

## **Multipartidismo y Gobiernos de Concertación en Colombia (1998 – 2016)**

Multipartidism and Concertation Governments in Colombia (1998-2016)

Fecha de recepción: 29 de septiembre de 2016

Fecha de aprobación: 26 de septiembre de 2017

*Esther Parra Ramírez\**

*Eduardo Guevara Cobos*

### **RESUMEN**

A partir de la trayectoria de la cultura de concertación política en Colombia y del contexto socio político en el que se sucedió el deshielo del sistema bipartidista en los años noventa en este país, se analizan las experiencias de cooperación política denominadas “Coalición Uribista (2002 – 2010)” y “Unidad Nacional (2010 – 2016)”, que cobran relevancia toda vez que posibilitan comprender, tanto la incidencia del marco institucional específico en el que se desarrollan los gobiernos de concertación desde el ámbito electoral, legislativo y en menor grado, de gobierno, configurados sobre la base de un sistema de partidos fragmentado, como los efectos de los pactos sobre la gobernabilidad democrática.

**PALABRAS CLAVE:** Partidos políticos, Gobierno, Coaliciones, Sistema de partidos, Gobernabilidad, Régimen político.

### **ABSTRACT**

From the culture of political consensus in Colombia and the socio political context in which the weakening in the two-party system during the nineties in this country happened, the experiences of political cooperation called "*Coalición Uribista (2002 -2010)*" and "*Unidad Nacional (2010-2016)*" are analyzed. This becomes relevant whenever makes possible to understand both the incidence of specific institutional framework in which concertation governments take place from the electoral, the legislative and, to a lesser extent, the government (these last are set up on the basis of a fragmented party system), as well as the effects of the agreements on democratic governance.

**KEYWORDS:** Political parties, Government, Coalitions, Party system, Governance, Political regime.

---

\* Instituto de Estudios Políticos IEP - Universidad Autónoma de Bucaramanga UNAB. Escuela Superior de Colombia. Correo de contacto: [estherparraramirez@gmail.com](mailto:estherparraramirez@gmail.com)

## INTRODUCCIÓN

Ante la imposibilidad para formar un gobierno de partido, la administración de Andrés Pastrana (1998-2002) se vio abocada a prolongar la concertación más allá de la contienda electoral, lo que hizo evidente el deshielo del sistema bipartidista<sup>1</sup>. Lo anterior puso de manifiesto la crisis de los partidos tradicionales y amplió el nivel de fragmentación partidista en el Congreso de la República.

Una mirada desde la cultura de concertación política en Colombia y del proceso de transformación del sistema de partidos en las últimas dos décadas posibilita una mayor comprensión de la dinámica de alianzas que ha experimentado el país en los últimos gobiernos del nivel nacional. Determinados diseños institucionales han incidido de forma diferenciada sobre la cooperación política desde los ámbitos electoral, legislativo y de gobierno.

Desde el punto de vista metodológico se recurrió al enfoque neoinstitucional, con el fin de establecer el nivel de incidencia de las reformas institucionales sobre el deshielo del sistema bipartidista que da término a los gobiernos de partido y tránsito a los gobiernos de concertación en Colombia. Como variable dependiente se toma la experiencia de cooperación política en los dos gobiernos de Álvaro Uribe Vélez denominada la “*Coalición Uribista*” (2002-2010), y la alianza conocida como “*Unidad Nacional*” en las administraciones de Juan Manuel Santos desde 2010. Los factores tenidos en cuenta en este análisis están relacionados con los diseños institucionales, la tradición de concertación, el sistema de partidos, y las relaciones ejecutivo – legislativo que se sucedieron en las dos últimas décadas.

## CULTURA POLÍTICA DE CONCERTACIÓN

El análisis de la cultura de concertación en un sistema presidencial como el colombiano pasa necesariamente por la revisión del significado del pacto dentro del tradicional modelo partidista con énfasis en el peso histórico que ha tenido el poder ejecutivo dado su papel preponderante en la configuración de coaliciones como se analizará a continuación.

Colombia desde que se constituyó como República ha evidenciado al menos tres aspectos característicos de su tradición política que han incidido sobre el carácter de su cultura de concertación: el primero de ellos tiene que ver con la brecha entre las reglas

---

<sup>1</sup> Guarda relación con el proceso de transformación del bipartidismo hacia el multipartidismo en Colombia que se sucedió en los años noventa y del siglo XX cuando los dos partidos tradicionales perdieron su carácter hegemónico.

formales y el comportamiento real de los actores políticos (Weyland, 2009: 50), el segundo, la tradición de presidencialismo que en la relación entre los poderes ejecutivo y legislativo ha llevado a que el primero se imponga sobre el segundo, por último, la inestabilidad política signada principalmente por la existencia de la violencia bipartidista primero, y por el conflicto armado interno, después.

Mientras el Congreso colombiano iba debilitándose, la primacía del ejecutivo se acentuó en el transcurso del siglo XIX y se fortaleció aún más en el siglo XX. No sería sino hasta la crisis política de los años ochenta del siglo pasado cuando se planteó la necesidad de reformas constitucionales que permitieran equilibrar los poderes - ejecutivo y legislativo - a través del sistema de pesos y contrapesos para contrarrestar el acentuado presidencialismo.

Aspectos contemplados en la constitución de 1991 como la flexibilización de requisitos para la creación de partidos políticos y la doble vuelta en la elección presidencial, incidirían directamente en la transformación del sistema de partidos colombiano por un lado, y estimularía las alianzas políticas por el otro.

En el gobierno de Andrés Pastrana (1998 – 2002) el carácter bipartidista se impuso a través de un acuerdo entre facciones de los dos partidos tradicionales y figuras independientes bajo el liderazgo Conservador la “*Gran Alianza por el Cambio*”, lo que le permitió al Presidente en los dos primeros años de gobierno sacar adelante su agenda legislativa sin mayores problemas, el apoyo de alianza en el Congreso hasta el año 2000 fue del 57% logrando mayorías en la comisiones permanentes y presidencias de Senado y Cámara. A partir del año 2000 el respaldo fue del 48% sumada las dos cámaras; el tema central de la agenda presidencial giró en torno al proceso de paz con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia FARC. Es a partir de este periodo, que empieza a darse la transición del predominio bipartidista a los gobiernos de alianza más allá de los dos partidos tradicionales.

A este intento de concertación le seguiría la denominada “Coalición Uribista” que se constituyó en una experiencia nueva para el caso colombiano ya que se mantuvo durante dos periodos de gobierno presidencial (2002 - 2006 y 2006 - 2010), trascendiendo el tradicional pacto bipartidista y dinamizando el sistema de partidos así como la relación entre los poderes ejecutivo – legislativo. Finalmente, por decisión de la mayoría de los socios de la “Coalición Uribista” para apoyar al gobierno de Juan Manuel Santos y bajo la pretensión de continuar las líneas de acción iniciadas desde el gobierno de su antecesor, Álvaro Uribe, se conformó la “La Unidad Nacional” (2010 – 2014 y 2014 - ). No obstante,

se sucedieron importantes variaciones en la dinámica coalicional de esta experiencia de concertación por lo que no puede afirmarse que sea una simple prolongación de la anterior.

### **DE LOS GOBIERNOS DE PARTIDO A LOS GOBIERNOS DE CONCERTACIÓN**

Para comprender el denominado “momento crítico” identificado en el periodo 1998 – 2002, que correspondería al tránsito entre el último gobierno de partido (aunque apoyado en los dos primeros años por la alianza) y el inicio de la “Coalición Uribista”, es importante mirar la naturaleza de los cambios políticos los cuales se iniciaron desde mediados de los años sesenta, profundizándose en los años noventa y propiciando en los inicios del siglo XXI el reordenamiento partidista que suscitó ciertas transformaciones en la formación y el establecimiento de alianzas políticas.

Es posible identificar la histórica fuerza partidista liberal – conservadora que siempre se mantuvo por encima del 80% de representación en el Congreso hasta la legislatura 1994 – 1998. Estos mismos resultados se aplican para las elecciones presidenciales en el mismo periodo, manteniendo predominio el Partido Liberal con relación al Partido Conservador tanto a nivel de presidencia como de congreso.

