazgo lo hace palidecer como una bandera expuesta al sol y al agua durante 150 años”(Roll; 15-2002)

Partidos políticos colombianos y su tendencia personalista

La tendencia personalista de los partidos políticos colombianos se ha logrado caracterizar según Duque (2011:57) gracias a cinco criterios, que son: el primero corresponde a la construcción de las trayectorias, reglas y acuerdos establecidos en los diferentes ámbitos y, estructuras organizativas dentro y fuera de los partidos políticos y del sistema de partidos. En el caso de los partidos colombianos, esta se ha caracterizado por liderazgos centrada principalmente en el individuo y en el bajo establecimiento de reglas de juego claras en cuanto a las normas

establecidas se refiere, como por ejemplo en la creación de pautas y rutas de acción que posibiliten la movilidad, captación, ascenso de los actores al interior de la organización. El segundo criterio es el peso que tiene el líder dentro de la estructura organizativa, este criterio está ligado a la influencia de los líderes sobre las decisiones que se toman, pero para el caso de los partidos colombianos y el personalismo que se da en las estructuras organizativas, se evidencia que no hay un claro reconocimiento de quién o quiénes son los líderes, lo que ha posibilitado la poca influencia ejercida por éstos al interior del entorno (sistema político, partido político, etc.), pues se evidencia que tanto los actores simpatizantes y los seguidores no siguen y acatan las normas ya establecidas, por los líderes y en las estructuras organizativas si estos no están presentes. El tercer criterio es el de la discrecionalidad y autonomía en la toma de decisiones en los partidos políticos, y en lo que respecta a su facultad para regular y tomar decisiones, pues se evidencia que un bajo nivel en la presencia de las jerarquías que hay dentro de los partidos, y estas están en función de las disposiciones de jefaturas, y la organización está centrada en éste. El cuarto criterio, corresponde al nivel de acatamiento de los miembros de las organizaciones en función de normas y regulaciones internas, dado que estas están ligadas al apoyo que le dé el líder; y el quinto criterio alude a la existencia de jerarquías sujetas a la presencia o ausencia de las reglas.

El recorrido histórico de los partidos en cuanto a estructura organizativa se refiere, en términos de reglas y acuerdos establecidos, ha mostrado que éstos, avancen en su tipo y formas de acción desde unas reglas de juego establecidas a unos acuerdos entre partidos (coalición), que usando la expresión de Duque (2011:59) se denominan *espacios extra-organizativos, en los que han predominado los lideres por encima de la estructura organizativa*. Además se ha

evidenciado una fragmentación al interior de los partidos políticos, una división interna e inestable al interior de estos.

La izquierda entre los 70 y 80 era excluida electoralmente por el sistema de partido bipartidista que imperaba, en la medida en que se consolidaban los partidos tradicionales electoralmente, los cuales eran beneficiados con recursos políticos y económicos para mantener sus vínculos de clientela con las sociedad, los recursos del estado eran divididos entre los dos partidos, lo cual restringía el acceso de nuevos participantes, al no contar con los recursos, y ser una izquierda fragmentada, se convertían en partidos simbólicos, estos accedían a un número reducido de escaños, ideológicamente hacían oposición, pero con una nula capacidad de chantaje.

“los cambios institucionales que se registran en el país desde finales de la década de los ochenta acentúan el faccionalismo subnacional e incentivan, como una nueva expresión de la división, el surgimiento de movimientos políticos con su propia personería jurídica en cabeza de dirigente regionales que, no obstante mantienen sus nexos con las etiquetas de los partidos” Duque (2006:6)

“Ante la desilusión de no haber logrado el pluripartidismo armónico anhelado por los constituyentes de 1991, los gobiernos pos constituyentes se han dedicado a proponer reformas políticas para salvar el bipartidismo y obligar a las terceras fuerzas a organizarse para negociar con ellas” (Roll; 15-2002).

Ferdinand Lasalle en su libro: ¿Qué es una constitución? Nos expresa la forma en que la concibe, la cual declara es: la ley fundamental del país. “la constitución del país no es una ley como otra cualquiera, sino la ley fundamental del país” (1994:5) esta es fundamental porque:

- En lo que conciernen a las demás leyes profundiza más que cualquier otra ley común.
- Es la ley que se encarga de dar origen y forma a todas las demás leyes de un país, es la base sobre la cual se sostienen.

- Y esta ley fundamental, nace de la ley de la necesidad, la constitución es así, por que no puede ser de otra manera.

Constitución, política y Estado con Democracia restringida

“si la constitución es la ley fundamental de un país, habrá de ser un fuerza activa que, mediante un imperio de necesidad, hace que todas las otras leyes e instituciones jurídicas operantes en el país sean aquello que realmente son, de forma que desde ese instante, en que existe ese algo, sea imposible promulgar en tal país, aunque se desee, cualquier otras (1994:7) Los factores de poder real, hacen que las leyes de un país sean de cierta forma y no de cualquier otra manera, estos son los que dominan una determinada sociedad. “Lo que es la constitución de un país, en esencia: es la suma de los factores reales de poder que rigen en dicho país” (1994:14).

Ferdinand Lasalle hace una distinción entre la constitución de la hoja de papel y la constitución real y efectiva que expresa la totalidad de los factores reales de poder; que son los que dominan en la sociedad, cuando dichos factores de poder real son expresados por escrito ascienden a la categoría de derecho. Porque cuando la constitución escrita no representa los factores de poder real y efectivos, la constitución que en realidad se está ejerciendo en la práctica, inevitablemente se presenta un conflicto, que se convierte en imposible de evitar, en el cual su resultado será evidente: la hoja de papel sucumbirá ante la constitución real ya que son las fuerzas que representan al país. Todos los grupos de miembros del país son una parte de constitución, juegan un papel importante en dicho país, donde cada uno cumple su función y vela por sus intereses particulares. Y estas personas son en realidad los factores de poder real de nada

sirve lo que se escriba en una hoja de papel, si no se ajusta a la realidad, a los factores reales y efectivos de poder. (1994:35).

A continuación se presentará un bosquejo de los factores de poder real que influyeron en la constitución de 1886 se iniciara citando la definición que hace el profesor Humberto Vélez Ramírez; en Constitución, Estado y Cultura. Una constitución es dogmática jurídica (ley fundamental), es política (vigoroso factor de poder) y es cultura (las valoraciones y representaciones sociales de la ciudadanía sobre esa norma jurídica superior). (2008:9) Se podría decir que la constitución de 1886 era dogmática porque era la ley fundamental del país en ese momento y quien no la cumpliera estaba en contra del país.

El primer factor de poder que se puede observar claramente, es el factor político en los antecedentes de la constitución de 1886 se pueden ver las disputas de los partidos políticos de la época, en el cual el factor predominante fue el de los conservadores con su máxima representación en Núñez, este llevaba intentando realizar una reforma constitucional entre la época de 1878 y 1885 tema frente al cual los conservadores estaban de acuerdo en muchas cosas, pero lo que les importaba en realidad era obtener el poder, y los radicales los cuales no contaban con libertad ni forma de desenvolverse políticamente, sucumbieron y provocaron la guerra de 1885, obteniendo como resultado, el triunfo dado al gobierno, frente a este triunfo, Núñez anunció que la constitución de 1863 había muerto.

Esta correlación de ideas me remite a citar a Álvaro Tirado Mejía frente a su concepción del cambio de las cartas constitucionales, el cual considera que el motivo de que se transformen dichas cartas se debe a un juego de poderes, en el cual la forma de dominar es mediante la guerra,

dándole el sentido de convertir en actos constitucionales las ideas y los intereses del ganador en los campos de batalla. “Las transformaciones constitucionales, escribió, los cambios de nombres y las guerras con expresión en el debate de ideas e intereses que comenzaba en la prensa o en la tribuna, pasaba frecuentemente por los campos militares y se plasmaba en actos constitucionales que concretizaban los intereses, ideas y aspiraciones” (1983:156) El gobierno frente a evidente triunfo, intento vender la idea de legitimidad y se aprovechó de su gran resultado para convocar, de acuerdo con la constitución que regía en ese momento una convención que le hiciera reformas a la misma, contaba con el apoyo de todos los estados ya que los que no estaban a favor tenían que brindar su apoyo, frente a su evidente derrota.

Los conservadores antes de su triunfo plantearon que lo único que querían era reformar la constitución de 1863, pero cuando accedieron al poder lo primero que hicieron fue cambiar totalmente la constitución por una nueva. Evitando así toda clase de riesgo de que la oposición volviera acceder como un factor de poder en el gobierno. Ferdinand Lasalle plantea este punto de la necesidad de darse una nueva constitución, cuando los factores de poder real cambian, en este caso los liberales perdieron el factor real de poder que tenían en el país, como lo muestra la constitución de 1863 en la guerra de 1885 el cual el triunfo fue obtenido por los conservadores y eran los que adquirirían en ese momento el poder en el país, dándose a cambiar la carta constitucional, la cual fue resultado de este juego de poderes la constitución de 1886; la constitución cambio porque cambio el orden del juego de poderes que regían la sociedad en ese momento del país. “Es evidente que solo puede originarse en alguna transformación operada en los factores reales de poder vigentes en el país” (1994:23).

Núñez convocó a un congreso de delegados, el cual estaba compuesto por dos representantes de cada uno de los partidos conservadores e independientes, estos eran nombrados por los jefes civiles estatales y militares que fueron totalmente nombrados por Núñez, por lo que se puede decir que el poder estaba totalmente concentrado en las manos de los conservadores, ya que los 18 hombres que componían este congreso habían sido escogidos por el presidente de la república. Esto permitió que la constitución de 1863 fuera irremediablemente cambiada, los que en ese momento tenían el poder real, eran los conservadores y su victoria frente a los demás partidos les daba el beneficio de cambiar la constitución de acuerdo a sus intereses.

Lo descrito anteriormente es el primer factor de poder que influyó en la constitución de 1886, los partidos políticos, en esencial, el partido conservador en este caso Núñez como su representante; y el segundo factor real de poder es la religión católica, la iglesia. “El objetivo esencial era claro: se trataba de garantizar el orden del país. Y se confiaba que el orden se apoyaría sobre una serie de elementos básicos: la centralización radical del poder público, el fortalecimiento de los poderes del ejecutivo, el apoyo de la iglesia católica y la utilización de la religión como fuerza educativa y de control social” Melo Orlando, Jorge (1989:48).

La Constitución de 1886 implantaba que la educación debía tener por principio la enseñanza de la religión católica, que la religión católica era el elemento esencial dentro del orden social, y que el Estado debía velar por la protección de la iglesia, la ideología que fundamentaba el Estado era evidentemente la religión católica. Este factor se ve claramente en la diferencia en que se proclaman las constituciones de 1863 y 1886.

La Constitución de 1863: “La Convención Nacional, en nombre y por autorización del Pueblo y de los Estados Unidos colombianos que representa, ha venido en decretar la siguiente:”. En esta constitución se ve claramente que la iglesia no juega ningún papel en el orden social del país, por el contrario las dos representan papeles antagónicos a diferencia de la constitución de 1886 que proclama lo siguiente: “En nombre de Dios, fuente suprema de toda autoridad.”

Y en la cual se incorporan los siguientes artículos: **Artículo 38.-** La Religión Católica, Apostólica, Romana, es la de la Nación; los Poderes públicos la protegerán y harán que sea respetada como esencial elemento del orden social. Se entiende que la Iglesia Católica no es ni será oficial, y conservará su independencia. **Artículo 40.-** Es permitido el ejercicio de todos los cultos que no sean contrarios a la moral cristiana ni a las leyes. Los actos contrarios a la moral cristiana o subversivos del orden público, que se ejecuten con ocasión o pretexto del ejercicio de un culto, quedan sometidos al derecho común. **Artículo 41.-** La educación pública será organizada y dirigida en concordancia con la Religión Católica. La instrucción primaria costeadada con fondos públicos, será gratuita y no obligatoria.

En estos artículos de la constitución proclamada en 1886 queda claro el importante papel que ocupaba la iglesia en la sociedad colombiana; convirtiéndose en uno de los factores reales de poder que cambiaron la constitución de 1863. “El sentido de la carta del 86 por ejemplo, estuvo ligado a crear en la ciudadanía la placida representación social de que el regreso de la iglesia católica a un rol político institucional en materia de control de la educación, sobre todo, los libraba a todos de la escandalosa modernidad con la que la sociedad había sido colocada ad portas de su disolución irremediable por la constitución de 1863” Vélez Humberto (2008:20). Se podría concluir que los factores reales de poder que cambiaron la constitución de 1863 fue el

partido político conservador, como representación Núñez y Miguel Antonio caro; y la religión católica.

La Constitución de 1991

Para hablar de la Constitución Política de 1991 es importante iniciar con una cita del profesor Humberto Vélez Ramírez “La constitución de 1991 tuvo un significado muy distinto. En parte idealización, en parte representación colectiva y en parte realidad” (2008:20)

Fernando Lasalle, sobre los problemas que se presentan alrededor de las constituciones, plantea que dichos problemas son dados a los factores de poder real y efectivos, para que una constitución escrita tenga duración y no se quede simplemente en una hoja de papel, esta tiene quedar representación fidedigna de los factores de poder real que dirigen dicho país. Los sucesos que acontecen a la constitución de 1991 representa el cambio, en el juego de factores de poderes en referencia con la constitución de 1886.

En 1990 un grupo de estudiantes universitarios ante la necesidad de reformar la constitución de 1886 realizó un plebiscito, este suceso dio un gran paso ya que llevó al gobierno electo en ese momento a realizar una consulta popular sobre si era necesario convocar una asamblea nacional constituyente. En esta reforma a la constitución de 1886 se puede observar como cambiaron los factores de poder que en esa época se había restringido a un pequeño número y la participación de la ciudadanía no había sido tomada en cuenta. En la Constitución de 1991 se observa desde su primera instancia el cambio en los factores; esta reforma no se debió al resultado de una guerra y la decisión sobre si debía reformarse o no se dio al pueblo.

Todo el país tuvo participación en aquella constitución, los representantes que formaron parte de la Asamblea Nacional Constituyente fueron elegidos por la población y mediante esto se manifestó por medio democrático cuales eran los factores de poder real que estaba incursionando en ese momento en el país: Primero: Los partido políticos: a) Partido liberal, b) Salvación nacional, c) Conservatismo tradicional, d) Conservatismo independiente, e) Unión patriótica. Segundo: Desmovilizados guerrillero: M-19, Tercero: Grupos étnicos: indígenas, Cuarto: Grupos religiosos. “el total de votos fue de 3.710.657; 31,22% para el partido liberal, 26,75% para el M-19 15,48% para salvación nacional, 6,38% para los social conservadores, 4,99% para los conservadores independientes, 3,11% para la unión cristiana, 2,56 para la UP, 1,46% para las listas indígenas. Otras listas obtuvieron el 6,3%. Silva, Miguel (1991:109)

Esta nueva constitución, contaba con la inclusión de cada parte de la ciudadanía, se tenía representatividad de todas las fuerzas, esta constitución quería lograr una igualdad, empero no simplemente en las leyes, si no garantizar una igualdad en todos los aspectos, en lo referente a la educación, en el acceso al trabajo, en la apelación de la justicia; la igualdad es uno de los puntos fundamentales en esta carta constitucional. Diferenciación era una palabra muy importante dentro de la igualdad, porque no se quería homogenizar a toda la población por el contrario se le querían brindar a todos las mismas oportunidades basándose en la diferencia de sus culturas, de sus necesidades y expectativas de vida. En el preámbulo a la constitución se puede observar los propósitos que lograron, estos factores de poder:

**“PREAMBULO
EL PUEBLO DE COLOMBIA,**

En ejercicio de su poder soberano, representado por sus delegatarios a la Asamblea Nacional Constituyente, invocando la protección de Dios, y con el fin de fortalecer la unidad de la Nación y asegurar a sus integrantes la vida, la convivencia, el trabajo, la justicia, la igualdad, el conocimiento, la libertad y la paz, dentro de un marco jurídico, democrático y participativo que garantice un orden político, económico y social justo, y comprometido a impulsar la integración de la comunidad latinoamericana, decreta, sanciona y promulga la siguiente:

CONSTITUCION POLITICA DE COLOMBIA

La reforma a la constitución de 1886, es prueba fidedigna de que cuando una constitución escrita no corresponde a los factores efectivos y reales de poder, se presenta problemas en el orden social como en esa época, hasta que esa hoja de papel escrito, represente la realidad de la sociedad, ese es el logro que se dio en la constitución de 1991, que representa la sumatoria de factores efectivos y reales de poder.

