



AINKAA

Revista de Estudiantes de Ciencia Política
Volumen 4 - N° 7 / e-ISSN: 2590-7832
Enero - junio de 2020

Las posturas ideológicas de los actores políticos y su influencia en la estabilidad democrática: el caso de Colombia y Uruguay

María Alejandra Ríos Saldarriaga
Iván Andrés Ordóñez Ordóñez
Universidad Nacional de
Colombia, Sede Medellín





AINKAA

Las posturas ideológicas de los actores políticos y su influencia en la estabilidad democrática: el caso de Colombia y Uruguay

María Alejandra Ríos Saldarriaga¹

Iván Andrés Ordóñez Ordóñez²

Resumen

Las posturas adoptadas por los actores políticos que, con el fin de cumplir sus objetivos de política pública evaden los controles legislativos o intentan reformar la constitución, representan un aspecto de radicalización política que erosiona la democracia. Colombia y Uruguay, dos repúblicas presidencialistas analizadas en diferentes periodos, nos muestran cómo las tendencias ideológicas de los líderes, enmarcadas en determinadas condiciones estructurales, pueden afectar el rumbo democrático. En Colombia, la subversión del orden legal promovido por el polémico discurso político de Álvaro Uribe Vélez afectó la estabilidad institucional y el equilibrio de poderes, provocando que el Estado se encaminara hacia un debilitamiento progresivo de la democracia; mientras que, en Uruguay, el presidente Tabaré Vázquez implementó alianzas estratégicas mediante el consenso, que le permitieron

1. Estudiante de pregrado de Ciencia Política, Universidad Nacional de Colombia, Sede Medellín. marioss@unal.edu.co

2. Estudiante de pregrado de Ciencia Política, Universidad Nacional de Colombia, Sede Medellín. iaordonezo@unal.edu.co

generar favorabilidad parlamentaria sin incurrir en medidas para subvertir el orden legal. En un análisis comparativo se observará la intervención del orden legal en ambos gobiernos.

Palabras clave: erosión democrática, radicalización, reformas constitucionales, orden legal, mecanismos de control.

Introducción

A propósito de la democracia, Sartori (1974) plantea que “El concepto democracia hace referencia tanto a un conjunto de ideales como a un sistema político, [...]” (p. 489). En este sentido, podríamos decir que la ideologización de la democracia hace de esta un régimen vulnerable a las posturas o discursos adoptados por los actores políticos más influyentes de un país. De aquí, radica la importancia del estudio de Aníbal Pérez-Liñán (2016) en su texto *Democracia, radicalización, y agencia política en América Latina*, puesto que allí este resalta la responsabilidad que dichos actores políticos tienen en el devenir de las democracias latinoamericanas; responsabilidad que puede ser asumida o no por los líderes de cada país dependiendo de su afinidad con los ideales democráticos y sus intereses de perpetuación hegemónicos en el poder.

Bien sabemos que luego de las reformas neoliberales en los años 90, las democracias latinoamericanas comenzaron a desestabilizarse. Las reformas a nivel institucional, inducidas por los organismos internacionales como el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial,

implicaron restricciones fiscales, fusiones administrativas y privatizaciones intensivas en todos los niveles, bajo la presión de la deuda externa y la complicidad política con las élites nacionales para desplegar el modelo neoliberal y desplazar el Estado interventor de manera inmediata. David Roll (2018), entre otros autores, señala las tensiones que se originan entre el mercado y el Estado, manifestación de un dualismo conflictivo entre lo público y lo privado, que aparece desde los años ochenta como un fenómeno de gran relevancia para entender los deterioros de la calidad democrática o las movilizaciones extensivas que se dieron en América Latina como consecuencia de las exclusiones políticas y económicas que pusieron en entredicho las garantías para la protección de los derechos fundamentales de diferentes grupos poblacionales –indígenas, campesinos, obreros–³.