Para el periodo 1998 – 2002, se empieza a evidenciar el descongelamiento bipartidista y el reordenamiento del sistema de partidos que corresponde según Bouza–Brey a un “cambio estructural”<sup>2</sup>. Dicho proceso deviene de los años ochenta con resultados de cambio que se harían visibles a finales de los años noventa, propiciado por reformas institucionales, las prácticas políticas y la complejización del conflicto armado interno que ha experimentado el país desde hace décadas.

Si bien la fragmentación partidista aumentó paulatinamente desde el inicio del Frente Nacional (sistema de paridad y alternación) en 1958, la coyuntura que aceleró dicho proceso de deconstrucción del bipartidismo se manifestaría a finales de los años ochenta pues en la contienda electoral - y en respuesta al asesinato de tres candidatos presidenciales en 1989 y la guerra desatada por el sicariato al servicio de los grupos de narcotraficantes -, se movilizaron diversos grupos sociales para impulsar una Asamblea

---

<sup>2</sup> Que corresponde a un cambio parcial en las estructuras más significativas del sistema, tales como la estructura de adopción de decisiones, o la estructura de influencia y control. De esta manera, podría producirse un cambio en el grado de centralización o descentralización del poder, o en su grado de concentración e institucionalización, modificándose la representatividad, autonomía o composición de las estructuras primarias del sistema (cambios electorales, del sistema de grupos de interés, del sistema de partidos, o de la forma de gobierno) (Bouza – Brey, 1996: 78-79).

Nacional Constituyente que cambiase la constitución y consolidase un pacto político que a diferencia del pasado no fuese el fruto del simple acuerdo bipartidista.

A partir de este escenario se crearon incentivos para que otras alternativas se hicieran visibles en el pacto incluyente de la nueva constitución<sup>3</sup> que llevó a la escena política nuevos actores sociales (Indígenas y negritudes) y políticos (exguerrilleros). Con la apertura del sistema de partidos se pasa de un modelo con predominio bipartidista a un multipartidismo extremo, tendencia que se empieza hacer evidente desde las elecciones para Congreso de 1994 y que se ve reflejada en el desmesurado aumento del número de aspirantes por los partidos Liberal y Conservador, la Alianza Democrática M-19, o los movimientos cristianos e indígenas. En ese año, por ejemplo, se presentaron 254 listas para el Senado y 674 para la Cámara (incluyendo 12 planchas de las comunidades negras para su circunscripción especial), para un gran total de 928 listas<sup>4</sup>.

Así, en el caso de bipartidismos como el colombiano observamos que el realineamiento se operó en cuanto a una transformación, mediante previa condena de las posturas y estructuraciones clientelares aunque no desembocó necesariamente hacia una reestructuración de corte programática, como lo subraya Martín al señalar que: “los realineamientos electorales son principalmente el resultado de un desfase creciente entre el funcionamiento ordinario del sistema político y las aspiraciones de la población” (citado por Albala y Parra, 2011:162). Los cambios constitucionales contribuyeron a acelerar el proceso con la inclusión de medidas como el tarjetón electoral, el sistema de representación proporcional de elección y las innovaciones en términos de participación política impulsadas por la Constitución de 1991 que favorecieron la emergencia de partidos pequeños y obligó a los dos partidos tradicionales, especialmente al Liberal a readaptarse<sup>5</sup>; así, en medio de una gran fragmentación intrapartidista, este partido logró mantenerse por los dos periodos presidenciales siguientes (1990-1994 y 1994-1998) y conservó mayoría absoluta en las dos cámaras durante el mismo periodo.

Hasta entonces, los dos partidos tradicionales constituyeron el soporte del régimen, pero la debilidad de cada partido reforzaba la crisis de legitimidad, los niveles de participación electoral habían permanecido alrededor del 45% en las últimas décadas

---

<sup>3</sup> Sin embargo, no existe la evidencia empírica que demuestre que la nueva legislación electoral (*fórmula Hare*) y algunos diseños institucionales introducidos por la Constitución de 1991 expliquen por sí mismos la fragmentación partidista y el comportamiento político de los colombianos.

<sup>4</sup> Véase: Histórico de Resultados Electorales, Registraduría Nacional del Estado Civil - Colombia. [Online] <http://www.registraduria.gov.co/>

<sup>5</sup> Por ejemplo a través de la multiplicación del número de listas por partido/circunscripción llegando incluso a presentar más listas por partido que cargos por proveer.

y el nivel de confianza en los partidos políticos había sido del 37% en promedio (Botero, Hoskin y Pachón, 2010: 46) porcentaje similar al resto de América Latina, ocupando uno de los últimos lugares con relación a las demás instituciones representativas. Así el sistema político que era administrado por los gobiernos del bipartidismo, no logró controlar ni mediar una significativa proporción de las expresiones de poder que existían en la sociedad, y terminó propiciando una pérdida de confianza de la sociedad civil en el régimen imperante<sup>6</sup>. La fragmentación partidista había aumentado paulatinamente desde 1958, a partir del pacto consociacional establecido ese año, se debilitaron las jefaturas naturales de los partidos y se fortalecieron los operadores regionales conllevando la desintegración organizacional de las dos colectividades.

Por tanto, los realineamientos ya sean de origen endógeno o exógeno al sistema de partido, condujeron a una re-organización de los mismos partidos, cuando no una cuasi desaparición de los mismos. Como en el caso de Partido Conservador que parecía destinado a desaparecer hacia finales de los años noventa de no ser por su estratégica alianza con la “Coalición Uribista” gracias a la cual empezó a recuperarse electoralmente.

El debilitamiento paulatino del Partido Conservador y la deslegitimación del Liberal durante el último periodo que estuvo en el gobierno (1994 – 1998) por el escándalo de la inclusión de dineros del narcotráfico en la campaña electoral, llevó por primera vez en la historia del país a que una coalición llegase bajo esa denominación a la presidencia para el periodo 1998 – 2002, se trató de la “Gran Alianza para el Cambio” que aglutinó principalmente a facciones de los dos partidos tradicionales bajo el liderazgo conservador pero que se presentó públicamente como una alianza suprapartidista. Durante este periodo se llevó a cabo un proceso de negociación con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia FARC, cuyo fracaso sería uno de los detonantes para el ascenso de la alianza en torno a la figura de Álvaro Uribe.

En el proceso de deconstrucción bipartidista y en el fortalecimiento de las terceras fuerzas, es decir aquellas que no han recibido un aval proveniente de los partidos tradicionales o de algunas de sus facciones, que mantienen una total autonomía de las bancadas de uno u otro partido tradicional y no participan en sus respectivas convenciones, tuvo incidencia la incorporación del mecanismo de las candidaturas independientes en donde los políticos pueden ganar las elecciones por medio del uso

---

<sup>6</sup> En el Comparativo para los años 1996 y 2001 que realizó el Latinobarómetro sobre 17 países de América Latina objeto de medición de percepción, Colombia ocupó el último lugar en el Índice de Democracia “*Más Apoyo más Satisfechos*”. Ver Informe de Prensa Latinobarómetro 2001. [Online] [http://www.asep-sa.org/latinobarometro/LATBD\\_Latinobarometro\\_Informe\\_2001.pdf](http://www.asep-sa.org/latinobarometro/LATBD_Latinobarometro_Informe_2001.pdf)

intensivo de los medios de comunicación y de asesores de campaña sin que sea necesario el aval partidista ya que dicha medida se soporta en la recolección de firmas entre los ciudadanos para la inscripción de las candidaturas presidenciales (Zovatto y Orozco 2008: 183). Así, la deslegitimación y desinstitucionalización del sistema de partidos<sup>7</sup> y dado a que “en los sistemas presidencialistas los incentivos para desarrollar organizaciones partidistas y para construir lazos perdurables entre partidos y votantes pueden ser más débiles” (Zobatto y Orozco, 2008:155) ha motivado esta nueva forma de participación que viene siendo recurrente y está siendo utilizada por las disidencias de los partidos tradicionales con bastante éxito como en el caso del expresidente Álvaro Uribe Vélez quien la utilizó en sus candidaturas presidenciales de 2002 y 2006<sup>8</sup>.