En conclusión, Colombia ha sido un referente en relación con la política bipartidista y el personalismo político, la sobrevaloración de los individuos sobre los partidos, las marcadas relaciones de clientela entre los partidos y la sociedad, llevando al fortalecimiento de los líderes, los cuales se convierten en la imagen del partido, debilitando la organización y ocasionando su inestabilidad. Una democracia formal cuenta con una efectiva división de poderes, rotación en los cargos públicos, se cumple la función de comunicación y transparencia en los actos del gobierno, y se fundamentan en el estado de derecho. Por consiguiente la reelección vulnera estos principios, porque es la permanencia de un líder en un mismo cargo y la alternancia del poder es

una de las reglas de la democracia; no hay los frenos y contrapesos institucionales que impidan la acumulación excesiva del poder por parte del ejecutivo y que permitan una correcta división de poderes, por consiguiente las elecciones se ven expuestas a manipulaciones y el sistema competitivo se ve interferido, conllevando a que se instaure institucional y constitucionalmente un régimen que en la práctica ya es una dictadura o un autoritarismo, o que un régimen que esboza características de un gobierno democrático, las pierda completamente. Estas son consecuencias que parten de la combinación de presidencialismo fuerte y la reelección indefinida, transformándose en un hiperpresidencialismo.

La gran mayoría de los problemas presentados al interior del sistema presidencialista colombiano, como la prevalencia del sistema de botín y patronazgo, la inestabilidad de poder entre el ejecutivo y el legislativo donde el autor denota una falencia en este último, el cual se centran todos sus miembros en los temas de sus respectivas regiones, los partidos electorales, de clientela, la política al menudeo son originados por el propio sistema en sí, todas las debilidades señaladas por el autor son las problemáticas presentes en el presidencialismo.

CAPITULO II.

LA PRESIDENCIA DE COLOMBIA: CONTINUIDADES y CAMBIOS

Los politólogos han dividido tradicionalmente los sistemas constitucionales del mundo en presidenciales y parlamentarios. De los dos, los sistemas políticos latinoamericanos caen claramente en la primera categoría con ciertas excepciones fugaces y parciales. Sin embargo, como Jacques Lambert sugirió hace algunos años, los sistemas políticos latinoamericanos están realmente mejor clasificados en una tercera categoría, la de dominio presidencial, ya que al menos en la práctica se evitan el tipo de equilibrio de poder entre las tres ramas separadas de gobierno que caracteriza al caso arquetípico del presidencialismo, el de los Estados Unidos. Colombia ha compartido en gran medida ese patrón de dominio presidencial, a pesar de algunos períodos de intento de restricción ejecutivo. En términos generales, la fuerza formal e informal del presidente ha sido mucho mayor que la del Congreso o el Poder Judicial, mientras departamentales (estatales) y los gobiernos locales tienen, en un último análisis dependencia de él. Al mismo tiempo, el presidente de Colombia, en compañía de otros presidentes latinoamericanos, ha sido severamente circunscrito en su poder, sobre todo por el fenómeno que llamaremos "el estado débil". De hecho, los límites a la dominación presidencial han sido históricamente mayor en Colombia que en casi cualquier otro país de América Latina. La naturaleza de estas limitaciones, y las razones de las mismas, serán por lo tanto algo por lo que vale la pena poner un poco de atención particular.

Dominante, por lo tanto, en comparación con las demás instituciones de gobierno (aunque menos que en otros casos de América Latina), pero tradicionalmente débil en su capacidad para

llevar a cabo las políticas y llevar a cabo sus decisiones, la presidencia de Colombia ha sufrido algunos cambios importantes en el transcurso de los últimos 40 años, y sobre todo desde finales de 1960, que sugieren que la presidencia se está convirtiendo tanto más fuerte y dominante. Sin embargo, esta nueva dispensación permanece en una especie de tensión dinámica con la política del pasado. Sobre la naturaleza de su interacción depende el futuro tanto de la presidencia y el gobierno constitucional en Colombia, así como las perspectivas para la consecución de metas de desarrollo.

Las raíces de poder presidencial

La diferencia entre el dominio presidencial y un sistema presidencial como el de los Estados Unidos es, por supuesto, una distinción de grado más que de clase, y sujeto a las variaciones de la personalidad presidencial y circunstancia política. Sin embargo, el dominio presidencial se manifiesta en la propia autoridad que la Constitución colombiana (en común con la mayoría de otras constituciones latinoamericanas) concede el jefe del Ejecutivo.

En primer lugar, sus poderes de nombramiento son mucho más amplios que en el caso del estilo presidencial de los EE.UU. El presidente puede nombrar a los ministros del gabinete y muchos otros altos funcionarios sin la aprobación de cualquiera de las Cámaras del Congreso.

Dado que el sistema de gobierno es unitario y no federal, el presidente nombra a los gobernadores departamentales (que a su vez nombran a los alcaldes de los municipios), dando así al presidente el control directo o indirecto sobre las posiciones altas y bajas a lo largo de los niveles nacional, departamental, e incluso burocracias municipales. Debido a la intervención del

Estado en la economía y en otros aspectos de la vida nacional (por ejemplo, la educación) en la extensa, el presidente también tiene la autoridad de nombramiento, ya sea directamente o por medio de sus ministros o gobernadores, más puestos como los rectores de la mayoría de las universidades de la nación.

La autoridad para emitir decretos-leyes o decretos con fuerza de ley, es también considerable. Por lo tanto, el Congreso tiene la facultad, no frecuentemente ejercida, para otorgar al presidente poderes extraordinarios durante períodos específicos "cuando la necesidad lo exija o la conveniencia pública lo aconseje" (artículo 76). Además, es una práctica común para que el Congreso aprobar leyes en términos muy generales, otorgando así al presidente poder inusualmente más amplio, en términos norteamericanos, para poner en práctica la legislación a su antojo. Los poderes del ejecutivo se han mejorado aún más por su autoridad constitucional para declarar ciertos asuntos como "urgente", por lo que requiere la atención prioritaria del Congreso (artículo 91); y mediante la estipulación de que los ministros del gabinete deben participar en los debates del Congreso (artículo 134). De hecho, la mayoría de la legislación de importancia nacional se origina con el ejecutivo, a pesar de que las cuentas de origen congresional ligeramente predominan cuantitativamente.

Provisión para la asunción presidencial del poder extraordinario en situaciones de crisis es también una parte importante de la Constitución colombiana. Así, el artículo 121 permite al presidente declarar turbado el orden público en todo o parte del país y expedir los decretos necesarios, así como de suspender, aunque no rescindir, las leyes existentes. Cada administración desde la Segunda Guerra Mundial se ha visto en la necesidad de invocar el estado de sitio en todo o parte del país; que fue invocado más recientemente, desde junio 1975 hasta junio 1976, por el

presidente Alfonso López Michelsen a raíz de una serie de incursiones guerrilleras y secuestros urbanos. Como ex presidente, Alberto Lleras Camargo (1958-62) se lamentó, "Todo de importancia para la ciudadanía, tanto en la forma de las normas fundamentales y en asuntos sociales y económicos han sido sin excepción el producto de las facultades extraordinarias autorizadas por el Congreso para el ejecutivo o de decretos en el marco del estado de sitio".

Una principal final base constitucional de la autoridad presidencial yace en su control sobre el presupuesto. El presidente tiene el veto, y en 1968-unos escasos años antes el poder del Congreso de Estados Unidos se estaba fortaleciendo con respecto al presupuesto mientras los controles presupuestarios del Congreso de Colombia se estaban debilitando.

En resumen, en este tipo de áreas cruciales como citas, decretos-leyes, poderes de emergencia, y el presupuesto, el presidente colombiano tiene claramente mayor autoridad dentro de su sistema político que el presidente de Estados Unidos tiene dentro del suyo.

Las fuentes reales de poder presidencial en Colombia, sin embargo, se encuentran más allá de la autoridad constitucional. Una de esas fuentes es la cultura política colombiana. Así, Reid Reading ha argumentado que los tempranos patrones de socialización, las restricciones en la medida en que los colombianos perciben la relevancia de las instituciones impersonales para la resolución de problemas y gestión de tareas. Reading interpreta este descubrimiento parcialmente explicando la relativa debilidad del Congreso y la ventaja comparativa de la presidencia, obviamente, más personalizada en Colombia. La personalización frecuente de las facciones políticas (lleristas, lopistas, laureanistas y ospinistas son ejemplos) es una prueba más del mismo fenómeno. Una cierta tendencia hacia el caudillismo por lo tanto tiene profundas raíces

culturales. De hecho, la entera tradición patrimonial heredada del sistema colonial español, incluyendo su énfasis en el derecho administrativo y civil, la proporciona el fundamento histórico y cultural de la naturaleza de la presidencia republicana del país. La prevalencia del incentivo estatus entre políticos colombianos, que entre otras cosas tiene el efecto de fomentar el faccionalismo, las altas tasas de rotación, ausentismo crónico, y los hábitos de trabajo ineficientes entre los legisladores, fortalece de manera similar a la presidencia por el debilitamiento de la eficacia del Congreso como institución.

Tal vez aún más importante son las razones estructurales de la dominación presidencial. En Colombia, como en la mayoría de las llamadas sociedades en desarrollo, el presupuesto del gobierno central y de los puestos de trabajo que el gobierno puede proporcionar son fundamentales para el bienestar de un gran número de personas. En una sociedad donde el estado ha acumulado tradicionalmente empleo gubernamental en lugar de comercial, donde los trabajos socialmente aceptables en el sector privado no han (al menos hasta hace poco) sido muy numerosas, y donde el sistema de botín y patronazgo prevalece, la autoridad constitucional del presidente en estas áreas se perfila como mucho más importante. El hecho de que tales sociedades son relativamente tan vulnerables o dependientes en el entorno internacional, y sobre los factores económicos y otros más allá de los confines de sus propios límites, de manera similar da el gobierno, y con él, el jefe del Ejecutivo, un papel inusualmente crítico. En resumen, en el desarrollo de las sociedades en general, donde otras estructuras o redes de relaciones son débiles o inadecuadas para integrar a la sociedad, el presidente como jefe de gobierno tiende a asumir una importancia relativa a otras instituciones, e incluso un dominio sobre ellos, es menos pronunciada en las llamadas naciones más desarrolladas.

El hecho de que el presidente es el comandante en jefe de las fuerzas armadas y de otros servicios de seguridad todavía es otra fuente de poder presidencial. Sin duda, las constituciones en cualquier sistema presidencial, incluido el de los Estados Unidos, habitualmente dan al presidente la autoridad. La distinción de los casos latinoamericanos de Colombia y comparables es que las fuerzas armadas, por la costumbre y la función, juegan un papel diferente de lo que hacen en América del Norte. Excepto nominalmente, por lo general han tenido un papel insignificante en la defensa exterior. Más bien, su función preeminente ha sido uno de la seguridad interior. Por lo tanto, cuanto más el presidente puede retener la lealtad política, o al menos la neutralidad, de los militares -y más especialmente si el país se encuentra bajo el estado de sitio y algunas de las inhibiciones constitucionales normales en la acción gubernamental son suspendidas- él tiene una arma que puede ser formidable. Esto ha sido particularmente evidente en el caso de Colombia en los últimos 30 años, cuando la violencia derivada a la política ha parecido casi endémica.

Hay, entonces, una variedad de factores, que se refleja en las disposiciones de la Constitución colombiana y profundamente arraigados en la cultura política de una naturaleza del sistema político, que ayudan a hacer la predominante presidencia colombiana entre las instituciones de gobierno. Muchos de estos factores son igualmente evidentes en otros de América Latina en ser históricamente un país donde ha habido más restricciones sobre el poder presidencial que en la mayoría de los otros. Las razones de esto nos dicen mucho acerca de la presidencia de Colombia en este contemporánea, así como en sus históricas, manifestaciones.

Límites de poder presidencial: puntos comunes

Hay, en primer lugar, algunas limitaciones en el poder que los presidentes colombianos comparten en esencia con sus homólogos latinoamericanos. Ellos incluyen ciertos controles constitucionales e institucionales; la influencia de las asociaciones económicas, y de instituciones como la Iglesia y las fuerzas armadas; la opinión pública, como se refleja en las elecciones, la prensa, e incluso manifestaciones de protesta; y el fenómeno que nos referiremos como "el estado débil".

Los controles constitucionales e institucionales

La constitución establece un reparto del poder con un Congreso bicameral y un poder judicial. Por encima de todo, el Congreso colombiano a menudo ha sido capaz de retrasar, rechazar, o de otra manera frustrar las iniciativas legislativas del presidente -aunque rara vez ha sido capaz de ejercer la iniciativa en materia de legislación importante. Por lo tanto, el Congreso fue capaz de paralizar un proyecto de ley de reforma agraria importante, finalmente aprobada a finales de 1961, casi dos años, y hacer lo mismo con respecto a la reforma constitucional de 1968. Ha frustrado hasta ahora los intentos de una reforma urbana integral, a pesar de los esfuerzos de varios presidentes. Más encima, los congresistas colombianos han sido bastante eficaces en la representación de los intereses particulares de sus regiones y en la obtención de las gratificaciones correspondientes por sus electores. El Presidente Carlos Lleras Restrepo (1966-1970) comentó en un momento que: "Ni un solo proyecto de ley del Ejecutivo ha sido aprobada por el Congreso, mientras que en cuatro meses de gobierno he tenido que firmar numerosas leyes ayudas regionales... que si totalizado hasta representaría el presupuesto nacional de diez a veinte

años. "A medida que los congresistas sí lo ven, no es a fondo la redacción de legislaciones, los debates del Congreso, el control sobre el presupuesto y la modificación o rechazo de las propuestas ejecutivas que ejercen su influencia sobre el ejecutivo.

Las asociaciones económicas que probablemente tienen la mayor influencia en las acciones y políticas presidenciales son la Federación de Cafeteros (Federación de Cafeteros [FEDECAFE]) y la Asociación Nacional de Fabricantes (Asociación Nacional de Industriales [ANDI]), aunque la gama va desde asociaciones de los ganaderos, banqueros, los productores de arroz, ingenieros y comerciantes a las dos principales confederaciones sindicales nacionales, la Unión de Trabajadores de Colombia (Unión de Trabajadores de Colombia [GMT]).

FEDECAFE tiene una función institucionalizada especial. Aunque es esencialmente una asociación privada de los productores de café y los comerciantes, por ley varios funcionarios del gobierno se sientan en su comité nacional y el gerente es nombrado por el Presidente de la República a partir de una lista presentada por el Congreso nacional de FEDECAFE. El director a su vez actúa como representante de Colombia en las negociaciones internacionales sobre el mercado del café, mientras FEDECAFE actúa a título oficial para establecer los precios del café y regular las exportaciones. El papel de FEDECAFE es excepcional y es, obviamente, un reflejo de la centralidad de café para el bienestar de todo el país. Otras asociaciones de interés, sin embargo, juegan un papel de menor naturaleza por ejemplo, al ser otorgado por ley una posición en los consejos de administración de dichas agencias gubernamentales como el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria (Instituto Colombiano de Reforma Agraria [INCORA]) . Menos formal, pero, sin embargo, importante, los presidentes colombianos han llegado a llamar a las conferencias nacionales de la fuerzas vivas (es decir, los grupos más importantes, incluyendo

las organizaciones empresariales y sindicales) para recomendar políticas. Las propuestas de dicha comisión fueron, de hecho, usadas como base para una serie de proyectos de ley presentado por el Gobierno al Congreso en 1965. El proyecto de ley de reforma agraria presentada por el presidente al Congreso en 1960 también fue un producto directo de una comisión de cinta azul compuesto por líderes de los grupos políticos y de interés

Grupos de interés

Acceso de los grupos de interés, cabe señalar, está mucho más a menudo buscado y obtenido entre la rama ejecutiva del gobierno que tiende a ser el caso en los Estados Unidos, es un indicio más de la dominación presidencial.

No obstante, el caso de dicho acceso no se debe exagerar, a pesar de lo que ya se ha dicho. Porque hay algunas pruebas de que, al menos durante la última década, los grupos de intereses colombianos están encontrando un acceso efectivo más difícil a raíz de la creciente importancia de los tecnócratas en ciertas instituciones clave del poder ejecutivo, en particular los relacionados con la política económica y la planificación.