Por su parte, Roll (2018) dice que “si el Estado no se hace invasivo de nuevo, las leyes del mercado podrían reemplazar a las autoridades, podrían dejar incluso a las democracias como un simple adorno, sin sus vocaciones primigenias de libertad e igualdad” (p. 12). Así mismo, arguye que contradictoriamente aquellas fuerzas reales de poder que antes constituían una amenaza para la democracia: un Estado absolutista, los medios de comunicación parcializados y los partidos políticos, quienes cooptan el Estado y no representan la sociedad civil, son ahora las fuerzas que pueden salvar

3. Para ampliar más información consultar el texto de Silva (2015, pp. 407-444).

las democracias. Las leyes de mercado están arrinconando el Estado interventor poniendo en peligro la democracia.

Por otra parte, pero conectado con lo anterior, Pérez-Liñán (2016) plantea que el grado de radicalismo que los actores expresan está influido por sus preferencias; radicalismo que puede conllevar a adoptar posturas intransigentes en la gobernanza, generando dinámicas de polarización sociopolíticas que afectan el ejercicio de la democracia. Las posturas de los actores radicalizados expresan preferencias inflexibles por políticas de cualquier índole, sin importar que aquellas perjudiquen a ciertos sectores y esto les signifique costos considerables; incluso, estos actores podrían manifestar intentos por subvertir el orden legal para llevar a cabo sus intereses hegemónicos en el poder o adoptar acciones violentas para imponer sus deseos en las políticas públicas.

La radicalización representa entonces un gran inconveniente en el desarrollo de un sistema democrático pleno, pues esta puede desestabilizar el mandato presidencial, comenzar un deterioro en la institucionalidad y entorpecer la competencia democrática a la hora de elegir las acciones políticas del gobierno. En tanto la radicalización se presenta cuando los actores políticos quieren imponer sus preferencias sin negociación alguna, situación que erosiona considerablemente a los sistemas democráticos (Pérez-Liñán, 2016), la deliberación política se limita por aquellas posturas radicales de los actores, ya sea por el ejecutivo o la oposición, que junto con la reducción de la competencia

efectiva⁴ entre los contendientes políticos, los regímenes democráticos pueden pasar a ser semidemocráticos ante los matices autoritarios que van surgiendo.

Con el fin de analizar el fenómeno de la erosión democrática en América Latina, retomaremos el concepto de radicalización de Aníbal Pérez-Liñán como guía comparativa para el desarrollo del presente trabajo, en el cual analizaremos las acciones, reformas o intentos que tenían por objeto subvertir el orden legal⁵ en el período presidencial de Tabaré Vázquez en Uruguay y Álvaro Uribe Vélez en Colombia. Tomando en cuenta la diferencia ideológica de ambos gobiernos, partimos de la siguiente pregunta orientadora: ¿los gobiernos de Álvaro Uribe Vélez en Colombia y Tabaré Vázquez en Uruguay buscaron subvertir el orden legal para alcanzar sus objetivos de política pública?

Metodología

Para dar solución a la pregunta planteada se analizará la radicalización en cada gobierno a partir de la intención por subvertir el orden legal que expresan los actores políticos en cada uno de los países durante el periodo comprendido entre 2005 y 2010 para el gobierno uruguayo

4. Esto es un golpe directo a la calidad democrática, puesto que uno de sus pilares básicos es el funcionamiento del sistema electoral con todas sus garantías; cuando las garantías no se dan, los actores políticos se polarizan y disminuyen su disposición a seguir las vías institucionales.

5. Con orden legal se refiere a todo el ordenamiento jurídico de un Estado; es decir, el conjunto de normas que pautan, fundamentan y regulan su ejercicio.

y el periodo referido al primer mandato presidencial de Álvaro Uribe Vélez (2002-2006). Es decir, haremos un análisis comparativo de variables cualitativas (Della Porta & Keating, 2013). Las hipótesis resultantes nos permitirán establecer si las democracias analizadas fueron o no erosionadas en cuanto a este aspecto.