Si bien el faccionalismo ha sido un elemento característico de las dos colectividades tradicionales, a partir del año 2002 ya no puede hablarse de sistema bipartidista, ya que como afirma Gutiérrez (2007), se dio el triunfo de los “transicionales” y “nuevos” con relación a los “tradicionales”, los primeros corresponden a liderazgos formados en los partidos tradicionales pero que decidieron independizarse y serían los mayores ganadores con el deshielo en tanto que los segundos corresponden a los grupos cristianos, los verdes y la izquierda que han logrado ganar en alcaldías importantes y una representación en el congreso que en conjunto no sobrepasa el 15% en las dos últimas legislaturas. Los tradicionales por su parte, perdieron la presidencia desde entonces y en las elecciones de 2010 alcanzaron una representación de 38% en el Senado y el 43% en la Cámara, recuperando levemente la tendencia decreciente que traían desde 1998, esta situación evidenciaría cierta persistencia partidaria en medio del descongelamiento gracias a las estrategias de readaptación de los dos partidos históricos a través de alianzas políticas.

---

<sup>7</sup> Dargent y Muñoz destacan cuatro factores alternativos que podrían explicar la desinstitucionalización del sistema de partidos en Colombia: el desalineamiento del votante, las decisiones tomadas por los actores políticos tradicionales, las instituciones electorales en cuanto que crearon incentivos que propiciaron la fragmentación de partidos y candidatos y, el peso de los legados institucionales especialmente del pacto de Frente Nacional que fomentó la fragmentación y, en última instancia, la implosión del sistema de partidos (2011: 57).

<sup>8</sup> Según el reglamento 01 de 2003 del Consejo Nacional Electoral de Colombia “los grupos significativos de ciudadanos y los movimientos sociales también podrán inscribir candidatos a corporaciones públicas y cargos uninominales, en cuyo caso deberán acreditar el número de firmas señalado”. Para las candidaturas presidenciales de 2010 el número de firmas fue de 350.000. [Online] <http://www.cne.gov.co>

Tabla 1

REPRESENTACIÓN CONGRESO PARTIDO DE GOBIERNO Y COALICIÓN 1998-2014

Elección	Partido Gobierno	% Escaños Cámara/Partido o Coalición	Partido Mayoritario Cámara	% Escaños Partido Mayoritario Cámara	% Escaños Senado/ Partido o Coalición	Partido Mayoritario Senado	% Escaños Partido Mayoritario Senado
1998	Conservador	17.3	Liberal	52.1	14.7	Liberal	46.0
2002	Coalición	18.9	Liberal	33.3	17.6	Liberal	28.4
2006	Coalición	53.3	Partido de la U	19.6	68.6	Partido de la U	19.6
2010	Coalición	81.7	Partido de la U	18.1	77.7	Partido de la U	27.5
2014	Coalición	51.09	Partido de la U	16.05	49	Partido de la U	15.5

Fuente: Elaboración Propia con fundamento – Registraduría Nacional del Estado Civil y en “Colombia Elecciones 2010” Instituto de Iberoamérica – Universidad de Salamanca OIR. Misión de Observación electoral MOE

La ampliación del poder partidario no es un camino fácil en la aspiración de llegar a la presidencia en Colombia, ya que la fuerte atomización partidista producto del faccionalismo al interior de los partidos tradicionales y la masiva presencia de movimientos independientes configuraron un escenario que llegó a un punto extremo en el año 2002 con el desmesurado número tanto de listas para congreso, como de partidos y movimientos inscritos ante el Consejo Nacional Electoral. Lo anterior le implicó al ejecutivo establecer pactos *ad hoc* a la vez que progresivamente ir consolidando alianzas menos coyunturales como la establecida a partir de este periodo alrededor del proyecto político del presidente.

En síntesis, entre 1998 y 2014, encontramos para el caso colombiano, un sistema de partidos que pasa de una muy alta fragmentación a “partidos de mayor tamaño y más capacidad de presión, negociación y coalición”; la persistencia de “gobiernos sin partido mayoritario en el Congreso que debieron construir coaliciones multipartidistas con base en transacciones y repartos de cuotas de poder”; y, el rediseño institucional con reformas políticas (2003, 2004, 2009, y 2014) que han tenido efectos sobre la dinámica partidista (Duque, 2015: 59-50).

## DISEÑOS INSTITUCIONALES Y GOBIERNOS DE CONCERTACIÓN 1998-2016

Con el fin de superar los problemas de gobernabilidad dada la escasa flexibilidad de las constituciones en América Latina para resolver los conflictos institucionales, se sucedieron en Colombia como en el resto de Latinoamérica desde los años noventa una



serie de reformas que buscaron darle mayor apertura a las instituciones democráticas, con el fin de superar el bloqueo generado por la “doble legitimidad” producto de la división de poderes que caracteriza al sistema presidencialista. Se consideró que, ciertos diseños institucionales facilitarían la negociación entre los diversos intereses de los principales actores políticos para crear alianzas políticas que lograrían desbloquear la agenda legislativa y que gracias a este pluralismo político se ampliarían los márgenes de legitimidad del proceso de toma de decisión, permitiendo la expresión de los verdaderos valores de la democracia.

Uno de los factores considerados se relaciona con el tradicional desbalance de poder a favor del Jefe de Estado. Para el caso colombiano la tendencia hacia el “hiperpresidencialismo” hizo carrera con la instauración de formas muy personalistas de conducción del Estado gracias que además de poderes no legislativos el presidente posee poderes legislativos, como los poderes de veto, de decreto, y de iniciativa exclusiva de legislación pudiendo iniciar procedimientos legislativos como actor proactivo.

Escamilla y Sánchez (2016: 123) encuentran que el caso colombiano resulta significativo ya que “su Presidente posee todas y cada una de las atribuciones en materia legislativa, desde presentar iniciativas y vetarlas de las tres diversas formas; además, cuenta con poderes de emergencia, de decreto, delegación legislativa, así como la facultad de convocar a consulta popular”. En perspectiva comparada con el resto de América Latina, se encuentra que junto con Chile, Brasil, Ecuador, y Argentina, Colombia hace parte del grupo de países en donde podría hablarse de presidencias potencialmente dominantes ya que los poderes legislativos de los presidentes son fuertes (Archard y González, 2004: 301). En cuanto a los poderes proactivos se encuentra que los poderes de decreto del Jefe del Estado son extensos pues puede emitir decretos ley durante periodos determinados y sobre asuntos definidos, además, tiene autoridad para regular las leyes aprobadas por el congreso, posee poderes fiscales y de planificación, así como poderes de emergencia<sup>9</sup>.

La asignación de facultades extraordinarias al poder ejecutivo<sup>10</sup>, durante el primer periodo presidencial de Álvaro Uribe (2002-2006), hizo que este reforzara sus poderes

---

<sup>9</sup> Responden a dos formas de autoridad de emergencia: el estado de conmoción interna y el Estado de emergencia económica y son “utilizados como autoridad legislativa proactiva de facto”(Archer y Shugart, 2002: 237-238)

<sup>10</sup> Con la Ley 790 de 2002 se expidieron disposiciones para adelantar el programa de renovación de la administración pública y se otorgaron facultades extraordinarias al Presidente de la República para : a) Suprimir y fusionar Departamentos Administrativos, determinar su denominación, número y orden de precedencia b) Determinar los objetivos y la estructura orgánica de los Ministerios c) Reasignar funciones y competencias orgánicas entre las entidades y organismos de la administración pública nacional d) Escindir entidades u organismos administrativos del

legislativos y el apoyo de la “Coalición Uribista” hizo posible que el Presidente pudiera ser reelecto para la legislatura 2006 – 2010.

No obstante, en Colombia si bien los poderes presidenciales son altos, en las últimas décadas el paso de un sistema de histórico predominio bipartidista<sup>11</sup> a un multipartidismo extremo en la década anterior y a un multipartidismo moderado en los últimos años, ha obligado a los presidentes a consolidar alianzas.

Los extremos serían los enemigos de los pactos, se considera que a medida que existe mayor concentración de facultades en el presidente, se presentarían menos estímulos para buscar fórmulas consensuadas; a su vez, si los poderes partidarios<sup>12</sup> del presidente son bajos se refuerza el escenario que suscita el bloqueo gubernamental especialmente si se da en un sistema multipartidista fragmentado.