En cualquier caso, el comportamiento de la mayoría de los grupos de interés hacia propuestas políticas puestas en marcha por el ejecutivo parece ser ante todo reactivas y defensivas. Por ejemplo, en el caso de un proyecto de reforma urbana 1969, no fue hasta que el proyecto había recibido la aprobación unánime del comité del Congreso que interesaba a grupos que mostraron suficiente interés para organizar un grupo ad hoc de "abogados y banqueros de empresas especializadas en bienes raíces "para resistir su paso. Cuando se les niega las protestas

contra las acciones del gobierno, los grupos pocas veces toman acción directa en forma de huelgas y boicots. Estos últimos no significan que estén limitadas a las filas de los estudiantes o de trabajo. Aunque excepcional en sus objetivos y sus consecuencias, el paro cívico que ayudó a derrocar al general Gustavo Rojas Pinilla en mayo de 1957, que incluyó el cierre voluntario de muchos bancos y empresas, fue un ejemplo notable de la acción política directa por parte de algunos de los más poderosas asociaciones de interés colombianas.

Vale la pena una nota comparativa que las organizaciones de reflexión de los intereses populares, como los de los trabajadores o campesinos, han sido relativamente ineficaces en Colombia, a pesar de la percepción de los congresistas, que clasifican la UTC y la CTC cuarta y quinta, respectivamente, en términos de su influencia en el Congreso. Aunque la CTC siempre ha tenido ciertos vínculos con el Partido Liberal y el UTC fue fundada como resultado de la instigación jesuita, ninguna de las confederaciones laborales del país ha desarrollado el tipo de posiciones institucionalizadas que marca la política venezolana o mexicana; ni, parece justo decir, tienen acceso igualmente eficaz a la presidencia. Organizaciones de campesinos o usuarios, formaron una década atrás, esencialmente para proporcionar una base rural popular para el gobierno y sus programas rurales, se radicalizaron y subsecuentemente se “marginalizaron” del acceso al presidente. De hecho los Campesinos, nunca han tenido una aportación importante en los programas de reforma agraria en Colombia.

La Iglesia

La Iglesia Católica Romana es probablemente tan políticamente influyente en Colombia como en cualquier país del mundo y sus deseos deben ser tenidos en cuenta por cualquier presidente. Hasta hace muy poco la Iglesia tendió a identificar sus fortunas seculares con el partido conservador, y era una práctica común para denunciar liberales como herejes. La Iglesia era, por tanto, un antagonista formidable para la mayoría de los presidentes liberales; en el caso de los conservadores a menudo tenía una voz en la selección del candidato presidencial del partido. En las últimas décadas la Iglesia ha buscado un papel más neutral, sin embargo, ha sido un firme partidario de la coalición bipartidista que ha gobernado Colombia desde 1958. Sus prelados siquiera han aparecido en las plataformas de campaña a favor de los candidatos liberales. Mientras tanto, la iglesia conserva un poder de veto efectivo sobre áreas de interés vital para él, como la educación y el divorcio. Aunque en 1974 el presidente Alfonso López Michelsen, un liberal, fue capaz de conseguir en el Congreso una especie de proyecto de ley de divorcio en línea con una promesa de campaña, la iglesia aseguró que sería muy limitada en su aplicación, lo que permite el divorcio sólo para los casados fuera de la Iglesia, y así sólo una pequeña minoría de los colombianos.

Las Fuerzas Armadas

Las fuerzas armadas, aunque un activo distinto para un presidente quien retiene su lealtad, también pueden plantear graves limitaciones sobre la acción presidencial y, por supuesto, también puede amenazar su misma tenencia. Significativamente, pocos presidentes colombianos han sido derrocados por los militares. Por otra parte, el ministro de defensa, habitualmente un militar en la mayoría de países de América Latina, a menudo era un civil. Aunque en las últimas

décadas el ministerio de defensa siempre ha ido a un general, los presidentes en varias ocasiones han podido despedir al ministro, o el comandante en jefe del ejército o de las fuerzas armadas, cuando amenazó con llegar a ser demasiado enredado en la política o era demasiado abiertamente crítico con el gobierno. El presidente Valencia lo hizo en 1965, el presidente Lleras Restrepo en 1969, y el presidente López Michelsen hizo un movimiento similar mayo 1975.

Sin embargo con el inicio de la violencia endémica a finales de la década de 1940, el ejército se involucró cada vez más en el combate contra la guerrilla. De hecho, el intento por parte del presidente Laureano Gómez de utilizar el ejército para fines partidistas fue un factor importante en el golpe militar que lo derrocó en 1953. Mientras tanto se convirtió en práctica común nombrar oficiales militares como gobernadores departamentales en las regiones de particular violencia, y el ejército fue utilizado en al menos una ocasión para ocupar los campos petroleros y la ciudad de Barrancabermeja, durante una huelga de los trabajadores petroleros. En suma, los militares se puede decir que tienen un poder de veto efectivo sobre la acción presidencial en el campo de la seguridad interior, así como una voz importante en los asuntos que afectan a las zonas fronterizas, los territorios nacionales, y algunos aspectos de la política exterior.

Opinión publica

Como en cualquier sistema político donde las elecciones son en algún sentido significativo, la opinión pública también limita el presidente o, por el contrario, le ofrece oportunidades. Por lo tanto, después de su casi derrota a manos de un populista de base urbana (el ex dictador, el general Gustavo Rojas Pinilla) en las elecciones presidenciales de 1970, el nuevo

presidente, Misael Pastrana Borrero, comenzó activamente para promover un programa de reforma urbana, como lo hizo uno otra vez antes de las elecciones de 1972. A raíz de Mistern esta última elección, y con los candidatos progubernamentales general victorioso, este interés por la reforma urbana disminuyó una vez más y un ministro activista del desarrollo económico fue destituido de su cargo. Una vez más, la elección presidencial de 1974 dio al liberal Alfonso López Michelsen 56 por ciento de los votos y lo que incluso los conservadores reconocieron ser un claro mandato para seguir su programa propuesto, Por otro lado, la inflexibilidad de los problemas que enfrenta cualquier presidente, particularmente bajo condiciones en las que él todavía tenía que compartir oficina con la otra parte, hicieron algunos fracasos de López inevitables que mucho más evidente y productivo de la insatisfacción.

El Estado débil

Quizás lo más importante, los presidentes colombianos han compartido con sus colegas de América Latina el íncubo de un Estado débil. Es decir, por fuerte que el presidente podría ser en relación con el Congreso y el poder judicial, su capacidad para llevar a cabo su voluntad, sobre todo en el sentido de llevar a cabo las políticas generales, ha sido considerablemente más débil de lo que podría suponerse. Es en este sentido que un presidente de Estados Unidos es generalmente más fuerte que un presidente de América Latina, aun cuando es menos dominante.

Hay varios aspectos de esta debilidad. Las malas comunicaciones, las altas tasas de analfabetismo, y similares significan que muchas zonas rurales, en particular, no están penetradas efectivamente por los organismos del Estado central y pueden tener sólo una tenue conexión a la misma. Agencias burocráticas tienden a ser ineficientes, mientras que los recursos, y por lo tanto

los presupuestos, a menudo son insuficientes para satisfacer las necesidades básicas. Mientras tanto, una cultura que hace hincapié en las relaciones patrón-cliente y favores particularistas hace que sea difícil llevar a cabo las políticas generales y establecer el estado como ejecutor neutral o árbitro por encima de las pretensiones de interés individual o acceso. El hecho de que la burocracia es esencialmente elegida por el sistema de botín es otro aspecto del mismo fenómeno. Además, los presidentes de Colombia, al igual que otros jefes de Estado de América Latina, deben funcionar en un entorno internacional de las grandes potencias y de las fuerzas económicas sobre las que pueden ejercer poca influencia. Actores como gobiernos extranjeros, bancos internacionales y corporaciones transnacionales –las decisiones las cuales tienen un impacto muy importante en la prosperidad del colombiano, incluso, potencialmente, en la supervivencia de un gobierno son sustancialmente, aunque no del todo, fuera del control de cualquier presidente. Por lo tanto, Richard Nelson y otros, declaran que "la operación de restricciones o presiones externas al sistema de formulación de políticas [aparece] para ser el elemento clave en la provocación de los últimos cambios en las políticas principales en Colombia", citando como ejemplos un conjunto de impuestos y reformas administrativas poniendo entre 1962 y 1967 una revisión mayor de la política cambiaria.

Por tales razones, y otras análogos a ellos, el Estado colombiano ha tendido en el pasado a ser débil, incluso cuando sus presidentes eran figuras dominantes dentro de su propio marco gubernamental.

Límites de poder presidencial: diferencias

El presidente de Colombia comparte muchas limitaciones con otros presidentes latinoamericanos, a pesar de la diferencia notablemente organizaciones de masas, como los sindicatos y los grupos campesinos son menos importantes en Colombia que en, digamos, Venezuela, mientras que la Iglesia ha sido probablemente más significativa políticamente, y las fuerzas armadas no tanto, que en la mayor parte de América Latina. Aún así, la debilidad histórica relativa del presidente colombiano en comparación con la gran mayoría de sus colegas de América Latina aún no se ha contabilizado.

Una historia Distintiva

Como cuestión de hecho, la evidencia es bastante clara que el dominio presidencial ha sido menos el caso, generalmente, en Colombia que en otros lugares. Dictadura pura y simple, que bien podría ser visto como el dominio presidencial de extrema no constitucional, ha sido poco frecuente en Colombia. Por lo tanto, han habido sólo cuatro dictaduras reales en la historia Colombiana –las del General Rafael Urdaneta (1.830-31), el general José María Melo (1854), el general Rafael Reyes (1904-1909), y el general Gustavo Rojas Pinilla (desde 1953 hasta 1957) todos ellos bastante breve. Tales regímenes como el del general Tomás Cipriano de Mosquera (desde 1861 hasta 1863) y Laureano Gómez (1949-53) también podrían ser considerados como cuasi dictador, pero de nuevo eran pocos y breves. Ninguno, militar o civil, nunca ha asumido la dimensión de la regla de Juan Vicente Gómez (Venezuela) o Porfirio Díaz (México). Durante un tiempo, de hecho, durante el siglo XIX, Colombia experimentó con uno de los más descentralizados sistemas federales que jamás haya existido en América Latina, con el presidente limitado a períodos de dos años con el fin de contener su poder.

El corolario de dicho registro ha sido la medida inusual de que el Congreso ha sido históricamente capaz de resistir a la voluntad presidencial. Los principales paralelos en América Latina serían pre 1973 Chile, Costa Rica, y antes de 1967 Uruguay. Ese papel para el Congreso, y la ausencia relativa de la dictadura se ha fundamentado en la persistencia de una oposición política significativa durante la mayor parte de la historia de Colombia. Es cierto que ha habido mucho tiempo, cuando uno u otro histórico partido Liberal o Conservador ha gobernado hegemoníamente, sin impugnación efectiva de la otra; sólo ocasionalmente tiene una de las partes dado paso a la otra como resultado de elecciones libres. Sin embargo, ha habido un par de esas ocasiones, 1930 y 1946, por ejemplo: este fenómeno nunca ha ocurrido aun en México y no se producen en Venezuela hasta 1968. Dada la intensa naturaleza de lealtades partidarias (los llamados odios hereditarios) en Colombia, siempre había un residuo u oposición articulada que fue difícil para cualquier presidente de reprimir y listo para aprovechar cualquier vacilación presidencial o, más probablemente, ninguna división en el partido gobernante.

Una especie de evidencia definitiva de las restricciones sobre el poder presidencial en Colombia proviene de una serie de disposiciones y acuerdos, algunos de ellos encarnados constitucionalmente, otros informales que han tratado de limitar ese poder. Estos incluyen, por ejemplo, intentos muy cuidadosos para rodear el estado de sitio de garantías tales como el requerimiento contra-firmas en decretos. La prohibición de la derogación de las legislaciones anteriores, y (por una enmienda 1960) la estipulación de que el Congreso será capaz de enviar cualquier decreto emitido bajo el Estado de sitio a la Corte Suprema para que de una determinación de su constitucionalidad. Tales límites, por lo general, han sido más explícitos que los de otras constituciones latinoamericanas.

Coaliciones interpartidarias

Más inusual y mucho más significativo, sin embargo, han sido las coaliciones entre partidos creados para compartir el poder entre los partidos conservador y liberal. Ellos usualmente han requerido que el presidente divida su gabinete entre los representantes de las dos partes y por lo tanto han dado al partido de la oposición una especie de derecho de veto a través de sus representantes en el gabinete. Tales coaliciones tienden a llegar a existir en momentos de crisis. Ejemplos del siglo XX incluyen: la Unión Republicana de 1910, que siguió en breve en la Guerra de los Mil Días y una dictadura que siguió; la Concentración Nacional de 1930 a 1934, que se formó para efectuar la transferencia de poder de los conservadores a los liberales; la Unión Nacional de 1945 al 49, que tenía una existencia esporádica a finales de 1940 en el momento de una nueva crisis en el sistema de partidos; y el Frente Nacional de 1958-1974, que se formó a raíz de años de violencia partidista y dictaduras militares. La última de ellas ha sido, con mucho, el más elaborado de estos acuerdos y su esencia se incorporó a la Constitución durante la década de 1950. Sus principales disposiciones incluyen la paridad entre los partidos Liberal y Conservador de todas las medidas legislativas y puestos nombrados por debajo de la presidencia, la alternancia de la presidencia entre las partes cada cuatro años por un período de unos 16 años, y la exigencia de una mayoría de dos tercios para pasar legislación del Congreso. El Frente Nacional ha sido un éxito de la señal en el cumplimiento de sus fines previstos de la preservación de la paz política y prevenir el regreso de la dictadura.

Tales acuerdos de coalición entre las partes y que se han producido con bastante frecuencia a lo largo del último siglo o más de la historia colombiana disminuye obviamente la libertad presidencial y la flexibilidad en el área crítica de sus poderes de nombramiento, así como

en la formulación de políticas. Ningún otro país de América Latina, con la única excepción de Uruguay y su colegiado, ha tomado esa medida extensa y elaborada para proteger contra el hombre de uno y otro régimen de partido.

Las élites civiles

De central importancia en la explicación de esta relativa debilidad de un ejecutivo independiente ha sido la fuerza histórica de las élites civiles de Colombia, reforzada quizá por su dispersión regional. Incluso hoy en día, los presidentes colombianos tienden a ser seleccionados de un estrecho estrato social, con los vínculos sociales y dependencias que ello implica. Así, entre los presidentes post-1958 de Colombia, cuatro de cada cinco eran en el momento de su elección miembros activos u honorarios de exclusiva Jockey Club de Bogotá.

Ya en la independencia y los períodos posteriores a la independencia inmediata era claro que estas élites serían capaces de controlar a un caudillo armado para controlar el país. Hubo, por supuesto, numerosos hombres fuertes regionales quienes llegaron a un primer plano en el primer medio siglo más o menos de la historia de Colombia, y pocos tuvieron éxito en ganar la presidencia, José María Obando, Tomás Cipriano de Mosquera y José Hilario López vienen a la mente. Sin embargo, su gobierno fue siempre de corta duración, y la mayoría de los presidentes colombianos han sido "aristócratas" civiles -abogados, intelectuales y / o miembros de la tenencia de tierras establecido o familias- comerciante en lugar de "hombres a caballo" en la tradición de la Venezuela de José Antonio Páez o de México a Santa Anna. El hecho de que, dado el regionalismo equilibrado del país y las dificultades de comunicación interna, era difícil para cualquier gobierno central genuinamente controlar todo el país lo cual hizo más fácil para los

disidentes que desafían al Estado de cualquier presidente. Para sobrevivir en el poder un presidente tenía que tener al menos la aquiescencia de un número significativo de líderes regionales. La contrapartida de dicha norma, lo que Gino Germani ha llamado la limitada participación aristocrática, era, naturalmente, la debilidad de las fuerzas armadas, que, como ya se ha señalado, ha sido históricamente menos propensos a tomar el poder en Colombia que lo ha hecho en otras partes de América Latina.

Partido Faccionalismo

Los principales mecanismos de influencia de élite han sido los dos partidos históricos y sus distintas facciones. Una vez más el sistema político colombiano es algo excepcional en el contexto latinoamericano. La continuidad de las partes está marcada; sus raíces se remontan a más de un siglo. Las intensas lealtades que se han construido alrededor de ellos durante este lapso de tiempo, tanto entre las élites y las masas les han dado una mayor durabilidad y un significado con el que cualquier presidente debe tomar en cuenta. Los líderes de las facciones de los partidos tienden a poseer los principales periódicos del país, y por lo tanto tener una influencia significativa en la opinión pública. Esos mismos líderes suelen tomar la decisión que rigen en gran medida el comportamiento de los miembros del Congreso y que afectan el grado de oposición a un presidente se enfrentará a otros niveles de gobierno, así. Es incluso el poder de las partes para movilizar la resistencia armada a un presidente (o apoyarlo). Tampoco un presidente controla necesariamente su propio partido (y ciertamente no todas las facciones de la misma), por lo que la oposición puede venir por ese lado también. En resumen, sin el consentimiento de los altos líderes del partido es difícil incluso hoy en día para cualquier presidente lograr mucho.

Los líderes del partido o facción y junta directiva, la mayoría de ellos productos de un estrecho estrato social, representan los principales límites al poder presidencial en Colombia, no el Congreso por sí, ni las restricciones de la Constitución, ni siquiera los grupos de interés de diferentes tipos. Por ello, el presidente debe estar constantemente al tanto de los intereses de facciones, y debe ser capaz de enhebrar su camino entre las diversas demandas, que a menudo consisten en la preocupación por los trabajos o ventaja entre facciones en lugar de las diferencias políticas afiladas. De hecho, incluso con al menos el apoyo nominal de las principales facciones políticas, los dos presidentes más fuertes, la mayoría de los reformistas en la historia moderna colombiana Alfonso López Pumarejo (1934-38 y 1942-45) y Carlos Lleras Restrepo (1966 a 1970) - han tenido tanto para amenazar a la resignación, y por lo tanto una crisis en el sistema, con el fin de pasar legislaciones claves. López, de hecho, perdió el equilibrio político durante su segundo mandato y se sintió obligado a dimitir

Si uno fuera a generalizar sobre el papel histórico del presidente colombiano, uno tendría a concluir de que su papel en relación con otras instituciones gubernamentales había sido predominante, mientras que al mismo tiempo se vio limitado su poder (al igual que la de otros jefes constitucionales ejecutivos en América Latina) por parte de ciertos límites legales, las demandas de los poderosos grupos de interés económico, la posición atrincherada de las instituciones tradicionales como la Iglesia y los militares, el peso de la opinión pública, y, sobre todo, la debilidad general de la máquina gubernamental, incluyendo su dependencia internacional. Dicho todo esto, la presidencia de Colombia ha sido uno de los más débiles en el hemisferio, y entre los menos inclinados a la dictadura, en gran parte debido a la forma en que las élites civiles han administrado el inusual y tenaz sistema de partidos.

Tendencias en poder presidencial

Los cambios están en marcha, sin embargo, y han sido durante aproximadamente los últimos 40 años. Se han convertido en aún más evidente en la última década. Estas tendencias, casi no restringidas a Colombia, aunque tal vez más notable por la situación política única, abarcan tanto el fortalecimiento de la presidencia y el desarrollo de un Estado más fuerte.

La expansión de la autoridad presidencial

A partir de la década de 1930, el papel del presidente colombiano empezó inexorablemente a ampliar como resultado de las crecientes funciones atribuidas al gobierno central en los ámbitos del desarrollo económico y el bienestar social. Gran parte de este cambio dependía de la iniciativa presidencial, notablemente la de Alfonso López Pumarejo, durante su primer gobierno (1934-1938). Por lo tanto, la codificación constitucional de 1936 le concedió formalmente al Estado un papel en el desarrollo económico y se dio a los medios legales para proteger ambas industria y consumidores, el mismo Ser de enmiendas declara la propiedad de tener una función social y ser expropiable bajo ciertas condiciones, esto sienta las bases para las subsecuentes medidas ejecutivas como la reforma agraria.

Las siguientes décadas vieron el papel del jefe del Ejecutivo crecer rápidamente en asuntos económicos y sociales, pero la reforma constitucional de 1968 era para ser la línea de divisoria en el crecimiento del poder presidencial. Fuertemente promovida por el presidente Carlos Lleras Restrepo, esta reforma señaló un marcado cambio en las bases legales de la relación de fuerzas entre el Congreso y el ejecutivo. Que el Congreso aceptaría dichos cambios y

-sus preocupaciones durante el extenso debate sobre la reforma en torno a determinados acuerdos electorales teniendo que ver con la eliminación gradual prospectiva del Frente Nacional en lugar de alrededor de la alteración de ese equilibrio -señala mucho acerca de las realidades del poder en el sistema colombiano. Una revisión de la Constitución como la de 1968 sería impensable, sin duda, en un sistema presidencial como el de los Estados Unidos. Por encima de todo, la reforma de 1968 fue la institucionalización de una tendencia establecida hacia un papel del gobierno central cada vez mayor en la planificación económica. Lo que la reforma hizo fue reducir la diferencia entre las normas del sistema y el comportamiento real.

Por lo tanto una nueva redacción y reposicionamiento de varias cláusulas del artículo 76 (que enumera el poder del Congreso) altero de forma explícita los controles del Congreso sobre el presupuesto, la deuda nacional, y el crédito para más vaga y general supervisión con tales palabras como "estipular las normas generales que el gobierno debe seguir ... "una vez más, la autorización del Congreso de obras públicas específicas fue eliminado y una cláusula de supervisión más general sustituida; el resultado fue debilitar una de las principales demandas de los congresistas para el apoyo de sus electores locales.

Quizás tan importante como cualquiera de los otros cambios de 1968 fue la disposición para la declaración de economías de emergencias económicas (artículo 122). En parte, por lo menos, el diseño era separar este tipo de emergencias de los cubiertos por las disposiciones del artículo 121 para el estado de sitio en las dos décadas anteriores que asedió al estado muchas veces había sido invocado para satisfacer las crisis económicas, de manera no intencionada, presumiblemente, en virtud de un artículo sobre el orden público.

El nuevo artículo tenía el efecto de explícitamente legitimizar la autoridad del presidente para legislar por decreto en emergencias económicas y especificaba que dichos decretos podrían repeler o modificar leyes existentes. El presidente López Michelsen invocó el artículo 122 dando orden a una mayor reforma de impuestos en 1974 por otro lado a pesar de las amenazas de hacerlo su predecesor no recurrió a promulgar una prometida reforma urbana.

Es evidente, por lo tanto, un presidente de Colombia aún debe movilizar el apoyo político para perseguir iniciativas políticas, la reforma de 1968 no es suficiente para permitir la arbitrariedad de su parte, con un claro mandato inmediato tras él, López Michelsen podría poner a través de una amplia reforma fiscal mediante el uso de artículo 122; con una base más tenue de apoyo, además de la oposición reactiva de varios grupos de facciones e intereses políticos, el presidente Misael Pastrana Borrero (1970 a 1974) no pudo empujar la reforma urbana, a pesar de su firme apoyo de la misma. Sin embargo, la mayoría de observadores, así como muchos congresistas, parecen coincidir en que la reforma de 1968 marcó una disminución de la señal en el poder de la legislatura y el correspondiente aumento de la base jurídica de la autoridad presidencial.

Mientras tanto, los estipulados 16 años del Frente Nacional han llegado a su fin, y con ellos algunas de las limitaciones sobre el poder presidencial. De hecho, la disposición original del acuerdo de coalición, que la mayor parte de la legislatura requeriría una mayoría de dos tercios del Congreso, ya se había reducido a la mayoría simple habitual por otra parte de la reforma de 1968. El final de la alternancia presidencial ha eliminado esa restricción de la influencia del presidente de la elección de su sucesor. Aunque la paridad en los cargos por nombramiento es de persistir hasta 1978, a partir de entonces el presidente será libre de limitaciones partidistas en sus

poderes de nombramiento, con excepción de la condición de "una participación adecuada y equitativa" a la oposición principal (o no presidencial) del partido. Por supuesto, al mismo tiempo, el fin formal de la coalición priva al presidente de una especie de apoyo institucionalizado bipartidista.

La Nueva Tecnocracia

La Presidencia se ha visto reforzada a su vez por un desarrollo de un tipo completamente diferente: el crecimiento de un grupo de tecnócratas (Técnicos), que en los últimos años han llegado a ocupar dichos órganos gubernamentales importantes como el Departamento Nacional de Planeación, el Consejo Monetario y el Instituto Colombiano para la Reforma Agraria (Instituto Colombiano de Reforma Agraria [INCORA]). Estos Técnicos tienen metas y actitudes que contrastan notablemente con las de la mayoría de los políticos colombianos. Los objetivos de los tecnócratas tienden por el desarrollo y la promulgación de políticas, ni mejora partidista o facciones. Proporcionan un depósito de conocimientos que mejora las capacidades presidenciales en áreas tan complejas como la economía moderna y que tanto apoya y ayuda a generar iniciativas presidenciales en materia de reforma social. En algunos ministerios y organismos, por lo menos, tienden a formar una especie de barrera entre las demandas de los grupos de interés, los políticamente más armoniosos, o el propio presidente.

Así, mientras que la Asociación Bancaria de Colombia utiliza para dictar en gran medida la política monetaria", se enfrenta ahora al Consejo hermética monetario, que no es en lo más mínimo interesado en consultar con él sobre las medidas que tiene previsto adoptar". El mismo estudiante de grupos de presión colombianos comenta que "algunos presidentes de las

asociaciones de interés influyentes se han visto obligados a renunciar debido a su creciente incapacidad para comunicarse con ciertas oficinas gubernamentales". Llega a la conclusión de que:

Organizaciones de presión han encontrado cada vez más dificultades para penetrar en algunos de los nuevos órganos burocráticos. Todo el fenómeno de la transferencia del poder al ejecutivo y la creación de estructuras tecnocráticas, de los cuales el Presidente y su Gabinete obtienen su consejo, ha sido un obstáculo formidable para el mantenimiento del acceso. Por otra parte, la gran importancia que atribuye a la planificación centralizada en el diseño de las políticas públicas, sin duda, ha contribuido a aislar el Gobierno de las asociaciones representativas e incluso el sector privado en su conjunto.

El presidente es en un sentido fortalecido por esa tendencia tecnocrática. También puede llegar a ser más aislado de la realidad política. Por lo tanto, cuando el presidente Lleras Restrepo intentó promover un proyecto de ley de reforma urbana en 1966 se encontró con que la legislación tenía poco apoyo entre los políticos o grupos de interés clave. Al parecer, había sido desarrollado por Técnicos del Ministerio de Desarrollo Económico y sin ningún esfuerzo real para reunir apoyo político o incluso consultar a otras personas que puedan estar interesadas en el asunto. Concomitante con el crecimiento de la tecnocracia ha sido la creciente institucionalización de la oficina de la presidencia en sí. Organismos como el Departamento de Planificación Nacional y el INCORA son responsables directamente al presidente, le fortalecieron así incluso por encima de sus propios ministros, que en el contexto colombiano de faccionalismo político y gobiernos de coalición a menudo han mostrado una medida real de la independencia.

La expansión del Estado

La expansión de las capacidades del Estado mismo han sido tan impresionante como el crecimiento del poder presidencial en las últimas décadas, a pesar de distinguir los dos es algo cierto de un ejercicio artificial.

Lo más sorprendente quizá ha sido el desarrollo de una amplia gama de leyes y mecanismos administrativos para hacer frente a los problemas de la política económica y social moderna. Por lo tanto, el gobierno está involucrado en áreas tales como la reforma agraria, la vivienda pública, la regulación de cambio, y el otorgamiento de crédito en un grado inimaginable hace una generación. La capacidad del gobierno central para llevar a las condiciones generales en vigor, y para penetrar efectivamente los confines geográficos y sociales alejados del país, se ha mejorado sensiblemente como resultado.

Mientras tanto, factores tales como la promoción efectiva de la diversificación de las exportaciones, el endurecimiento de los vínculos económicos y de otro tipo con otros países de América Latina (por ejemplo, a través del Pacto Andino), y la capacidad aumentada del gobierno, sobre todo en el ámbito económico, tienen un tanto reducción de la dependencia externa de Colombia. Un buen ejemplo fue el desafío del presidente Lleras Restrepo de las recomendaciones del Fondo Monetario Internacional en relación con la devaluación del peso, de hecho, Lleras fue capaz de jugar de manera efectiva en los sentimientos nacionalistas en contra de los supuestos dictados de las finanzas internacionales en la materia que, por un tiempo él aumento sustancialmente su propia popularidad local.

Conclusiones

En suma, tanto ambos el estado colombiano y los presidentes colombianos tienen en los últimos años aumento en su poder para llevar a cabo su voluntad. El resultado ha sido la de mejorar el dominio presidencial que ha existido por mucho tiempo, y para contrarrestar un poco esos factores bastante especiales que hicieron el presidente de Colombia menos dominante, que su homólogo en la mayoría de América Latina.

Sin duda, ha habido algunas contra tendencias evidentes, por ejemplo, en la reforma de 1968 el Congreso le concedió poder de revisión más explícita e institucionalizada en los planes económicos del gobierno, sin embargo, tales poderes casi no se han utilizado. El congreso parece poco interesado en jugar un papel y, dada su insuficiente dotación de personal y el acceso a los conocimientos, es probablemente incapaz de ello también. EL congreso tampoco ha hecho uso de un poder, que le fue concedido en 1970, de vetar la acción ejecutiva en el área de crédito externo. Hablar de la necesidad de descentralizar la maquinaria administrativa del Estado, e incluso rumores federalistas ocasionales de departamentos o estados como Antioquia, han dado igualmente poco fruto hasta el momento

Más importante ha sido la tendencia aparente para el ejército, en medio de persistentes problemas de orden público que se han acentuado su papel, que una vez más afirmarse en formas que tienen potencialmente importantes implicaciones políticas. Que el presidente López sintió la necesidad de purgar el ejército de algunos de sus funcionarios más capaces, pero abiertos en mayo de 1975 en medio de rumores de un posible golpe de Estado, es un ejemplo de ello. Hasta el momento, el control de la presidencia de los militares parece seguir siendo así en la mano, en

consonancia con la tradición colombiana y la práctica anterior. Sin embargo, las perspectivas de que esta relación podría revertirse a raíz de la crisis económica o política, en imitación de otros muchos regímenes constitucionales antiguos de América Latina, no deben ser totalmente descartadas. El resultado sería presumiblemente un cruce de esa línea a veces tenue entre el dominio presidencial y el gobierno autoritario.

A pesar de estas posibilidades, y a pesar de una presidencia fuerte y un fuerte estado, todos ellos en consonancia con las tendencias recientes en toda Latinoamérica el presidente de Colombia parece poco probable a convertirse en un dictador en un futuro inmediato. Por sus restos circunscritos, aunque en menor medida que antes, tanto por las realidades políticas estándar de un sistema genuinamente constitucional y, sobre todo, por los lazos históricos de faccionalismo político-élite dirigido del país.

LA PRESIDENCIA CONTEMPORÁNEA

Es, finalmente necesario caracterizar la presidencia colombiana contemporánea a la luz del impacto de estas tendencias recientes en su configuración histórica. Cada uno de los cinco presidentes que ejercieron esas funciones desde el fin del régimen militar en 1958 enfrentó a un conjunto básicamente similar de problemas primordiales y emitió, aunque éstos tienen, por supuesto, varía con el tiempo en su relevancia. Ellos son: la conservación del orden público en el frente a la violencia de la guerrilla, los secuestros y los trastornos urbanos; la promoción del crecimiento económico y la estabilidad monetaria; la garantía de la estabilidad social y política a través de al menos alguna mínima atención a las necesidades de la masa de la población; y el mantenimiento de la coalición de gobierno a través de la manipulación de los mecanismos del

partido intra-e inter intrincados del Frente Nacional y su gobierno sucesor inmediato. Ambos de manera de elección política han manifestado ellos mismos y en las formas en que dio direcciones por los consiguientes presidentes, con sus variados estilos e imperativos, la moderna presidencia Colombiana es claramente de transición (o mixto) entre lo que Richard Maullín ha llamado "dos diferentes sistemas de influencia y obligación. "El primero, el tradicional o clásico, está dominado por los valores y las preocupaciones de la condición social, el regionalismo, la retórica partidista y las cortesías formales y el romanticismo de la cultura hispana consagradas por el tiempo. El estilo de poder en el segundo sistema es más pragmático o "industrial", con el acento en soluciones instrumentales e incluso científicas a los problemas de la productividad y el cambio social. Como Maullín puso es: "Los directores ejecutivos de Colombia encuentran que la promoción de una economía en transición o en desarrollo se resuelve en el trabajo político difícil de proporcionar liderazgo durante dos mundos que a menudo están mal conectados y de vez en cuando en conflicto directo." Por lo tanto , incluso el presidente colombiano más fuerte, arraigado en un estado más fuerte que en cualquier momento en el pasado, debe en última instancia basar gran parte de su capacidad para lograr sus metas y no en sus nuevas prerrogativas constitucionales o en la experiencia de sus tecnócratas, sino en su capacidad para manejar las presiones y manipular los símbolos del "país político" tradicional de la cual las limitaciones fundamentales de los presidentes colombianos siempre han emanado.