Según Tsebelis la duración del gobierno es proporcional a la capacidad que este tiene para “responder a choques inesperados, y esta capacidad es función de la constelación de jugadores con veto” (2006: 281). La mayoría de sistemas presidenciales le proporcionan poder de veto legislativo al Presidente “lo cual reduce la competencia política dado que un actor específico tiene que ser parte de cualquier coalición ganadora” (Tsebelis, 2006: 99).

En el caso colombiano el presidente tiene poder de veto procedimental y sustantivo para todas las áreas de legislación, tiene autoridad exclusiva para iniciar legislación en ciertas áreas de políticas (deuda nacional, tarifas, comercio exterior, regulación del cambio, estructura de los ministerios), sumado a esta facultad puede recurrir a petición de urgencia lo que le da poder suficiente para controlar la agenda legislativa, sin embargo, comparado con otros países latinoamericanos<sup>13</sup>, dicho control por parte del ejecutivo tiende a ser relativamente bajo.

---

orden nacional creados o autorizados por la ley e) Señalar, modificar y determinar los objetivos y la estructura orgánica de las entidades u organismos resultantes de las fusiones o escisiones y los de aquellas entidades u organismos a los cuales se trasladen las funciones de las suprimidas f) Crear las entidades u organismos que se requieran para desarrollar los objetivos que cumplían las entidades u organismos que se supriman, escindan, fusionen o transformen, cuando a ello haya lugar g) Determinar la adscripción o la vinculación de las entidades públicas nacionales descentralizadas.

<sup>11</sup> Según Sartori un sistema bipartidista es aquel donde: a) dos partidos se encuentran en condiciones de competir por la mayoría absoluta de votos, b) uno de ellos logra conquistar la mayoría en la cámara, c) en virtud de esto el ganador está dispuesto a gobernar sólo, d) el partido que pierde la elección mantiene la expectativa de ganar y generar una alternancia en el poder (1987).

<sup>12</sup> Entendidos como el número de legisladores en los que puede confiar un presidente para aprobar legislación.

<sup>13</sup> Carroll, Cox y Pachón encuentran que en Brasil es del 72% y en Chile del 80%, en tanto que en Colombia el promedio es de 50% el control de la agenda del Congreso en Plenaria por parte del Ejecutivo (2006). Esta situación podría estar relacionada con que los congresistas en Colombia son proactivos en términos de la introducción de enmiendas en proyectos de Ley de autoría del ejecutivo (Botero, Hoskin y Pachón, 2010: 57)

Tabla 2

GOBIERNO CONCERTACIÓN URIBISTA (2002 – 2010)

Nombre alianza/Periodo	Coalición Uribista 2002-2006	Coalición Uribista 2006-2010
Antecedentes	<p>Gran Alianza por el Cambio (1998-2000). Acuerdo entre facciones de los dos partidos tradicionales y figuras independientes bajo el liderazgo Conservador. Hasta el año 2000 el apoyo de los socios en el Congreso fue del 57% logrando mayorías en las comisiones permanentes y presidencias de Senado y Cámara.</p> <p>Pactos <i>Ad Hoc</i></p>	<p>Cuando se formó la coalición uribista se hacía problemático establecer el número de partidos ya que en esta primera legislatura era muy alto nivel de fragmentación partidista, para los años 2002 – 2003 el consenso se formaría a partir de la suma de voluntades individuales y no de partidos, es decir, el uribismo se consolidó en torno a una coalición heterogénea a la que ingresaron algunos líderes que se presentaron como independientes, empresarios políticos que se separaron de los partidos tradicionales, algunas figuras de los gremios y representantes del Partido Conservador.</p>
Contexto	<p>Crisis del modelo bipartidista/ Consenso mundial contra el terrorismo/Plan Colombia/desarrollo económico interno favorable/Reforma política</p>	<p>Reagrupamiento de los partidos políticos/Desarrollo económico interno favorable /Parapolítica y enfrentamiento entre ejecutivo y altas cortes en Colombia /Consenso mundial contra el terrorismo /Conflicto diplomático con Ecuador y Venezuela/</p>
Partido del Presidente	<p>Movimiento “Primero Colombia” sin representación en el Congreso. Inscripción de candidatura por firmas.</p>	<p>Movimiento “Primero Colombia” sin representación en el Congreso. Inscripción de candidatura por firmas.</p>
Partidos o facciones coaligados	<p>Conservador, Convergencia Ciudadana, Alas Equipo Colombia, Colombia Democrática, Colombia Viva.</p>	<p>Conservador, Cambio Radical, Partido de la U.</p>
Diseños Institucionales de Colombia con posible incidencia sobre la cooperación política	<p>Balotaje/Moción de censura vinculante/Elecciones semiconcurrentes/Reelección para congreso/ Sistema Hare/Listas cerradas, múltiples listas por partido.</p>	<p>Balotaje/Moción de censura vinculante/Elecciones semiconcurrentes/Reelección para congreso/Reelección presidencial inmediata/ Sistema D'Hondt (cifra repartidora)/ Listas cerradas o con voto preferente, Lista única de partido/Umbral del 2% para mantener la personería jurídica y para participar en la repartición de escaños.</p>
Poderes Presidenciales* P= Partidarios L= Legislativos	<p>P= <u>Bajos</u> hasta 2003 pues las reglas y el calendario electoral no ofrecían instrumentos para controlar a los miembros de la coalición del Presidente. <u>Moderados</u> luego de 2003 por la necesidad de coaliciones preelectorales y la posibilidad de reelección del</p>	<p>P= Moderado (Apoyo de los socios en el Congreso 58.5% ***) L= Amplios de Acción Moderados de Reacción</p>

	Presidente. (Apoyo de los socios en el Congreso 63.4%**) L= Amplios de Acción Moderados de Reacción	
Relaciones Ejecutivo/legislativo	Ejecutivo potencialmente dominante	Ejecutivo potencialmente dominante.
Sistema de Partidos/ Número Efectivo de Partidos NEP****	Multipartidista  NEP: 6.4	Multipartidista  NEP: 7.2
Carácter Gabinete	Representación Partidos o facciones de partido de la alianza en el gabinete 36.8%	Representación Partidos o facciones de partido de la alianza en el gabinete 47.6%
Tipo de alianza	Electoral/pactos <i>ad hoc</i>	Electoral / legislativa
Rendimientos	-Electorales : formación de mayorías para elección del presidente -Repartición Burocrática Intracoalicional - Control del proceso legislativo en ciertas áreas. -Apoyo Políticas Públicas: Política de Seguridad Democrática - Cohesión de figuras y grupos políticos uribistas en torno a formación de partidos políticos (efecto de la reforma política).	-Electorales : formación de mayorías en elección del presidente y Congreso -Repartición Burocrática Intracoalicional -Control del proceso legislativo en ciertas áreas. -Apoyo Políticas Públicas: Política de Seguridad Democrática - Cohesión de los grupos y movimientos socios en torno a la figura del presidente.

Fuente: Elaboración propia de acuerdo con Registraduría Nacional del Estado Civil, MOE, Congreso Visible, La Silla Vacía \* De Acción: poderes de decreto y de presupuesto, De Reacción: poderes de veto, veto parcial, iniciativa exclusiva. \*\*Aunque el apoyo de los socios supera el 60% este no es incondicional, varía según los proyectos de ley presentados y la negociación tiende a darse entre facciones y grupos más que con el partido en pleno. \*\*\*En este periodo la negociación empieza a darse ya con los partidos y no a título personal producto de la reforma política que les obligó a aglutinarse como colectividad manteniendo cierta disciplina. \*\*\*\* Desarrollado por Laakso y Taagepera, es el cálculo del número de partidos ponderado por su peso en términos de escaños.

En términos de facilitar la concertación política se afirma que uno de los poderes presidenciales que más pueden incidir se relaciona con la facultad que posee el jefe de Estado de nombrar y remover a sus ministros. Amorim Neto (1998) se refiere a la formación y distribución del gabinete como instrumento para construir coaliciones legislativas. Se podría esperar que la conformación de los gabinetes vendría hacer parte del proceso de negociación entre los socios tratándose de gobiernos de alianza, no

obstante se observa que no necesariamente existe congruencia entre el apoyo de los socios en el Congreso y la participación de los aliados en el gabinete presidencial.