La presidencia de Alberto Lleras Camargo

Los problemas de orden público y de la formación de coaliciones eran necesariamente preeminentes para el liberal Alberto Lleras Camargo, el primer presidente (1958-1962) bajo la nueva administración del Frente Nacional. Siendo él mismo un hombre de compromiso, que

habían servido a cabo el último año (1945 a 1946) de Alfonso López Pumarejo segundo mandato y había incluido conservadores en su gabinete. Fuera del país, especialmente en lo que el secretario general de la Organización de los Estados Americanos, durante gran parte del período de intensa violencia partidista durante la década de 1940 y 1950, fue en muchos sentidos la figura ideal para presidir un gobierno de coalición. Aun así, la estabilidad económica y social no podía ser descuidado, y para el final de su administración Colombia se había convertido en el primer país de América Latina para presentar un programa formal de desarrollo de acuerdo con los objetivos de la Alianza para el Progreso, y había promulgado una significativa ley de reforma agraria (aunque todavía sustancialmente sin aplicarse). Hubo poca presión directa de los campesinos u otros para una reforma agraria, más bien, la aprobación de la ley requiere el compromiso de los poderes ejecutivo y los principales líderes de la coalición bipartidista, liderado por Carlos Lleras Restrepo, el líder liberal en el Senado, que entonces podía persuadir y negociar sustancialmente sobre la base de consideraciones de interés entre facciones.

La Presidencia de Guillermo León Valencia

El sucesor de Lleras Camargo, Guillermo León Valencia (1962-1966), era un conservador que en el estilo y la forma parecía casi una vuelta al siglo XIX. Valencia fue un producto de la pequeña ciudad suroccidental de Popayán, donde los valores tradicionales y los patrones sociales continuaron predominando. Florido y un tanto indisciplinado en su retórica, su aspecto añadido a la impresión de un estilo personal un tanto anacrónico. Sin embargo, Valencia había sido uno de los primeros pilares del Frente Nacional, y fue bajo esta administración que el nivel de violencia (de 2 a 3 mil muertes al año en el marco del gobierno de Lleras) se redujo notablemente. Incluso tuvo éxito durante un tiempo en la unificación del partido conservador dividido y que incluye

ambas facciones en su gobierno. A pesar de que se consideraba generalmente como un presidente débil durante cuya administración poco progreso fue un hecho en los frentes económicos y sociales, las políticas generales del gobierno anterior fueron sustancialmente, aunque con menos entusiasmo, continuaron y (al parecer bajo la insistencia de los Estados Unidos) reformas fiscales fueron promulgadas en 1963 y 1965. Fue también durante los años de Valencia que el gobierno llegó a depender de manera más explícita que nunca en las consultas con los grupos de interés organizados (aparte de las facciones del partido) en la formulación de políticas públicas. Menos obvio, en sintonía con el sistema "industrial" de la influencia y la obligación, y sobre todo a su estilo, que los presidentes posteriores, la presidencia de Valencia mostró, sin embargo, signos inequívocos de su advenimiento.

La Presidencia de Carlos Lleras Restrepo

Si hay una ruptura en la continuidad y el estilo de los últimos presidentes colombianos ocurre aquí, entre la presidencia de Valencia y Carlos Lleras Restrepo (1966-70). Lleras Restrepo fue el "moderno" presidente colombiano por excelencia- no sólo el arquitecto de la ley de reforma agraria de 1961, también fue el principal defensor de la reforma constitucional de 1968. Mismo economista orientado pragmáticamente y hombre de negocios, que era casi el prototipo de un "desarrollista", basándose en gran medida en el grupo emergente de Técnicos para facilitar los objetivos de su gobierno. Sus gabinetes reflejan la tendencia, confiando más en los Técnicos que en los políticos, en comparación con los gabinetes de Valencia y Lleras Camargo. Al mismo tiempo, Lleras refleja el carácter transitorio o bifurcada de la presidencia colombiana contemporánea en tener raíces profundas en el partido Liberal, después de haber servido como su líder o colíder en varias ocasiones. Esencialmente el constructor del industrial de Colombia, su

propia carrera era casi la de un tecnócrata puro. Curiosamente, en los intentos posteriores de un retorno a la presidencia, parece haber sido su incapacidad para atender a los imperativos del "país político" que ha hecho que sea poco probable que él volviera a tener la oportunidad de perseguir sus metas desarrollistas.

La Presidencia de Misael Pastrana Borrero

El sucesor de Lleras Restrepo, Misael Pastrana (desde 1970 hasta 1974), era un conservador, de acuerdo con el principio de la alternancia presidencial. Él era muy diferente del presidente Valencia, sin embargo, mucho más en el industrial que el molde tradicional. A título indicativo, por qué los conservadores en el Congreso nombraron a Evaristo Sourdis, senador por la región de la Costa Atlántica, para ser el próximo candidato del Frente Nacional, fue vetada por el gran hombre del conservadurismo, el ex presidente (1946 hasta 1950) Mariano Ospina Pérez, a favor de un hombre como Pastrana, que tenía estrechos vínculos con la comunidad de negocios de ese corazón de la iniciativa empresarial de Colombia, el departamento de Antioquia. Los problemas de orden público y mantenimiento de la coalición siguieron siendo importante para el presidente Pastrana, pero de acuerdo con la tendencia iniciada en virtud de Carlos Lleras las preocupaciones de la política económica y social (incluidas las iniciativas para una ley de reforma urbana) ahora tendía a asumir prioridad.

La Presidencia de Alfonso López Michelsen

Alfonso López Michelsen (1970) fue el primer presidente en ser elegido a partir del final de la alternancia. Un liberal, con una especie de historia como un rebelde en el ala izquierda del

partido, recibió una sólida mayoría del voto popular y se esperaba en general, a seguir una vez amplio programa reformista (sin que, sin embargo, con estructuras básicas verdaderamente preocupantes). Él rápidamente ganó al Congreso la declaración de una emergencia económica y procedió a decretar una estructura tributaria más progresiva. Ciertas características de la economía (subsidios a la exportación, por ejemplo) donde "racionalizados", y un considerable estímulo se le dio a la diversificación de la producción industrial. Algunas de estas medidas cuestan apoyo de las masas a López, mientras que la inflación crónica y el desempleo provocaron disturbios urbanos, la violencia rural resurgente ("revolucionario" en la última década, más que de la variedad del partido entre tradicional), secuestros, unas fuerzas militares teñida por la corrupción e insubordinación y una ofensiva contra la izquierda, en las universidades han contribuido aún más a SAP gran parte del impulso inicial de López 'Mandato claro. Desarrollista y reformista en la orientación, el presidente López se ha plagado tanto por las cepas inherentes al proceso de desarrollo en sí (por ejemplo, la tensión entre las políticas destinadas a promover el crecimiento y las demandas más inmediatas del bienestar popular) y los continuos problemas de orden público de la coalición que permanecen incluso después de la finalización formal del Frente Nacional.

Conclusiones

En suma, la formulación de políticas para el desarrollo en un contexto como el colombiano parece, sobre todo, para pedir una fuerte acción ejecutiva y la planificación de la acción y la planificación que se han convertido cada vez más evidente en las últimas décadas. Sin embargo, las normas establecidas, instituciones y grupos de interés, y las continuas debilidades, en especial la vulnerabilidad internacional, del estado colombiano mismo, son factores

restrictivos como son distintivamente restos vivientes del sistema tradicional de Colombia de influencia y obligación.

Teniendo en cuenta este contexto, por no hablar de los orígenes sociales y patrones de carrera de los mismos presidentes, poco en el camino del cambio revolucionario se ha recibido, ni puede esperarse que se produzca en un futuro próximo. Para anular alguna manera los patrones tradicionales de influencia política por todavía seguir fortaleciendo la presidencia podría permitir la promoción más rápida de los programas de desarrollo por el presidente. Sin embargo, para hacerlo, como Presidente Eduardo Frei y la Democracia Cristiana trataron de hacer durante sus años en el poder en Chile, bien podría servir para debilitar los vínculos necesarios entre cualquier presidente constitucional y las preocupaciones más particularistas de personas y regiones, tanto en el fin privando al presidente de un grado esencial de legitimidad popular.

Futuros presidentes, todos o la mayoría de ellos, sin duda, demostraran que serán orientados al desarrollo de la manera de Carlos Lleras y su sucesores- también deben permanecer los políticos en el sentido tradicional. Ya que no pueden anular voluntariamente la importancia del "país político", por no hablar de las demandas del sistema industrial de la obligación, que tendrán que reconciliarse en un futuro previsible, mostrando agitación inesperada, a los cambios incrementales en la búsqueda de objetivos de desarrollo. La prueba de cualquier presidencia promueve la política de desarrollo a largo plazo va a ser este el grado en que una serie de acciones tácticas necesariamente a corto plazo en sintonía con los requisitos básicos del "país político" puede estar relacionado con los objetivos a largo plazo ", donde el país (o un presidente en particular) va.

Gobierno tanto en Colombia como en toda América Latina en el futuro previsible, inevitablemente implicaría ambos, presidentes fuertes y estados fuertes en sintonía con las exigencias de la tecnocracia moderna y las exigencias de la esfera industrial de la obligación y la influencia. Para permanecer o para volver a ser constitucional, sin embargo, tendrán que equilibrar estos imperativos con la satisfacción de intereses de un mayor tipo parroquial como inmediata expresado tanto por los individuos y por grupos -que son al final las cosas de la política de la mayoría de los colombianos, como lo son para la mayoría de la gente.

BIBLIOGRAFIA

ALCÁNTARA SÁEZ, Manuel (2008). Luces y sombras de la calidad de la democracia en América Latina Quórum. Revista de pensamiento iberoamericano, núm. 22, pp. 169-181
Universidad de Alcalá Madrid, España

DUQUE, Javier (2006). Partidos Divididos, Dirigencia Fragmentada. Los partidos Liberal y Conservador Colombianos 1974-2006, Convergencia, mayor-agosto, año/vol13, N°041, Toluca, México.

DUQUE, Javier (2011). Políticos y Partidos en Colombia: los liderazgos partidistas en el Frente Nacional Prolongado 1974 -1986. Editorial Oveja Negra, Bogotá.

DUVERGER Maurice, (1957) Los partidos Políticos. Editorial fondo de cultura económica, México.

GÓMEZ SIERRA, Francisco. Constitución política de Colombia, Leyer.

LASALLE, Ferdinand (1994). Ley y constitución, en, ¿Qué es una constitución?, Panamericana, 1994.

LEVINE Daniel y MOLINA José Enrique (2007). La calidad democrática en América Latina: Una visión comparada. En América Latina Hoy, número 45, Universidad de Salamanca, Salamanca, España.

MELO ORLANDO, Jorge. La Constitución de 1886, En: Nueva Historia de Colombia, planeta. Roll, David (2002) Los Partidos Tradicionales en Colombia Entre el Debilitamiento y la Persistencia. Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.

SARTORI Giovanni (2003). Ingeniería constitucional comparada: una investigación de estructuras, incentivos y resultados, política y Derecho. Sección de obras de Política y Derecho, Editor Fondo de Cultura Económica, 247 p.

SILVA, Miguel. La Asamblea Constituyente de 1991. En: Nueva Historia de Colombia, Vol. II.

TIRADO MEJÍA, Álvaro (1983). Estado y política en el siglo XIX, en: Nueva Historia de Colombia, planeta, 2, Era republicana, 1983.

VÉLEZ RAMÍREZ, Humberto (2008). “Constitución, Estado y Cultura”, Catedra de Constitución y Formación Ciudadana.

ANEXOS

ARTICULO ORIGINAL

THE COLOMBIAN PRESIDENCY: CONTINUITIES AND CHANGES

Political scientists have traditionally divided the world's constitutional systems into presidential and parliamentary types. Of the two, Latin American political systems fall clearly into the former category with but fleeting and partial exceptions. Yet, as Jacques Lambert suggested some years ago, Latin American politics are really best classed in a third category, that of presidential dominance,^{i 1} since at least in practice they eschew the sort of balance of power among the three separate branches of government that characterizes the archetypical case of presidentialism, that of the United States.

Colombia has largely shared that pattern of presidential dominance, despite some periods of attempted executive constraint. Generally speaking, the president's formal and informal strength has been far greater than that of congress or the judiciary, while departmental (state) and local governments have in the last analysis been dependent on him. At the same time, the Colombian president, in company with other Latin American presidents, has been severely circumscribed in his power, especially by the phenomenon we shall call "the weak state". In fact, the limits on presidential domination have been historically greater in Colombia than in almost any other Latin American country. The nature of these limitations, and the reasons for them, will therefore be worth some particular attention.

Dominant, therefore, in comparison to the other institutions of government (though less so than in other Latin American cases), yet traditionally weak in its ability to effect policy and carry out its decisions, the Colombian presidency has undergone some important changes over the course of the last 40 years, and notably since the late 1960s, that suggest that the presidency is becoming both stronger and more dominant. Yet, this new dispensation remains in a kind of dynamic tension with the politics of the past. Upon the nature of their interaction depends the future of both the presidency and constitutional government in Colombia, as well as the prospects for the pursuit of development goals.

The Roots of Presidential Power

The difference between presidential dominance and a presidential system like that of the United States is of course a distinction of degree rather than of kind, and subject to the variations of presidential personality and political circumstance. Nevertheless, presidential dominance is manifest in the very authority which the Colombian constitution (in common with most other Latin American constitutions) grants the chief executive.

In the first place, his appointive powers are much more extensive than in the case of the U.S. –style presidency. The president can appoint cabinet ministers and many other high officials without the approval of either house of Congress. Since the system of government is unitary rather than federal, the president appoints the departmental governors (who in turn appoint the mayors of municipalities), thus giving the president direct or indirect control over positions high and low throughout the national, departmental, and even municipal bureaucracies. Because state intervention in the economy and in other aspects of national life (for example, education) in

extensive, the president also has appointive authority, either directly or through his ministers or governors, over such positions as the rectors of most of the nation's universities.

The authority to issue decree-laws, or decrees with the force of law, is likewise considerable. Thus, Congress is given the authority, not infrequently exercised, to grant the president extraordinary powers for specified periods "when necessity demands it or the public convenience advises it" (Article 76). In addition, it is common practice for Congress to pass laws in quite general terms, thus granting to the president unusually broad power, in North American terms, to implement the legislation as he sees fit. The executive's powers are further enhanced by his constitutional authority to declare certain matters "urgent", thus requiring priority congressional attention (Article 91); and by the stipulation that cabinet ministers shall participate in congressional debates (Article 134). In fact, most legislation of national importance originates with the executive, even though bills of congressional origin slightly predominate quantitatively.ⁱⁱ

Provision for the presidential assumption of extraordinary power in crisis situations is also a prominent part of the Colombian constitution.ⁱⁱⁱ Thus, Article 121 permits the president to declare the public order disturbed in all or part of the country and to issue the requisite decrees, as well as to suspend, though not rescind, existing laws. Every administration since World War II has found it necessary to invoke a state of siege over all or part of the country; it was most recently invoked, from June 1975 to June 1976, by President Alfonso López Michelsen in the wake of a series of guerrilla raids and urban kidnappings. As former President Alberto Lleras Camargo (1958-62) lamented, "Everything of importance for the citizenry, both in the way of fundamental norms and in social and economic matters has almost without exception been the

product of extraordinary faculties authorized by the Congress to the executive or of decrees under the state of siege.”^{iv}

A final major constitutional basis of presidential authority rests with his control over the budget. The president has the item veto, and in 1968-a few scant years before the power of the U.S. Congress were being strengthened with regard to the budget- the budgetary controls of the Colombian Congress were being weakened.

In short, in such crucial areas as appointments, decree-laws, emergency powers, and the budget the Colombian president clearly has greater authority within his political system than the U.S. president has within his.

The real sources of presidential power in Colombia, nevertheless, lie deeper than constitutional authority. One such source is Colombian political culture. Thus, Reid Reading has argued that early socialization patterns place, constraints on the extent to which Colombians perceive the relevance of impersonal institutions for problem solving and task management. Reading interprets this finding to partially explain the relative weakness of Congress and the comparative strength of the obviously more personalized presidency in Colombia. ^v The frequent personalization of political factions (*lleristas*, *lopistas*, *laureanistas*, and *ospinistas* are examples) is further evidence of the same phenomenon. A certain tendency toward *caudillismo* thus has deep cultural roots. In fact, the entire patrimonial tradition inherited from the Spanish colonial systems, including its emphasis on administrative and civil law, provides the cultural and historical underpinning for the nature of the country’s republican presidency. The prevalence of the status incentive among Colombian politicians, which among other things has the effect of

fostering factionalism, high turnover rates, chronic absenteeism, and inefficient work habits among legislators, similarly strengthens the presidency by weakening the effectiveness of Congress as an institution.^{vi}

Perhaps even more important are the structural reasons for presidential dominance. In Colombia, as in most so-called developing societies, the budget of the central government and the jobs which government can provide are critical to the well-being of a great many people. In a society where status has traditionally accrued to governmental rather than commercial employment, where socially acceptable jobs in the private sector have (at least until recently) not been very numerous, and where the system of spoils and patronage prevails, the president's constitutional authority in these areas looms as that much more important.^{vii} The fact that such societies are relatively so vulnerable or dependent on the international environment, and on economic and other factors beyond the confines of their own boundaries, similarly gives the government, and with it the chief executive, an unusually critical role. In short, in developing societies generally, where other structures or networks of relationships are weak or inadequate to integrate the society, the president as head of government tends to assume an importance relative to other institutions, and even a domination over them that is less pronounced in the so-called more-developed nations.

The fact that the president is commander in chief of the armed forces and of other security services is yet another source of presidential power. To be sure, constitutions in any presidential system, including that of the United States, customarily give the president this authority. The distinction in the Colombian and comparable Latin American cases is that the armed forces, by custom and function, play a different role than they do in North America. Except nominally, they

have usually played an insignificant role in external defense. Rather, their preeminent role has been one of internal security. Thus, as long as the president can retain the political loyalty, or at least neutrality, of the military –and most especially if the country is under a state of siege and some of the normal constitutional inhibitions on governmental action are suspended- he has a weapon that can be formidable indeed. This has been particularly evident in the Colombian case over the last 30 years, when politically derived violence has seemed almost endemic.

There are, then, a variety of factors, reflected in the provisions of the Colombian constitution and deeply rooted in the political culture a nature of the political system, that help to make the Colombian presidency predominant among the institutions of government. Many of these factors are similarly evident in other Latin America in being historically a country where there have been more constraints on presidential power than in most others. The reasons for this tell us a good deal about the Colombian presidency in this contemporary, as well as in its historic, manifestations.

Limits on presidential power: commonalities

There are, to begin with, some constraints on their power that Colombian presidents in essence share with their Latin American counterparts. They include certain constitutional and institutional checks; the influence of economic associations, and of such institutions as the Church and the armed forces; public opinion as reflected in elections, the press, and even protest demonstrations; and the phenomenon that we shall refer to as “the weak state”.

Constitutional and Institutional Checks

The constitution prescribes a sharing of power with a bicameral congress and a judicial branch. Above all, the Colombian Congress has often been able to delay, reject, or otherwise thwart the legislative initiatives of the president –although it has seldom been able to exercise that initiative with regard to major legislation. Thus, Congress was able to stall a major agrarian reform bill, finally passed late in 1961, for almost two years, and to do much the same with respect to the 1968 constitutional reform. It has so far frustrates attempts at a comprehensive urban reform, despite the efforts of several presidents. Moreover, Colombian congressmen have been quite effective in representing the particularistic interests of their regions and in obtaining the corresponding perquisites for their constituents.^{viii} President Carlos Lleras Restrepo (1966-70) remarked at one point that: “Not one single executive bill has been passed by Congress, while in four months of government I have had to sign numerous regional aid laws...which if totaled up would represent the national budget for ten to twenty years.”^{ix} As congressmen themselves see it, it is not thorough the drafting of legislations, congressional debates, control over the budget, and the amendment or rejection of executive proposals that they exercise their influence over the executive.^x

The economic associations that probably have the most influence on presidential actions and policy are the Federation of Coffee Growers (*Federacion de cafeteros* [FEDECAFE]) and the National Association of Manufacturers (*Asociación Nacional de Industriales* [ANDI]), although the gamut runs from associations of cattlemen, bankers, rice growers, engineers, and merchants to the two principal national labor confederations, the Union of Colombia Workers (*Unión de Trabajadores de Colombia* [UTC]).

FEDECAFE has a special, institutionalized role. Although it is essentially a private association of coffee growers and traders, by law several government officials sit on its national committee and its manager is appointed by the president of the republic from a list submitted by FEDECAFE's national congress. The manager in turn acts as Colombia's representative in international negotiations concerning the coffee market, while FEDECAFE acts in an official capacity to set coffee prices and regulate exports. FEDECAFE's role is exceptional and is obviously a reflection of the centrality of coffee to the well-being of the entire country. Other interest associations, however, play institutionalized roles of a lesser nature—for example, by being accorded by law a position on the boards of directors of such government agencies as the Colombian Institute of Agrarian Reform (*Instituto Colombiano de reforma Agraria* [INCORA]). Less formally, but nonetheless importantly, Colombian presidents have been known to call national conferences of the *fuerzas vivas* (that is, the most important groups, including business and labor organizations) to recommend policy. The proposals of such a commission were in fact used as the basis for a series of bills submitted by the government to Congress in 1965. The agrarian reform bill presented by the president to Congress in 1960 was also a direct product of a blue-ribbon commission composed of political and interest group leaders.

Interest Groups

Access of interest groups, it should be noted, is much more often sought and obtained through the executive branch of government than tends to be the case in the United States, in yet another indication of presidential dominance.

Nonetheless, the case of such access should not be exaggerated, despite what has already been said.^{xi} For there is some evidence that, at least for the past decade, Colombian interest groups are finding effective access more difficult in the wake of the increasing prominence of technocrats in certain key institutions of the executive branch, particularly those concerned with economic policy and planning.

In any case, the behavior of most interest groups toward policy proposals put forward by the executive seems to be primarily reactive and defensive. For example, in the case of a 1969 urban reform bill, it was not until the project had received the unanimous approval of a congressional committee that concerned groups showed enough interest to organize an ad hoc group of “lawyers and bankers of firms specializing in real estate” to resist its passage.^{xii} When protests against government actions are denied, groups not infrequently take direct action in the form of strikes or boycotts. The latter are by no means limited to the ranks of students or labor. Although exceptional in its objectives and its consequences, the civic strike that helped to overthrow General Gustavo Rojas Pinilla in May 1957, which included the voluntary closing of many banks and businesses, was a notable example of direct political action on the part of some of the more powerful Colombian Interest associations.

It is worth a comparative note that organizations reflective of popular interests, such as those of workers or peasants, have been relatively ineffectual in Colombia, despite the perception of congressmen, who rank the UTC and the CTC fourth and fifth, respectively, in terms of their influence on Congress.^{xiii} Although the CTC has always had certain ties to the Liberal party and the UTC was founded as the result of Jesuit instigation, none of the country’s labor confederations has developed the kind of institutionalized positions that marks Venezuelan or

Mexican politics; nor, it seems fair to say, do they have equally effective access to the presidency. Organizations of *campesinos* or *usuarios*, formed a decade ago essentially to provide a popular rural base for the government and its rural programs, became radicalized and have subsequently become “marginalized” from access to the president. Peasants, in fact never have had a major input into Colombia’s agrarian reform programs.^{xiv}

The Church

The Roman Catholic Church is probably as politically influential in Colombia as in any country of the world and its wishes must be taken into account by any president. Until quite recently the Church tended to identify its secular fortunes with the conservative party, and it was common practice to denounce Liberals as heretics. The Church was therefore a formidable antagonist for most liberal presidents; in the case of the conservatives it often had a voice in the selection of the party’s presidential candidate.^{xv} In recent decades the Church has sought a more neutral role, however, and it has been a staunch supporter of the bipartisan coalition that has governed Colombia since 1958. Its prelates have even appeared on campaign platforms on behalf of Liberal candidates. Meanwhile, the Church retains an effective veto power over areas of vital concern to it, such as education and divorce. Although in 1974 president Alfonso Lopez Michelsen, a Liberal, was able to get through Congress a species of divorce bill in line with a campaign promise, Church opposition ensured that it would be very limited in its application, allowing divorce only to those married outside the Church, and thus to only a tiny minority Colombians.

The Armed Forces

The armed forces, though a distinct asset to a president who retains their loyalty, may also pose severe constraints on presidential action and, of course, may well threaten his very tenure. Significantly, few Colombian presidents have been overthrown by the military. Moreover, the minister of defense, customarily a military man in most Latin America countries, was often a civilian. Although in recent decades the ministry of defense has always gone to a general, presidents have on several occasions been able to dismiss the minister, or the commander in chief of the army or of the armed forces, when he threatened to become too enmeshed in politics or was too overtly critical of the government. President Valencia did so in 1965, President Lleras Restrepo in 1969, and President Lopez Michelsen made a similar move in May 1975.

With the onset of endemic violence in the late 1940s, however, the army became increasingly involved in combat against the guerrillas. Indeed, the attempt on the part of President Laureano Gomez to use the army for partisan purposes was a major factor in the military coup that overthrew him in 1953. It meanwhile became frequent practice to name military officers as departmental governors in regions of particular violence, and the military was used on at least one occasion to occupy the oil camps and the city of Barrancabermeja during a petroleum workers' strike. In sum, the military can be said to have an effective veto power over presidential action in the field of internal security, as well as an important voice in matters affecting frontier areas, the national territories, and certain aspects of foreign policy.

Public Opinion

As in any political system where elections are in some sense meaningful, public opinion also constrains the president or, on the contrary, affords him opportunities. Thus, following his near defeat by an urban-based populist (the former dictator, General Gustavo Rojas Pinilla) in the presidential election of 1970, the new president, Misael Pastrana Borrero, began actively to promote a program of urban reform, as he did one again prior to the midterm elections of 1972. Following the latter election, and with the progovernment candidates generally victorious, this interest in urban reform waned once again and an activist minister of economic development was removed from office.^{xvi} Again, the presidential election of 1974 gave the Liberal Alfonso Lopez Michelsen 56 percent of the vote and what even Conservatives acknowledged to be a *mandato claro* to pursue his proposed program. On the other hand, the intractability of the problems facing any president, particularly under conditions in which he still had to share office with the other party, made some of López inevitable failures that much more glaring and productive of dissatisfaction.

The Weak State

Perhaps most importantly, Colombian presidents have shared with their Latin American Colleagues the incubus of a weak state. That is, however strong the president might be relative to Congress and the judiciary, his ability to effect his will, especially in the sense of carrying out general policies, has been considerably weaker than might be supposed. It is in this sense that a U.S. president is usually stronger than a Latin America president, even when he is less dominant.

There are several aspects of this weakness. Poor communications, high rates of illiteracy, and the like mean that many rural areas, in particular, are not effectively penetrated by the agencies of the central state and may have only a tenuous connection to it. Agency bureaucracies tend to be inefficient, while resources, and therefore budgets, are often inadequate to meet basic needs.^{xvii} Meanwhile, a culture that stresses patron-client relationships and particularistic favors makes it difficult to carry out general policies and to establish the state as a neutral enforcer or arbiter above the claims of individual interest or access. The fact that the bureaucracy is essentially chosen by the spoils system is another aspect of the same phenomenon. Also, Colombian presidents, like other Latin American chiefs of states, must function in an international environment of great powers and of economic forces over which they can exert little influence. Actors such as foreign governments, international banks, and transnational corporations –the decision of which have a very important impact on Colombian prosperity and even, potentially, on the survival of a government—are substantially, albeit not entirely, outside the control of any president. Thus, Richard Nelson et al, declare that “the operation of constraints or pressures external to the policy-making system [appears] to be the key element in provoking recent major policy changes in Colombian,” citing as instances a set of tax and administrative reforms put thorough in 1962 and a wholesale revision of foreign exchange policy in 1967.^{xviii}

For such reasons, and other analogous to them, the Colombian state has in the past tended to be weak, even when its presidents were dominant figures within their own governmental framework.

Limits on presidential power: differences

Colombian president share many constraints with other Latin American presidents, although the particular naturally differ. Notably, mass organizations such as labor unions and peasant groups are less important in Colombia than in, say, Venezuela, while the Church has probably been more significant politically, and the armed forces less so, than in most of Latin America. Still, the relative historic weakness of the Colombian president in comparison to the great majority of his Latin America colleagues remains to be accounted for.

A Distinctive History

As a matter of fact, the evidence is quite clear that presidential dominance has been less the case, generally, in Colombia than elsewhere. Outright dictatorship, which might well be viewed as the no constitutional extreme off presidential dominance, has been rare in Colombia. Thus, there have been only four real dictatorships in Colombian history-those of General Rafael Urdaneta (1830-31), General Jose Maria Melo (1854), General Rafael Reyes (1904-09), and General Gustavo Rojas Pinilla (1953-57) all of them quite brief. Such regimes as that of General Tomas Cipriano de Mosquera (1861-63) and Laureano Gómez (1949-53) might also be thought of as quasi-dictator-ships, but again they were few and brief. None, military or civilian, has ever taken on the dimension of the rule of Juan Vicente Gómez (Venezuela) or Porfirio Díaz (Mexico).^{xix} For a time, indeed, during the nineteenth century, Colombia experimented with one of the most decentralized federal systems ever to exist in Latin America, with president limited to two-year terms in order to contain their power.^{xx}

The corollary of such a record has been the unusual extent to which Congress has historically been able to resist the presidential will. The principal parallels in Latin America would be pre- 1973 Chile, Costa Rica, and pre-1967 Uruguay. Such a role for Congress, and the relative absence of dictatorship has been grounded in the persistence of a meaningful political opposition during most of Colombian history. True, there have been long period when one or the other historic party-the Liberal or the Conservative. Has governed hegemonically, without effective challenge from the other; only occasionally has one party given way to the other as the result of free elections. Yet there have been a few such occasions, 1930 and 1946, for example: this phenomenon has never yet occurred in Mexico and did not occur in Venezuela until 1968. Given the intense nature of party loyalties (the so-called hereditary hatreds) in Colombia, there was always a residue or articulate opposition that was difficult for any president to repress or con-opt, and ready to take advantage of any presidential faltering or, more likely, any division in the governing party.^{xxi}

A final kind of evidence of the constraints on presidential power in Colombia comes from a series of provisions and arrangements-some of them embodied constitutionally, other informal-which have sought to limit that power. These include, for example, very careful attempts to surround the state of siege by such safeguards as the requirement for ministerial counter-signatures on decrees. The prohibition against the repeal of prior legislations, and (by a 1960 amendment) a stipulation that Congress shall be able to send any decree issued under the sate of siege to the Supreme Court for a determination of its constitutionality. Such limits, as a rule, have been more explicit than those of other Latin American constitutions.^{xxii}

Interparty Coalitions

More unusual and more significant, however, have been the interparty coalitions created to share power between the Conservative and Liberal parties. They have usually required that the president divide his cabinet among representatives of the two parties and thus have given the opposition party a kind of veto power through its representatives in the cabinet. Such coalitions tend to come into being at moments of crisis. Twentieth-century examples include: the Republican Union of 1910, which followed shortly upon the War of the Thousand Days and an ensuing dictatorship; the National Concentration of 1930-34, which was formed to effect the transfer of power from the Conservatives to the Liberals; the National Union of 1945-49, which had a sporadic existence in the late 1940s at the time of another crisis in the party system; and the National Front of 1958-1974, which was formed in the wake of years of partisan violence and military dictatorships. The last of these has been by far the most elaborate of such arrangements and its essence was incorporated into the constitution during the late 1950s. Its principal provisions included parity between the Liberal and Conservative parties in all legislative and appointed posts below the presidency, alternation of the presidency between the parties every four years for a period of 16 years, and the requirement of a two-thirds vote to pass congressional legislation.^{xxiii} The National Front has been a signal success in accomplishing its intended purposes of preserving the political peace and preventing the return of dictatorship.