Especialmente, en los dos gobiernos de Álvaro Uribe (2002-2006 y 2006-2010), se hace complejo establecer el carácter partidista del gobierno, la denominada “coalición uribista” en el Congreso no se correlaciona con este mecanismo por lo que no constituyó una coalición de gobierno<sup>14</sup>; la representación de partidos o facciones de partido de la alianza en el gobierno fue de 36.8% en el primer periodo y de 47.6% en el segundo gobierno. Esta situación se podría explicar en parte porque el presidente pudo llegar a la jefatura sin la mediación de un partido político específico, la amplitud del resultado electoral<sup>15</sup>, por la elevada favorabilidad de su imagen que estuvo en promedio en 71.3% sumados los ocho años de su gobierno<sup>16</sup>, a su vez, en Colombia, los poderes de decreto presidenciales crean menos incentivos para formar gabinetes de coalición ya que minimizan su dependencia del legislativo.

Para el caso del primer gobierno de Juan Manuel Santos (2010 – 2014) se evidencia que la congruencia partidista del gabinete<sup>17</sup> con relación a su antecesor se elevó. Desde 2010 empieza a evidenciarse mayor presencia del *Gobierno de Unidad* en el alto gobierno. Como se observa en la Tabla 3, la representación de partidos o facciones de los socios en el gabinete fue de 48.7% hasta 2014, y en lo que va de su segundo mandato (a julio de 2016), es de 85.1%. A diferencia de su antecesor, el Presidente Santos se presentó a elecciones con respaldo de un partido político (Partido Social de Unidad Nacional), su imagen presidencial no ha sido tan favorable como en el caso del expresidente Uribe ya que según datos del Latinobarómetro fue de 74.9% en 2011, 52.6% en 2013 y de 51.4% en 2015, a su vez, una de sus principales políticas y que centra la agenda legislativa, tiene que ver con un tema complejo como es el lograr éxito en el proceso de paz con las FARC por lo que el presidente ha necesitado del apoyo de los socios de la Unidad Nacional en

---

<sup>14</sup> Aplicando el concepto de Strøm (1990: 24-25), para el caso de la “Coalición Uribista” aunque existió un acuerdo partidista que le garantizó mayoría al presidente desde el legislativo para sacar adelante un programa de políticas públicas consensuado, los partidos socios (algunos de carácter personalista) no son lo suficientemente cohesionados para mantener cierto grado de institucionalidad y poder de negociación frente a la distribución de las carteras ministeriales.

<sup>15</sup> Un factor que puede tener incidencia sobre las alianzas en términos de poderes partidarios del presidente, tiene que ver con la “presidencialización de las elecciones” fenómeno recurrente en América Latina y que en sistemas presidenciales como el colombiano se hizo evidente con la amplitud del triunfo presidencial en el 2006 (62.2% en primera vuelta) que le dio al Presidente Álvaro Uribe una gran legitimidad durante su gobierno.

<sup>16</sup> Según cálculos del Latinobarómetro. [Online] <http://www.latinobarometro.org/latOnline.jsp>

<sup>17</sup> Es decir la asignación proporcional de ministros respecto al peso legislativo de las fuerzas que integran la coalición, es la composición ministerial con relación al apoyo que cada socio representa en el Congreso (Amorim Neto, 1998)

el Congreso<sup>18</sup>; esto podría explicar en parte el mayor reparto de beneficios a través de carteras ministeriales.

A su vez, frente a este poder integrativo que posee el jefe de Estado de nombrar y remover a sus ministros, aparece un incentivo institucional que vendría a dinamizar las relaciones ejecutivo – legislativo a través de juegos cooperativos (Reniu, 2008:9), relacionado con el recurso a la censura la cual se muestra conveniente como medida de contrapeso desde el legislativo y que podría afectar las alianzas políticas.

*Tabla 3*

GOBIERNO DE UNIDAD NACIONAL (2010-2016)\*

<b>Nombre alianza</b>	Unidad Nacional 2010-2014	Unidad Nacional 2014-2016
<b>Antecedentes</b>	Coalición Uribista	Gobierno de Unidad Nacional
<b>Contexto</b>	El Presidente Santos se deslinda políticamente de su antecesor/Inicio del proceso de paz con las FARC/Restauración de relaciones internacionales con los vecinos (Ecuador-Venezuela).	Preparación para el postacuerdo con las FARC/Polarización del electorado/Crisis de la izquierda en Sudamérica/Crisis por precio del petróleo.
<b>Partido del Presidente</b>	Partido Social de Unidad Nacional	Partido Social de Unidad Nacional
<b>Partidos Coaligados</b>	Cambio Radical, Liberal, Unidad Nacional, Conservador (no unificado)	Cambio Radical, Liberal, Unidad Nacional, Conservador (no unificado).
<b>Diseños Institucionales de Colombia con posible incidencia sobre la cooperación política</b>	Balotaje/Moción de censura vinculante/Elecciones semiconcurrentes/Reelección para congreso/Reelección presidencial inmediata/ Sistema D'Hondt (cifra repartidora)/Listas cerradas o con voto preferente/ Eliminación de la reelección presidencial inmediata/ Umbral del 2% para mantener la personería jurídica y para participar en la repartición de escaños.	Balotaje/Moción de censura vinculante/Elecciones semiconcurrentes/Reelección para congreso/Sistema D'Hondt (cifra repartidora)/Listas cerradas o con voto preferente/Incremento del umbral al 3% para participar en la repartición de escaños en circunscripciones plurinominales/ Eliminación de la reelección presidencial inmediata.
<b>Poderes Presidenciales**</b>	P= Amplio (Apoyo de los socios en el Congreso 76.8%)	P= Moderado (Apoyo de los socios en el Congreso 50.04%)

<sup>18</sup> Con apoyo de la Unidad Nacional se aprobó el Acto legislativo 01 de 2012, Por medio del cual se establecen instrumentos jurídicos de justicia transicional en el marco del artículo 22 de la Constitución Política. Diario Oficial No. 48.508 de 31 de julio de 2012. Por su parte, en mayo de 2016 se aprobó con apoyo de la Unidad Nacional en el Congreso y del Polo Democrático, el Acto Legislativo para la Paz que establece el cual establece la ruta que deberán tomar las leyes y reformas que exija lo pactado en la mesa de diálogos entre el gobierno y las FARC En: "Congreso aprueba en último debate blindaje jurídico a acuerdo final de paz" *El Espectador*, 1 de Junio de 2016.

<b>P= Partidarios</b> <b>L= Legislativos</b>	L= Amplios de Acción Moderados de Reacción	L= Amplios de Acción Moderados de Reacción
<b>Relaciones</b> <b>Ejecutivo/legislativo</b>	Ejecutivo potencialmente dominante	Ejecutivo potencialmente dominante
<b>Sistema de Partidos/ Número Efectivo de Partidos NEP</b>	Multipartidista  NEP: 5.4	Multipartidista  NEP: 6.8
<b>Carácter</b> <b>Gabinete</b>	Representación Partidos o facciones de partido de la alianza en el gabinete 48.7%	Representación Partidos o facciones de partido de la alianza en el gabinete 85.1%
<b>Tipo de alianza</b>	Electoral / Legislativa	Electoral / Legislativa / Gobierno
<b>Rendimientos</b>	-Electorales: formación de mayorías en elección del presidente y Congreso -Repartición Burocrática Intracoalicional -Apoyo Políticas Públicas: Plan Nacional de Desarrollo Prosperidad para Todos – proceso de paz. - Control del proceso legislativo en ciertas áreas.	-Electorales: formación de mayorías en elección del presidente y Congreso -Repartición Burocrática Intracoalicional - Carteras Ministeriales. -Incidencia sobre las políticas públicas: Plan Nacional de Desarrollo Todos por un Nuevo País - proceso de paz. - Control del proceso legislativo en ciertas áreas.

Elaboración propia de acuerdo con: Parra (2013), Registraduría Nacional del Estado civil, Misión de Observación electoral MOE \*A Julio de 2016 \*\* De Acción: poderes de decreto y de presupuesto, De Reacción: poderes de veto, veto parcial, iniciativa exclusiva.

Para el caso colombiano existe la censura y es de carácter vinculante<sup>19</sup>, y a pesar de que varios ministros han sido llevados al congreso en virtud de este mecanismo vigente desde 1991, nunca ha prosperado un caso, fundamentalmente porque hasta 2007<sup>20</sup> se exigía la mayoría absoluta en las dos cámaras para retirar al ministro de su cargo<sup>21</sup>, a su vez, durante los periodos de gobierno analizados, los presidentes siempre han contado con coaliciones mayoritarias en el Congreso, o en algunos casos los ministros han renunciado antes de que prospere la moción<sup>22</sup>. Siguiendo la tradición y a pesar de los ajustes a esta medida se encuentra que, por ejemplo, en el año 2009 el liderazgo presidencial en el

<sup>19</sup> Los ministros son individualmente responsables tanto ante el presidente como ante el congreso; por tanto, este último puede censurar o, en su caso, emitir voto de falta de confianza a los ministros, quienes entonces deben separarse del cargo.

<sup>20</sup> A partir de 2008 entró en vigor la modificación para que una sola de las cámaras del Congreso pueda promover la renuncia forzosa de los ministros, superintendentes y jefes de departamentos administrativos. Véase: “*La Piedra en el Zapato de la Moción de Censura*”, El Espectador, 27 de diciembre de 2007.

<sup>21</sup> Véase. Constitución Política de Colombia. Art. 135, num. 9. [Online] [http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/cp/constitucion\\_politica\\_1991.html](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/cp/constitucion_politica_1991.html)

<sup>22</sup> Como en el caso de del Ministro del Interior Néstor Humberto Martínez en el año 2000, de Interior y de Justicia Fernando Londoño en 2003, De Transporte, Germán Cardona en 2012 (Ver Duque, 2015:1)

senado - mayoría absoluta de la “coalición uribista”- impidió hacer efectiva la moción de censura sobre el Ministro de Agricultura por el manejo que le dio esta cartera al cuestionado Programa Agro Ingreso Seguro<sup>23</sup>, tampoco prosperaron los casos de Juan Manuel Santos y Jorge Alberto Uribe ambos ministros de defensa para la época, Diego Palacio Ministro de Protección Social y Sabas Pretelt de la Vega Ministro del Interior y Justicia a quienes se les aplicó la moción de censura durante la legislatura 2006 – 2010 (Hernández, 2010). Ya en el gobierno Santos, según Wills y Santamaria (2013), aspectos como el tamaño de la coalición de gobierno, el tipo de mayoría que se requiere para aprobar una moción de censura, el poder del Jefe de Estado para nombrar y remover a los miembros de su gabinete y el poder partidista de los ministros, explicarían en parte, el que tampoco hayan prosperado los intentos de moción de censura en los últimos años.

Desde el punto de vista legislativo, además de los poderes de acción y reacción, los presidentes cuentan con la figura del plebiscito, se trata de un diseño a menudo vinculado a una situación en la cual los ciudadanos no confían en los gobernantes y se apoyan en la consulta directa para poder superar las estructuras políticas existentes. En el plano coalicional, el plebiscito llevaría a debilitar las posibilidades de apoyos partidarios en la medida en que adquiere un carácter más personalista, que vendría a maltratar “los códigos de la racionalidad legal para pronunciar los elementos carismáticos y un decisionismo imperativo e implicaría algún grado de desarreglo de las instancias representativas” (Lanzaro, 2001: 28).

El mecanismo plebiscitario en Colombia no ha sido utilizado de forma tan recurrente como en otros países latinoamericanos, en el año 2003 el Presidente Álvaro Uribe utilizó esta figura pero sin éxito<sup>24</sup>. A partir de los resultados de dicha experiencia se observa que “los instrumentos de democracia directa son muy difíciles de usar a escala nacional y significan un alto costo político. Luego el Presidente necesita negociar (Botero, Hoskin y Pachón, 2010: 59), así, el presidente colombiano optaría por una combinación entre los poderes legislativos que le permite la Constitución y el recurso al Congreso para

---

<sup>23</sup> “El programa fue diseñado por el ex ministro de Agricultura Andrés Felipe Arias en el gobierno de Álvaro Uribe. El programa se vio implicado en una serie de escándalos relacionados con la corrupción y la entrega de recursos a grandes propietarios y figuras públicas”. “Agro Ingreso Seguro” Periódico *El Tiempo*, 12 de diciembre de 2011.

<sup>24</sup> “La única pregunta aprobada fue la norma de “muerte política” que prohíbe a personas condenadas por delitos de corrupción candidatizarse a cargos públicos o recibir contratos del Estado. Las demás 14 preguntas, que incluían límites sobre las pensiones estatales y el congelamiento de los salarios de funcionarios públicos, fueron declaradas nulas debido a la escasa participación de los votantes”. “Colombia: confirmada derrota en referendo”, BBC, 3 de enero de 2004. [Online] [http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/specials/2003/balance\\_2003/newsid\\_3364000/3364751.stm](http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/specials/2003/balance_2003/newsid_3364000/3364751.stm)



el trámite de sus proyectos por vía legislativa. En el caso del gobierno Santos en este su segundo mandato, el Presidente decidió recurrir al plebiscito como mecanismo para refrendar los Acuerdos de Paz de la Habana (2 de Octubre de 2016) y legitimar el proceso.

Dos figuras podrían incidir sobre los poderes partidarios del presidente en Colombia y sobre la posibilidad de mantenimiento de las alianzas, se trata de la reelección inmediata del presidente y de la segunda vuelta en la elección presidencial. En cuanto al primero de ellos, se considera que este mecanismo se constituye en incentivo al mantenimiento de las coaliciones ya que permitiría obtener la continuidad del presidente. Buquet (2007:10) considera que “una coalición reformista que se sienta apoyada popularmente preferirá optar por incorporar la reelección presidencial inmediata al ordenamiento electoral, particularmente cuando la figura presidencial sea el factor esencial de ese apoyo. En cambio, una coalición declinante optará por impedir esa posibilidad”. Según este autor, la adopción de la reelección inmediata hace parte de las medidas que aportan eficacia al sistema en detrimento de su legitimidad y favorecen los intereses de alianzas gobernantes que cuentan con apoyo popular. El análisis del comportamiento en el Congreso de la coalición uribista”<sup>25</sup> en el proceso hacia la aprobación de este mecanismo corroboraría lo anterior.

Este reforzamiento de la figura presidencial coincide con un periodo en donde presidentes de la región en ejercicio de sus cargos impulsaron la figura de la reelección presidencial inmediata, ante la posibilidad de la reelección inmediata del presidente pueden darse procesos de negociación política sobre la base de un segundo periodo de gobierno, también podría suceder que el presidente conserve el apoyo del Congreso por más tiempo dando mayor continuidad y estabilidad a las políticas implementadas (Payne, Zovatto, Mateo, 2006: 334) y que posea más herramientas para sancionar a los desertores de su partido.

La reelección presidencial inmediata tendría un gran efecto para el mantenimiento de la autodenominada “Coalición Uribista”<sup>26</sup> ya que esta se fortalecería en el segundo mandato (2006-2010) debido a la continuidad del presidente que se vio favorecido con la

---

<sup>25</sup> La Coalición Uribista impulsora del proyecto logró las mayorías necesarias para que luego de ocho debates en dos vueltas se aprobara en el Congreso la reforma constitucional que permitía la reelección inmediata del presidente de la República. “Congreso Aprobó Reección”, Periódico *El Tiempo*, 1 de Diciembre de 2004.

<sup>26</sup> Inicialmente la conformaron el Partido Conservador, Cambio Radical, Colombia Democrática, Convergencia Ciudadana y Colombia Viva, posteriormente por efecto de la Reforma política de 2003 se le sumaron el Partido Social de Unidad Nacional y el Partido Alas Equipo Colombia.

aprobación en el año 2005 de la reelección presidencial inmediata, permitiéndole el contingente legislativo suficiente para sacar adelante la agenda legislativa.