Such coalition agreements between the parties-and they have occurred quite frequently throughout the last century or more of Colombian history- obviously diminish presidential freedom and flexibility in the critical area of his appointive powers, as well as in policy formulation. No other Latin American country, with the sole exception of Uruguay and its

colegiado,^{xxiv} has taken such extensive and elaborate measure to guard against one- man and one party rule.

Civilian Elites

OF central importance in the explanation of this relative weakness of an independent executive has been the historic strength of Colombia's civilian elites, reinforced perhaps by their regional dispersion. Even today, Colombian presidents tend to be selected from a very narrow social stratum, with the social ties and dependencies that that implies. Thus, among Colombia's post-1958 presidents, four out of five were at the time of their election long-standing active or honorary members of Bogota's exclusive Jockey Club.^{xxv}

As early as the independence and immediate postindependence periods it was clear that these elites would be able to rein in the ability of an armed caudillo to control the country.^{xxvi} There were of course numerous regional strongmen who came to the fore in the first half-century or so of Colombian history, and few succeeded in winning the presidency-Jose Maria Obando, Tomas Cipriano de Mosquera, and Jose Hilario Lopez come to mind. Yet, their rule was invariably short-lived, and the majority of Colombian presidents have been civilian "aristocrats"—lawyers, intellectuals, and/or members of established landholding or merchant families—rather than "men on horseback" in the tradition of Venezuela's José Antonio Páez or Mexico's Santa Anna. The fact that, given the country's balanced regionalism^{xxvii} and the difficulties of internal communication, it was difficult for any central government genuinely to control the entire country made it quite easy for dissidents to challenge the rule of any president. To survive in office a president had to have at least the acquiescence of a significant number of regional

leaders. The counterpart of such rule, what Gino Germani has called limited participation aristocracy, was naturally the weakness of the military, which, as already noted, has historically been less prone to seize power in Colombia than it has elsewhere in Latin American.^{xxviii}

Party Factionalism

The chief mechanisms of elite influence have been the two historic parties and their various factions. Here again the Colombian political system is somewhat exceptional in the Latin American context. The continuity of the parties is marked; their roots go back more than a century. The intense loyalties that have been built up around them during this time span-both among elites and the masses-have given them a durability and a significance with which any president must reckon. The factional leaders of the parties tend to own the country's leading newspapers, and thus have a significant influence on public opinion. Those same leader usually make the decision that largely govern the congressional behavior of their members and that affect the degree of opposition a president will confront at other levels of government as well.^{xxix} It is even within the parties' power to mobilize armed resistance to a president (or support for him). Nor does a president necessarily control his own party (and certainly not all factions of it), so opposition may come from that quarter as well. In short, without the acquiescence of the top party leadership it is difficult even today for any president to accomplish very much.

The party or factional leader and directorates, most of them products of a narrow social stratum, pose the main limits to presidential power in Colombia-not the Congress per se, nor the restrictions of the constitution, nor even interest groups of different kinds. The president must therefore be constantly aware of factional interests, and must be able to thread his way among

various demands, which often consist of concerns for jobs or factional advantage rather than sharp policy differences. In fact, even with at least the nominal support of major political factions, the two strongest, most reform-minded presidents in modern Colombian history- Alfonso López Pumarejo (1934-38 and 1942-45) and Carlos Lleras Restrepo (1966-70)- have both had to threaten resignation, and thus a crisis in the system, in order to get key legislations passed. López in fact lost his political balance during his second term and felt impelled to resign.

If one were to generalize about the historic role of the Colombian president, one would thus have to conclude that his role in relation to other governmental institutions had been predominant, while at the same time his power was constrained (as was that of other constitutional chief executives in Latin America) by certain legal limits, the demands of powerful economic interest groups, the entrenched position of such traditional institutions as the Church and the military, the weight of public opinion, and, above all, the overall weakness of the governmental machine, including its international dependency. All this being said, the Colombian presidency has been among the weakest in the hemisphere, and among the least inclined to dictatorship, in large part because of the way civilian elites have managed the unusual and tenacious party system.

Trends in Presidential Power

Changes are under way, however, and have been for about the last 40 years. They have become even more evident within the last decade. These tendencies, hardly restricted to Colombia, though perhaps more noticeable there because of the unique political environment, encompass both the strengthening of the presidency and the development of a stronger state.

The Expansion of Presidential Authority

Beginning in the 1930s, the role of the Colombian president began inexorably to expand as a result of the increasing functions ascribed to the central government in the fields of economic development and social welfare. Much of this change depended on presidential initiative, notably that of Alfonso Lopez Pumarejo during his first administration (1934-38). Thus, the constitutional codification of 1936 formally accorded the state a role in economic development and gave it the legal means to protect both industry and consumers. The same set of amendments declares property to have a social function and to be expropriable under certain conditions, this laying the basis for such subsequent executive-promoted measures as agrarian reform.^{xxx}

The next several decades saw the role of the chief executive in economic and social matters grow apace, but the constitutional reform of 1968 was to be by President Carlos Lleras Restrepo, this reform signaled a marked shift in the legal basis of the balance of power between Congress and the executive. That the Congress would itself accept such changes- and that its preoccupations during the extended debate over the reform centered around certain electoral arrangements having to do with the prospective phasing out of the National Front rather than

around the alteration in that balance^{xxxii} -says a great deal about the realities of power in the Colombian system. A constitutional revision such as that of 1968 would be unthinkable, certainly, in a presidential system such as that of the United States. Above all, the 1968 reform was the institutionalization of an established trend toward an increasing central government role in economic planning. What the reform did was to narrow the difference between the norms of the system and its actual behavior.^{xxxiii}

Thus rewording and repositioning of several clauses of Article 76 (which enumerates the power of Congress) altered rather explicit congressional controls over the budget, the national debt, and credit to more general and vague supervision with such wording as “to stipulate the general standards which the government must follow in ...” Again, congressional authorization of specific public works was eliminated and a more general supervisory clause substituted; the result was to weaken one of the congressmen’s principal claims to the support of their local constituents.

Perhaps as important as any of the other 1968 changes was the provision for the declaration of economic emergencies (Article 122). In part at least, the design was to separate such emergencies from those covered by the provisions in Article 121 for the state of siege- in the preceding two decades a state of siege had often been invoked to meet economic crises, in a manner presumably unintended under an article dealing with public order.

The new article had the effect of explicitly legitimizing the president’s authority to legislate by decree in economic emergencies, and specified that such decrees could repeal or modify existing law.^{xxxiii} President López Michelsen was to invoke Article 122 in order to enact a

major tax reform in 1974. On the other hand, despite threats to do so, his predecessor did not invoke it to enact a promised urban reform.^{xxxiv}

Clearly, therefore, a Colombian president must still mobilize political support to pursue policy initiatives, the 1968 reform is not sufficient to permit arbitrary rule on his part. With a *mandato claro* immediately behind him, López Michelsen could put through extensive tax reform by using Article 122; with a more tenuous base of support, plus the reactive opposition of various political faction and interest groups, President Misael Pastrana Borrero (1970-74) failed to push urban reform, despite his avowed support of it. Nevertheless, most observers, as well as many congressmen, seem to agree that the reform of 1968 marked a signal decline in the power of the legislature and a corresponding increase in the legal basis of presidential authority.^{xxxv}

Meanwhile, the stipulated 16 years of the National Front have come to an end, and with them some of the limitations on presidential power. In fact, the original provision of the coalitional agreement, that most legislation would require a two-thirds congressional majority, had already been reduced to the customary simple majority by yet another part of the 1968 reform. The end of presidential alternation has eliminated that restriction of the president's influence on the choice of his successor. Although parity in appointive posts is to persist until 1978, thereafter the president will be free of partisan limitations on his appointive powers, except for the vague proviso that he give "adequate and equitable participation" to the principal opposition (or nonpresidential) party.^{xxxvi} Of course, at the same time, the formal end of coalition deprives the president of a kind of institutionalized bipartisan support.

The New Technocracy

The presidency has been strengthened as well by a development of a altogether different kind: the growth of a group of technocrats (*tecnicos*) who in recent years have come to staff such important government organs as the National Planning Department, the Monetary council, and the Colombian Institute for Agrarian Reform (*Instituto Colombiano de Reforma Agraria* [INCORA]). These técnicos have goals and attitudes that contrast markedly with those of most Colombian politicians. The goals of the technocrats tend to be development and policy enactment, not partisan or factional enhancement. They provide a reservoir of expertise that enhances presidential capabilities in such complex areas as modern economics and that both supports and helps generate presidential initiatives in areas of social reform. In some ministries and agencies, at least, they tend to form a kind of barrier between the demands of interest groups, the more politically attuned ministers, or the president himself.^{xxxvii}

Thus, whereas the Colombian Banking Association used to largely dictate monetary policy, “it now faces the hermetic Monetary Council which is not in the least interested in consulting with it concerning the measures it plans to enact”. The same student of Colombian pressure groups further comments that “some presidents of influential interest associations have been forced to resign because of their growing inability to communicate with certain government offices”. He concludes that:

Pressure organizations have found it increasingly difficult to penetrate some of the new bureaucratic organs. The entire phenomenon of the transfer of power to the executive and the creation of technocratic structures, from which the President and his Cabinet get their advice, have been a formidable obstacle for the maintenance of access. Moreover, the great importance attributed to centralized planning in the design of public policy has undoubtedly contributed further to isolate government from the representative [interest] associations and even the private sector as a whole.^{xxxviii}

The president is in one sense strengthened by such technocratic trend. He may also become more isolated from political realities. Thus, when President Lleras Restrepo attempted to promote an urban reform bill in 1966 he found that the legislation had little support among politicians or key interest groups. It had apparently been developed by técnicos in the Ministry of Economic Development without any real effort to marshal political support or even to consult others who might be concerned with the matter.^{xxxix}

Concomitant with the growth of technocracy has been the increasing institutionalization of the office of the presidency itself. Bodies such as the Department of National Planning and INCORA are responsible directly to the president, thus strengthening him even over his own cabinet ministers, who in the Colombian context of political factionalism and coalitional governments have often shown a real measure of independence.

The Expansion of the State

The expansion in the capabilities of the state itself has been as impressive as the growth of presidential power over the last several decades, although to distinguish the two is admittedly something of an artificial exercise.

Most striking perhaps has been the development of a wide array of laws and administrative mechanisms to deal with the problems of modern economic and social policy. Thus, the government is now involved in such areas as agrarian reform, public housing, exchange regulation, and the extension of credit to an extent undreamed of a generation ago. The capacity

of the central government to carry general policies into effect, and to penetrate effectively the remote geographic and social reaches of the country, has been measurably enhanced as a result.

Meanwhile, such factors as the effective promotion of export diversification, the tightening of economic and other bonds with other Latin American countries (for example, via the Andean Pact), and the augmented capabilities of the government, especially in the economic realm, have somewhat reduced Colombia's external dependence.^{xl} A good example was President Lleras Restrepo's defiance of the recommendations of the International Monetary Fund concerning devaluation of the peso. In fact, Lleras was able to play so effectively on nationalistic sentiments against the purported dictates of international finance in the matter that for a time he substantially augmented his own domestic popularity.^{xli}

Conclusions

In sum, both the Colombian state and Colombian presidents have in recent years increased their power to effect their wills. The result has been to enhance the presidential dominance that has long existed, and to somewhat counteract those rather special factors that made Colombia's president less dominant, nonetheless, than his counterpart in most of Latin America.

To be sure, there have been some countertrends evident. For example, in the 1968 reform Congress was granted more explicit and institutionalized review power over the economic plans of the government, yet such powers have hardly been utilized. Congress seem little interested in playing such a role and, given its inadequate staffing and access to expertise, is probably incapable of it as well. Nor has Congress made use of a power, granted to it in 1970, to veto

executive action in the area of foreign credit.^{xiii} Talk of the need to decentralize the administrative machinery of the state, and even occasional federalist rumblings from departments or states such as Antioquia, have likewise borne little fruit so far.

More important has been the seeming tendency for the army, amid persistent problems of public order that have accentuated its role, to once more assert itself in ways that have potentially important political implications. That President López felt the necessity to purge the army of some of its most able but outspoken officers in May 1975, amid rumors of a possible coup, is a case in point. So far, presidential control of the military appears to remain well in hand, consonant with Colombian tradition and past practice. Yet, the prospects that this relationship might reverse itself in the wake of economic or political crisis, in imitation of so many other erstwhile constitutional regimes in Latin America, should not be entirely discounted. The result would presumably be a crossing of that sometimes tenuous line between presidential dominance and authoritarian rule.

Despite such possibilities, and despite a stronger presidency and a stronger state-all of them consonant with recent trends throughout Latin America- Colombia's president seems unlikely to become a dictator in the immediate future. For her remains circumscribed, though to a lesser extent than formerly, both by the standard political realities of a genuinely constitutional system and, above all, by the historic bonds of the country's elite-directed political factionalism.

THE CONTEMPORARY PRESIDENCY

It is, finally, necessary to characterize the contemporary Colombian presidency in the light of the impact of these recent trends on its historical configuration.

Each of the five president who have held office since the end of military rule in 1958 confronted a basically similar set of overriding problems and issued, although these have, of course, varied over time in their salience. They include: the preservation of public order in the face of guerrilla violence, kidnappings, and urban disorders; the promotion of economic growth and monetary stability; the assurance of social and political stability through at least some minimal attention to the needs of the mass of the population; and the maintenance of coalition government through the manipulation of the intricate intra-and interparty mechanisms of the National Front and its immediate successor government.

Both in the way policy choices have manifested themselves, and in the ways they have been addressed by the several presidents, with their varied styles and imperatives, the modern Colombia presidency is clearly transitional (or mixed) between what Richard Maullin has called “two different systems of influence and obligation.” The first, the traditional or classic, is dominated by the time-honored values and concerns of social status, regionalism, partisan rhetoric, and the formalistic courtesies and romanticism of Hispanic culture. The style of power in the second system is more pragmatic or “industrial,” with the stress on instrumental and even scientific solutions to the problems of productivity and social change. As Maullin put it: “The chief executives of Colombia find that the promotion of a transitional or developing economy resolves itself into the difficult political job of providing leadership for two worlds that are often

poorly connected and from time to time in direct conflict.”^{xliv} Thus, even a stronger Colombian president, rooted in a state stronger than at any time in the past, must ultimately base much of his ability to accomplish his goals not on his new-found constitutional prerogatives or on the expertise of his technocrats but on his capacity to manage the pressures and manipulate the symbols of the traditional “political country” from which the fundamental constraints on Colombian presidents have always emanated.

The Presidency of Alberto Lleras Camargo

The problems of public order and of coalition building are necessarily preeminent for Liberal Alberto Lleras Camargo, the first president (1958-62) under the new dispensation of the National Front. Himself a man of compromise, he had served out the last year (1945-46) of Alfonso López Pumarejo’s second term and had included Conservatives in his cabinet. Out of the country, notably as secretary-general of the Organization of American States, during much of the period of intense partisan violence during the late 1940s and 1950s, he was in many ways the ideal figure to preside over a coalition government. Even so, economic and social stability could hardly be neglected, and by the end of his administration Colombia had become the first Latin American country to present a formal program of development in accordance with the goals of the Alliance for Progress, and had enacted a significant (though still substantially unimplemented) agrarian reform law. There was little direct pressure from peasants or others for an agrarian reform, Rather, passage of the law required the commitment of the executive and key leaders of the bipartisan coalition, led by Carlos Lleras Restrepo, the Liberal leader in the Senate, who then could cajole and bargain substantially on the basis of considerations of factional interest.^{xlv}

The Presidency of Guillermo León Valencia

Lleras Camargo's successor, Guillermo León Valencia (1962-66), was a Conservative who in style and manner seemed almost a throwback to the nineteenth century. Valencia was a product of the small southwestern city of Popayán, where traditional values and social patterns continued to predominate. Flowery and somewhat undisciplined in his rhetoric, his appearance added to the impression of a somewhat anachronistic personal style. Yet, Valencia had been one of the early pillars of the National Front, and it was under this administration that the level of violence (2 to 3,000 deaths per year under the Lleras government) was markedly reduced. He even succeeded for a time in uniting the divided Conservative party and including both factions in his government. Although he was regarded generally as a weak president during whose administration little progress was made on economic and social fronts, the overall policies of the previous government were substantially, though less enthusiastically, continued and (apparently under prodding by the United States) tax reforms were enacted in 1963 and 1965.^{xlv} It was also during the Valencia years that the government came to rely more explicitly than ever before on consultations with organized interest groups (apart from party factions) in the formulation of public policy.^{xlvi} Less obviously attuned to the "industrial" system of influence and obligation, and above all to its style, than subsequent presidents, the Valencia presidency nonetheless showed unmistakable signs of its advent.

The Presidency of Carlos Lleras Restrepo

If there is a break in the continuity and style of recent Colombian president's it occurs here, between the presidency of Valencia and Carlos Lleras Restrepo (1966-70). Lleras Restrepo

was the “modern) Colombian president par excellence- not only the architect of the 1961 agrarian reform law, he was also the chief proponent of the constitutional reform of 1968. Himself a pragmatically oriented economist and businessman, he was almost the prototype of a “developmentalist,” relying heavily on the emerging group of técnicos to further the ends of his government. His cabinets reflected the trend, relying more heavily on técnicos than políticos, compared to the cabinets of Valencia and Lleras Camargo. At the same time, Lleras reflected the transitional or bifurcated nature of the contemporary Colombian presidency in having deep roots in the Liberal party, having served as its leader or coleader on several occasions. Quintessentially the builder of industrial Colombia, his own career was hardly that of a pure technocrat. Interestingly, in subsequent attempts at a return to the presidency, it seems to have been his failure to attend to the imperatives of the “political country” that has made it unlikely that he will once more have the opportunity to pursue his developmentalist goals.^{xlvi}

The Presidency of Misael Pastrana Borrero

Lleras Restrepo’s successor, Misael Pastrana Borrero (1970-74), was a Conservative, in keeping with the principle of presidential alternation. He was very different from President Valencia, however, much more in the industrial than the traditional mold. Indicatively, when the Conservatives in Congress named Evaristo Sourdís, a senator from the Atlantic Coast region, to be the next candidate of the National Front, he was vetoed by the grand old man of conservatism, former president (1946-50) Mariano Ospina Pérez, in favor of a man like Pastrana, who had close ties to the business community of that heartland of Colombian entrepreneurship, the department of Antioquia. The problems of public order and coalition maintenance continued to be important for President Pastrana, but pursuant to the trend initiated under Carlos Lleras the concerns of

economic and social policy (including initiatives for an urban reform law) now tended to assume priority.

The Presidency of Alfonso López Michelsen

Alfonso López Michelsen (1970-) was the first president to be chosen following the end of alternation. A liberal, with something of a history as a maverick on the left wing of the party, he received a solid majority of the popular vote and was generally expected to pursue a rather broad reformist program (without, however, really disturbing basic structures). He promptly won from Congress the declaration of an economic emergency and proceeded to decree a more progressive tax structure. Certain features of the economy (export subsidies, for example) were “rationalized,” and considerable stimulus was given to the diversification of industrial production. Some of these measures cost López establishment support, while chronic inflation and unemployment led to urban unrest, Resurgent rural violence (“revolutionary” for the past decade, rather than of the traditional interparty variety), kidnappings, a military tinged by corruption and insubordination, and a crackdown on leftist, in the universities have further helped to sap much of the initial elan of López’ mandato claro. Developmentalist and reformist in orientation, President López has been plagued both by the inherent strains of the developmental process itself (for example, the tension between policies designed to promote growth and the more immediate claims of the popular welfare) and the continuing problems of public order and coalition maintenance that remain, even after the formal end of the National Front.

Conclusions

In sum, policy making for development in a context like the Colombian seem above all to call for strong executive action and planning-action and planning that have become increasingly evident over the last decades. Yet established norms, institutions, and interest groups, and the continuing weaknesses, especially the international vulnerability, of the Colombian state itself, are constraining factors, as are the distinctly living remains of Colombia's traditional system of influence and obligation.

Given such a context, not to mention the social backgrounds and career patterns of the presidents themselves, little in the way of revolutionary change has been forthcoming, nor can it be expected to occur in any near future. To somehow override the traditional patterns of political influence by still further strengthening the presidency might permit the more expeditious promotion of development programs by the president. Yet, to do so-as President Eduardo Frei and the Christian Democrats sought to do during their years in power in Chile-might well serve to weaken the necessary linkages between any constitutional president and the more particularistic concerns of persons an regions, thus in the end depriving the president of an essential degree of popular legitimacy.^{xlvi}

Future presidents-though all or most of them will undoubtedly prove to be development-oriented in the wake of Carlos Lleras and his sucesors- must also remain politicians in the traditional sense. Since they cannot willfully override the concerns of the "political country," let alone the demands of the industrial system of obligation, they will have to reconcile themselves in the foreseeable furute, baring unanticipated upheaval, to incremental changes in the pursuit of

development goals. The test of any presidentially promotes log-term development policy will this be the extent to which a series of necessarily short-run tactical actions attuned to the basic requisites of the “political country” can be related to the longer-term goals of “where the country (or a particular president) is going.”^{xlix}

Government both in Colombia and throughout Latin America for the foreseeable future will inevitably entail both strong presidents and strong states attuned to the requirements of modern technocracy and the demands of the industrial realm of obligation and influence. To remain or to become once again constitutional, however, they will have to balance such imperatives with the satisfaction of interests of a more parochial an immediate kind-as expressed both by individuals and by groups –which are in the end the stuff of politics for most Colombians, as they are for most people.

ⁱ Jacques Lambert, *Latin America* (Berkeley: University of California Press, 1967)

ⁱⁱ Francisco Leal Buitrago, *Estudio del comportamiento legislativo en Colombia*, vol. 1 (Bogotá: Tercer Mundo, 1973), chap.4. Congressmen themselves rate ministerial interventions, plus declarations of urgency and similar means of communications, as the two principal means of influence of the executive on Congress. See Harvey G. Kline, “Orientación hacia el ejecutivo in Gary Hoskin et al., *Estudio del comportamiento legislativo en Colombia*, vol.2 (Bogotá: Tercer Mundo, 1975), p. 361.

ⁱⁱⁱ For the long Colombian Tradition of “extraordinary” powers and discretionary decreepowers, see David Bushnell, *The Santander Regime in Gran Colombia* (Newark: University of Delaware Press, 1954), pp 31-34

^{iv} Quoted in Armando Borrero, “El Proceso Legislativo,” in Hoskin et al., op. cit., p.123

^v Reid Reading, “Early Socialization to Impersonal Political Institutions: Some United States-Latin American Comparisons” (unpublished manuscript). This is not to say that the president is necessarily regarded as benevolent figure, however; cf. Reading, “Political Socialization in Colombia and the United States: An Exploratory Study,” *Midwest Journal of Political Science* 12 (1968): 352-81

^{vi} James L. Payne, *Patterns of Conflict in Colombia* (New Haven: Yale University Press, 1968), chap 11

^{vii} See the discussion in Robert H. Dix, *Colombia: The Political Dimensions of Change* (New Haven: Yale University Press, 1967), pp. 179-84; see also Payne, op. cit., chap. 3.

^{viii} For the regionalist basis of congressional resistance to the president, see Gary Hoskin, “Dimensions of Representation in the Colombian National Legislature” in Weston Agor, ed., *Latin American Legislatures: Their Role and Influence* (New York: Preager, 1971), p.437.

^{ix} Quoted in Richard Maullin, *The Colombia IMF disagreement of November-December 1966: An Interpretation of its Place in Colombian Politics*, RAND Corporation Memorandum RM-5314. RC (Santa Monica, Calif.: RAND, 1967), p. 10.

^x Kline, op. cit., p. 363.

^{xi} Richard Bird argues that both the 1953 tax reform and the enactment of the 1965 sales tax are indicative of the relative independence of government decision makers from the importunities of interest groups, at least in the

industrial sector, provided the government is strong and determined. He assesses the power of interest groups in the agricultural sector to be grater, however: Richard M. Bird *Taxation and Development: Lesson from the Colombian Experience* (Cambridge, Mass: Harvard University Press, 1970), p.197.

^{xii} Mauricio Solaún, Fernando Cepeda, and Bruce Bagley. "Urban Reform in Colombia: The Impact of the 'Politics of Games' on Public Policy." In Francine Rabinovitz and Felicity M. Trueblood, eds. *Latin American Urban Research*, vol. 3 (Beverly Hills: Sage Publications, 1973), p. 113.

^{xiii} Harvey F. Kline, "Grupos de presión en el Congreso colombiano" in Hoskin et al., op. cit., pp.334-37

^{xiv} See Albert O. Hirschman, *Journeys Toward Progress* (New York: Twentieth Century Fund, 1963), esp. chap. 3.

^{xv} The Church's vacillation between two Conservative candidates was a contributing factor in the Liberal victory in 1930. An account of this episode may be found in Guillermo Salamanca, *La republica liberal*, vol. (Bogota: Editorial "El oto Nacional" 1961).

^{xvi} Solaún et al., op. cit. For a good discussion of the constraints of public opinion on Colombia's foreign exchange policy, see Richard R. Nelson, T. Paul Schutz, and Robert L. Slighton, *Structural Change in a Developing Economy* (Princeton: Princeton University Press, 1971), chap 7

^{xvii} Ernest Duff assesses the extractive capability (that is, the ability to collect taxes) of the Colombian government and its regulative capability as being quite low in comparison to other Latin American nations. See his "The Role of Congress in the Colombian Political System," in Agor, op. cit., p. 375 Nelson et al., Nelson et al., op. cit., p. 305, point up the constraints on development policy of the Colombian government's limited administrative resources.

^{xviii} Ibid., pp. 238-39. The authors warn, however, "that it is difficult to use such incidents to support the hypothesis that international lending authorities have substantial 'leverage' in inducing a country to make policy changes it would not undertake in the absence of external pressures," (pp. 239-40) Domestic consideration were present as well. For a portrayal of the dependence of the Colombian budget on foreign trade, see Bird, op. cit., pp. 35-36

^{xix} The longest regime in Colombian history, that of Rafael Núñez, a civilian, lasted ten years (1884-94); he also held the presidency earlier, from 1880-82. Mosquera held power on three occasions for a total of eight years. The twentieth-century president with the longest tenure has been Alfonso López Pumarejo (1934-38 and 1942-45).

^{xx} The constitution of 1863, which remained in force until 1885, divided Colombia into states and declared them to be sovereign, dubbing the country the United States of Colombia. The constitution of 1858 had previously established a less extreme version of a federal regime.

^{xxi} See Payne, op. cit., pp. 281-84.

^{xxii} Again, exceptions would include Costa Rica and pre-1973 Chile. Some of these limits, however, at least in the Colombian case, have proved to be more formal than real.

^{xxiii} For a fuller discussion of the origins and nature of the National Front, see Dix, op. cit., chap. 6.

^{xxiv} The *colegiado* was a nine-member plural executive that governed Uruguay from 1952 to 1966. According to the constitution six members were to represent the majority party and three the minority. A modified version of the *colegiado* had existed between 1919 and 1934, as well.

^{xxv} Jockey Club, Bogotá, *Informe a la Asamblea General de Socios* (1964). The exception, President Guillermo León Valencia, was the scion of a notable family from the southwestern city of Popayán and the son of a former president. Others among the losing presidential candidates during this period were also members of the Jockey Club.

^{xxvi} For an account of early efforts to do so, see Bushnell, op. cit., chap.16.

^{xxvii} Colombia has been one of the few countries in Latin America with several regions of relatively balanced economic strength and population, each with a major urban center. Cf. Dix, op. cit., pp. 21-23

^{xxviii} The alternative model was that of the unifying autocracy. Gino Germani, *política y sociedad en una epoca de transición de la sociedad tradicional a la sociedad de masas* (Buenos Aires: Paidós, 1962), chap. 6. The fact that much of the army that liberated Colombia was Venezuelan in origin may have contributed to the initial suspicion of the army on the part of civilian elites, as well as giving the military an initially lower salience and status in Colombian society. The first coup and dictatorship in the country's history (1830) were carried out by a Venezuelan (General Rafael Urdaneta).

^{xxix} Cf. Duff, op. cit., p. 391 See also Payne, op. cit., esp. chap. 10, for an elaboration of these points.

^{xxx} See Dix, op. cit., pp. 82-91, for details concerning López so-called *revolución en marcha*. For an essentially Marxist interpretation of these developments, see Leal Buitrago, op. cit., pp. 33-54

^{xxxi} Cf. the comment in Hoskin, "Dimensions of Representation," op. cit., pp. 416-17, and the discussion in Borrero, op. cit. Alfonso López Michelsen, then head of a dissident Liberal faction that had just rejoined the main body of the party under his instigation, commented that his support of the constitutional reform was a "Puente de plata" for the reunification of the Liberal party: quoted in Jaime Vidal Perdomo, *Historia de la reforma constitucional de 1968 y*

sus alcances jurídicos (Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 1970), p. 75. The provisions of the reform and the arguments concerning them may be found in this volume.

^{xxxii} Gary Hoskin. "El congreso colombiano: Paraíso del país político, sombra del modelo formal," in Hoskin et al., op. cit., p.374.

^{xxxiii} Article 122 permits the executive to declare a state of emergency for a period of 90 days. During this time he may issue decrees with the force of law on the specifically declared subject of the emergency (such as the economy). Congress must be convoked if it is not in session and may repeal the presidential decrees, although this seems unlikely to happen in practice.

^{xxxiv} The difficulty- and therefore one of the effective limits imposed by Article 122-lay at least in part with the fact that there was no clear state of economic crisis: cf. Solaun et al., op. cit., 29, p.128.

^{xxxv} For the opinions of congressmen to this effect, see Kline, "Orientación hacia el ejecutivo" op. cit., pp. 358-59.

^{xxxvi} For a discussion of this point, see Vidal Perdomo, op. cit., pp. 161-62.

^{xxxvii} This is not to say that there is no overlap between the directors of interest groups and ministerial incumbency, however. C.F. Pablo Hernan Gómez, *Concentración del poder económico en Colombia* (Bogotá: Centro de Investigación y Acción Social, 1974), pp. 50-51.

^{xxxviii} Andrés Moreno, "the Effect of Organizational Structure on the Effectiveness of Interest Groups: The Case of Colombia" (Ph.D. dissertation, Rice University, 1976), Chap.4.

^{xxxix} Under the circumstances the president failed to push the matter and it died in Congress; Solaun et al., op. cit., 113.

^{xl} Between 1962 and 1974, Colombia was able to progressively reduce its dependence on coffee exports by half, from 84 percent of the total value of exports to 42 percent. Data are from the Colombian Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) and the Instituto Colombiano de Comercio Exterior (INCOMEX) as cited in Colombia, *Directorio de exportadores, 1975* (Bogotá Bando de la República, 1975), p. 62.

^{xli} Maullin, op. cit.

^{xlii} Hoskin. "El congreso colombiano," in Hoskin et al., op. cit., pp. 384-85

^{xliii} Maullin, op. cit., p. 3.

^{xliv} The background and legislative progress of the 1961 agrarian reform law are well elaborated in Hirschman, op. cit., chap. 3. Alberto Lleras Camargo and Carlos Lleras Restrepo are cousins and both are Liberals, but they have not been particularly close politically.

^{xlv} Dix, op. cit., p. 409n.

^{xlvi} This was symptomatic of the fact that reliance on the traditional "political country" although crucial, was not sufficient for the solution of the problems of the modern presidency.

^{xlvi} To wit, Lleras faction received only 19 percent of the total Liberal vote in the midterm election of 1976.

^{xlvi} President Frei's approach to the presidency, and in particular the "Gaullist" constitutional reforms of 1969 that considerably strengthened the president vis-à-vis Congress, tended to have this effect, according to Arturo Valenzuela and Alexander Wilde "Presidential Politics and Political Development (Durham, N.C: Duke University Press, 1976).

^{xlvi} C.F. Bird, op. cit., p.305, and chap. 6 generally.