Si bien se pronosticaba la desintegración de la alianza al comenzar el segundo periodo de gobierno (Olivella y Vélez, 2006), el poder partidario del presidente se mantuvo relativamente estable hasta el final del mandato en agosto de 2010, a pesar de algunos problemas de indisciplina al interior de los socios de la alianza. Lo anterior podría explicarse en parte por la habilidad personal del presidente para mantener unida la coalición de partidos que le apoyaron en el legislativo dado que no contaba con una fuerza política propia que tuviese representación parlamentaria<sup>27</sup>.

Para las elecciones presidenciales en 2014 el presidente Santos también recurrió a la figura de la reelección con apoyo de la Unidad Nacional, pero en 2015 la votación favorable del Congreso de la República al proyecto de Acto Legislativo 018 de 2014 sobre equilibrio de poderes y reajuste institucional, impulsó la eliminación de la reelección presidencial<sup>28</sup> lo que a futuro podría afectar la dinámica coalicional.

A su vez, un aspecto que puede incidir en la estabilidad de las coaliciones de gobierno se relaciona con el periodo crítico preelectoral por lo atractivo que resulta abandonar los acuerdos con el gobierno y distanciarse de la gestión presidencial debido a que como afirma Garrido: “sus líderes sienten que el apoyo al gobierno no les permite explotar las ventajas de sus éxitos y realizaciones que el presidente o su partido tienden a atribuirse en exclusiva, pero tienen que compartir los costes derivados de sus errores... o se les hace corresponsables de sus fracasos” (2003: 56); a su vez, el mandato fijo del presidente en este caso ayuda a identificar el momento oportuno de abandono de la alianza. Cuando solo falta dos años para el término del gobierno Santos, se logra identificar este factor pues a raíz de la conformación de la terna para fiscal general de la nación y de la petición formal del presidente Santos de renuncia protocolaria a sus ministros en abril de 2016 ante la renovación parcial de su gabinete dado su interés por conformar el “Gabinete del Postconflicto”, se empezó a sentir la inconformidad de los socios dentro de la alianza<sup>29</sup>, el Partido Liberal por ejemplo, desea una reconfiguración

---

<sup>27</sup> Según el reglamento 01 de 2003 del Consejo Nacional electoral de Colombia: “los grupos significativos de ciudadanos y los movimientos sociales también podrán inscribir candidatos a corporaciones públicas y cargos uninominales, en cuyo caso deberán acreditar el número de firmas señalado”. El Presidente Álvaro Uribe utilizaría esta figura en las dos candidaturas presidenciales inscribiéndose como independiente bajo la denominación “Primero Colombia”. “Reglamento 01 de 2003”, Consejo Nacional Electoral.

<sup>28</sup> “Tanto el Gobierno como la mayoría de los partidos políticos coincidieron en que la decisión del Congreso, en el año 2004, de permitir la reelección presidencial, desequilibró el sistema de pesos y contrapesos democráticos.

<sup>29</sup> Véase: “Se termina de atomizar la Unidad Nacional de Santos en el Congreso”. *El Espectador*, 4 de mayo 2016

de la Unidad Nacional. Posiblemente cada aliado presentará su propio candidato a las elecciones presidenciales de 2018.

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

Aunque se afirma que los presidentes electos en segunda vuelta tienden a tener menos apoyo parlamentario que los que ganaron por mayoría simple (Jones; 1994), este no sería el caso del Presidente colombiano Álvaro Uribe toda vez que tanto en 2002 como en 2006 a pesar de no necesitar el apoyo de la coalición en segunda vuelta, mantuvo el contingente legislativo necesario para sacar adelante sus principales iniciativas.

Sobre el mecanismo de la doble vuelta en la elección presidencial se encuentra que según resultados divulgados por la Comisión Nacional Electoral, en las elecciones de 2002 y 2006 el masivo apoyo de los socios de la alianza y la alta favorabilidad entre el electorado, le permitió al presidente imponerse desde la primera ronda: No pasó lo mismo en las elecciones de 2010 y 2014 cuando se utilizaría la figura del balotaje; en 2010 el gran número de candidatos en la primera ronda llevaría a inesperadas alianzas para la segunda vuelta y en los comicios de 2014 dado que el presidente no logró ganar en primera vuelta, el apoyo de los socios de alianza (los partidos de la Unidad Nacional) y otros actores sociales y políticos al presidente Santos para ser reelecto, sería decisiva logrando el 50.98% de los votos contra el 44.98% de su oponente del Centro Democrático Oscar Iván Zuluaga (Registraduría Nacional del Estado Civil, Elecciones 2014).

Existe otro factor relacionado con el poder partidario del presidente - por el efecto arrastre de la elección presidencial sobre la elección parlamentaria<sup>30</sup> - y que pudiese tener

---

<sup>30</sup> Según Shugart y Carey, es probable que si las elecciones para Presidente y Congreso se realizan el mismo día, sean menos los partidos que obtengan proporciones significativas de votos en las elecciones legislativas ya que muchos electores “*suben al carro*” de su candidato presidencial favorito y votan por las listas completas de ese mismo partido al Congreso (1992).

efectos en términos de alianza, se trata la concurrencia o no concurrencia de las elecciones ejecutivo - legislativo. Se afirma que cuando las elecciones no son simultáneas, aunque puede suceder que los partidos pequeños tengan una participación más efectiva, también se pueden propiciar mayores obstáculos en la formulación eficiente de políticas públicas pues aumenta las probabilidades de que el partido o partidos que apoyan al presidente no obtengan mayorías en el legislativo, por lo que “los partidos de oposición a menudo ganan terreno pues los votantes aprovechan la oportunidad para protestar por el desempeño del gobierno que en ese momento está en el poder” (Payne, Zovatto, Mateo, 2006: 25).

No obstante, si se aplica al caso colombiano en donde las elecciones para Presidente y Congreso no son simultáneas, la afectación sobre los poderes partidarios del jefe del ejecutivo pareciese no ser determinante ya que como variante en el contexto latinoamericano una elección y otra se encuentra separada por un lapso de dos meses solamente (para congreso en el mes de marzo y para presidente en el mes de mayo cada 4 años). Podría explicarse siguiendo a Carey (1994), en que existe una fuerte relación entre el tiempo que transcurre desde la elección presidencial y las posibilidades de que, en este caso, “la coalición de gobierno” obtenga una mayoría en las elecciones legislativas.

## CONCLUSIONES

Desde los años noventa se sucedieron algunas transformaciones en el sistema de partidos en Colombia dada la apertura del sistema político hacia la participación ciudadana. Esta nueva dinámica impulsó el cambio del bipartidismo hacia el multipartidismo lo que propiciaría en los inicios del siglo XXI el reordenamiento partidista que suscitó ciertas transformaciones en la formación y el establecimiento de alianzas políticas.

La funcionalidad de la concertación establecida especialmente a partir de 2002 y hasta 2010, tiende a evidenciarse más en el campo legislativo y en menor medida en el ámbito electoral ya que en el caso del gobierno de Álvaro Uribe, su imagen favorable le permitió en las dos elecciones presidenciales prescindir de los partidos, a su vez, el estudio de la repartición burocrática entre los miembros de la alianza no es visible desde la conformación del gabinete, lo que sugiere analizar los incentivos de los socios de alianza más allá de la repartición de carteras ministeriales.

En el caso de la concertación partidista que ha venido apoyando al presidente Juan Manuel Santos desde 2010 denominada *Unidad Nacional*, ha adquirido el carácter de

alianza electoral, legislativa y de gobierno ya que como se ha mostrado anteriormente, en ella se suceden las características descritas en la teoría coalicional bajo las condiciones propias del sistema presidencial de gobierno.

Con relación a los diseños institucionales y su incidencia en las experiencias de concertación construidas sobre un sistema de partidos que se ha movido entre el multipartidismo atomizado y atenuado, se observa que han incidido de forma diferenciada en las dos experiencias de concertación analizadas. La reelección presidencial, la doble vuelta en la elección presidencial, los poderes legislativos del Jefe de Estado, especialmente el poder integrativo que posee el jefe de Estado de nombrar y remover a sus ministros, el nivel de éxito legislativo del ejecutivo, tuvieron incidencia en mayor o menor grado en los cuatro periodos de gobierno, no obstante, otros factores también explicarían el comportamiento coalicional, se destacan el clima de polarización que experimenta el país y el grado de favorabilidad en la imagen presidencial.

## **BIBLIOGRAFÍA**

1. Albala, A. Parra, E. (2011). ¿Nuevos actores, nuevas prácticas? Los casos de reordenamiento de los bipartidismos en Argentina, Colombia y Uruguay desde la década de los años ochenta. *Estudios Políticos*, novena época, 24 (septiembre-diciembre, 2011) pp.153-180
2. Agro Ingreso Seguro. (2011, 12 de diciembre). *El Tiempo*, p. 5
3. Amorim, O. (1998): “Cabinet Formation in Presidential Regimes: An Analysis of 10 Latin American Countries”, en *Instituciones y Desarrollo*, Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, pp. 385-410.
4. Archard, D. Gonzalez, L. (eds) (2004). Un desafío a la democracia, los partidos en Centroamérica, Panamá y República Dominicana, en Banco Interamericano de Desarrollo/Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral y la Organización de los Estados Americanos.
5. Archer y Shugart (2002). “El potencial desaprovechado del predominio presidencial en Colombia”, en Scott Mainwaring y Matthew Soberg Shugart.- I (ed). *Presidencialismo y democracia en América Latina*. Buenos Aires: Paidós.
6. Botero, F. Hoskin, G. y Pachón, M. (2010). Sobre Forma y Sustancia: Una Evaluación de la Democracia Electoral en Colombia. *Revista de Ciencia Política*, Vol. 30 (1), pp. 41 - 64

7. Buquet, D. (2007). Entre la legitimidad y la eficacia: reformas en los sistemas de elección presidencial en América Latina. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 16 (1), pp.35-49
8. Bushnell, D. (2000). *Colombia Una Nación a Pesar de Sí Misma*. Bogotá: Planeta.
9. Cepeda, F. (2012). *Mesa de Unidad Nacional: ¿Una Vocación diferente?*. Bogotá: ECOE
10. Dargent, E. Muñoz, P. (2011). “Democracy Against Parties? Party System Desinstitutionalization in Colombia”, *Journal of Politics in Latin America*, 3 (2), pp. 43-71.
11. Duque, J. (2015). La moción de censura en Colombia. Reglas, coaliciones e intentos fallidos. *Colombia Internacional*, 83, pp. 43-75.
12. Duque, J. (2014). Partidos y partidismo. Los partidos políticos colombianos y su enraizamiento en la sociedad. *Revista Facultad de Derecho y Ciencias Políticas*. 44 (120), pp.311-347
13. Duque, J. (2011). Redefinición de las reglas de juego Las reformas al sistema electoral colombiano como un caso de volatilidad institucional, 1991-2011. *Papel Político*, 16 (2), pp. 421-460
14. Escamilla, A. Sánchez, R. (2016). Las facultades constitucionales del Ejecutivo en América Latina: entre la concentración y la dispersión de poder. *Estudios Políticos*. 37, pp. 111-141
15. Batlle, M. Puyana, J.R. (2013). Reformas políticas y partidos en Colombia: cuando el cambio es la regla. *Politai: Revista de Ciencia Política*, 4 (7), pp.73-88
16. Botero, F. Losada R. y Wills, L. Sistema de partidos en Colombia 1974–2010: ¿la evolución hacia el multipartidismo? Borrador de capítulo para el libro Estabilidad y cambio en los sistemas de partidos en América Latina (1978–2010) compilado por Manuel Alcántara y Flavia Freidenberg.
17. Colombia: confirmada derrota en referendo. (2004, 3 de enero). *BBC*, [Online] [http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/specials/2003/balance\\_2003/newsid\\_3364000/3364751.stm](http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/specials/2003/balance_2003/newsid_3364000/3364751.stm)
18. Congreso aprueba en último debate blindaje jurídico a acuerdo final de paz. (2016, 1 de junio). *El Espectador*, p. 3
19. Congreso Aprobó Reelección, (2004, 1 de diciembre). *El Tiempo*, p. 1

20. Corporación Latinobarómetro (2014). *La Aprobación de gobierno 2002 – 2013*. Consultado el 14 de octubre de 2015, Banco de Datos en Línea: <file:///C:/Users/eparra86/Downloads/F00001938-INFORME LB 2013.pdf>
21. Giraldo, F. (2014). *Partidos Políticos en Colombia: Evolución y Prospectiva*. Bogotá: Fundación Konrad Adenauer.
22. Gutiérrez, F. (2007). *Lo Que el Viento se Llevó 1958 – 2006*. Bogotá: Norma.
23. Hernández, A. (2010). La participación ciudadana en Bogotá, 1990-2010. *Colombia Internacional* 71, pp. 85-107
24. Histórico de Resultados Electorales (n.d.). Consultado el 23 de octubre de 2015, Registraduría Nacional del Estado Civil – Colombia: <http://www.registraduria.gov.co/>
25. Kline, H. (1983). *Colombia Portrait of Unity and Diversity*. Boulder Colorado: Westview Profiles.
26. Piedra en el Zapato de la Moción de Censura. (2007, 27 de diciembre). *El Espectador*, p. 5
27. Lanzaro, J. (2001). *Tipos de Presidencialismo y Coaliciones Políticas en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO.
28. Mainwaring, S. Shugart, M. (Comp.) (2002). *Presidencialismo y Democracia en América Latina*. Buenos Aires: Paidós.
29. Misión de Observación electoral MOE. *Resultados Electorales* (2014). [Online] [http://moe.org.co/home/doc/moe\\_mre/2014/ResultadosseleccionesCongreso2014.pdf](http://moe.org.co/home/doc/moe_mre/2014/ResultadosseleccionesCongreso2014.pdf)
30. *Para las candidaturas presidenciales de 2010 el número de firmas fue de 350.000*. (n.d.). Consultado el 16 de agosto de 2015, Consejo Nacional Electoral: <http://www.cne.gov.co>
31. Parra, E. (2013). *Dinámicas Coalicionales en sistemas presidenciales de América Latina: el Caso de Colombia (2002 – 2010)*. Barcelona: Universidad de Barcelona. (Tesis Doctoral).
32. Payne, M. Zovatto, D. Mateo, M. (2006). *La Política Importa, Democracia y Desarrollo en América Latina*. Washington: BID.
33. Rodríguez, J.C. y Botero, F. (2006). Ordenando el Caos. Elecciones Legislativas y Reforma Electoral en Colombia. *Revista de Ciencia Política*. 26 (1), pp. 138 - 151

34. Reniu, J. (2008). Los Gobiernos de Coalición en los Sistemas Presidenciales de Latinoamérica. Elementos para el Debate. *Documentos CIDOB – América Latina*, 25, Junio de 2008.
35. Se termina de atomizar la Unidad Nacional de Santos en el Congreso. (2016, 4 de mayo). *El Espectador*, p. 3.
36. Senado de la República. *Constitución Política de Colombia* (n.d.). Consultado el 17 de noviembre de 2015, Secretaría del Senado de la República: [http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion\\_politica\\_1991.html](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991.html)
37. Strøm, K. (1990). A Behavioral Theory of Competitive Parties. *American Journal of Political Science*, 34 (2), pp. 565-98
38. Tsebelis, G. (2006). *Jugadores con Veto: Cómo Funcionan las Instituciones Políticas*. México: Fondo de Cultura Económica.
39. Weyland, K. (2009). Institutional Change in Latin America: External Models and their Unintended Consequences. *Journal of Politics In Latin America*. 1 (1), pp. 37-66
40. Wills, L. y Santamaria, N. (2013). La moción de censura en Colombia: evento poco probable. *Razón Pública* [En Línea], 28 de octubre de 2013, [Online]: <http://www.razonpublica.com/index.php/politica-y-gobierno-temas-27/7151-la-moci%C3%B3n-de-censura-en-colombia-evento-poco-probable.html>
41. Zovatto, D. Orozco, J. (2008). Reforma Política y Electoral en América Latina 1978-2007: Lectura Regional Comparada. *Reforma Política y Electoral en América Latina 1978-2007*. México: UNAM-IDEA.