La elección del periodo del gobierno uruguayo se hizo por dos razones: la primera, por la ruptura del predominio de los partidos tradicionales que se remonta a antes de la conformación de la república uruguaya por la entrada del Frente Amplio, partido progresista que irrumpió con el sistema predominantemente bipartidista de Uruguay (Lissidini, 2002); y el segundo, porque Uruguay venía de una crisis económica considerada la más fuerte de su historia entonces es un aspecto relevante que combinado con el anterior, convierten este periodo en un punto de inflexión de la política uruguaya. Por otra parte, el periodo de gobierno de Álvaro Uribe Vélez (2002-2006), se elige porque este gobierno es considerado uno de los más polémicos en cuanto al proceder político e ideológico del mandatario, lo que garantizó un reconocimiento particular en la historia colombiana.

El método comparado entre variables busca identificar correlaciones entre las variables que explican un fenómeno en más de un caso. En este trabajo, se compara la erosión democrática a partir de la radicalización de los gobiernos de Colombia y Uruguay, como resultado de su deseo por cambiar el orden legal para alcanzar sus objetivos. Esta comparación se basa en el

sistema de máxima diferencia, ya que “Las diferencias entre países distintos pueden utilizarse para comparar contextos; [...] Un diseño de sistemas muy diferentes permite verificar si una correlación es verdadera, sea cual sea el país” (Della Porta & Keating, 2013, pp. 229-230). De manera que la correlación a la cual se hace referencia (la influencia de la postura de los actores políticos, analizado desde su deseo por subvertir el orden legal, en la desestabilización y erosión democrática) se sustenta en los resultados de la investigación comparativa de Aníbal Pérez-Liñán.

Elegimos trabajar con sistemas diferentes⁶ debido a que, a pesar de que ambos países presentan algunos factores similares, tales como: tipos de regímenes democráticos presidencialistas, países pertenecientes a la región andina, entre otros aspectos; lo que predomina son diferencias recalables en su historial y configuración sociopolítica de su sistema político y de partidos. Ambos casos son diferentes pero existe un factor causal distintivo, el cual se soporta en la teoría de Aníbal Pérez-Liñán sobre la radicalización de los gobiernos y la importancia del agenciamiento o liderazgo. Por tanto, “este tipo de análisis se centra en un nivel más bajo que el sistémico, casi siempre al nivel de

6. Partiendo del hecho de que en el trabajo de Aníbal Pérez-Liñán (2016), invita a otorgarle una mayor importancia a la capacidad de agencia de los líderes latinoamericanos, observando y estableciendo una relación entre el nivel de radicalización de un actor –junto algunas disposiciones institucionales–, y la estabilidad democrática de un país.

los actores individuales” (Della Porta & Keating, 2013, p. 218).

Se contraponen el gobierno de Tabaré Vázquez, perteneciente al partido político del Frente Amplio, el cual se define como popular, democrático, progresista; como un gobierno que se suma a las primeras experiencias socialdemócratas en América Latina; y el gobierno de Álvaro Uribe Vélez, quien subió al poder con ayuda del movimiento político *Asociación Primero Colombia*, movimiento apoyado por partidos tradicionales de la política colombiana y empresarios; además de constituir su gobierno sobre una corriente basada en la “seguridad democrática”, la cual se alimenta del fortalecimiento de la fuerza pública y la cooperación ciudadana contra el terrorismo; un Estado austero en la intervención social y cuyas acciones redujeron las condiciones laborales y autoritario reflejado en el fortalecimiento del poder ejecutivo. “[...] la acción del Estado colombiano, bajo la jefatura de Uribe Vélez, le ha otorgado un peso mayor al fortalecimiento militar y a la estrategia de guerra que a los propósitos de contrarrestar las condiciones de pobreza, desempleo e inequidad social” (Quintanar & Von Oertel, 2010, p. 5).

Es por eso que se tomarán en cuenta algunos aspectos contextuales del gobierno y nacionales que permitan encontrar sentido a las motivaciones que alientan a estos actores a tomar o no posturas radicales, puesto que, como Pérez-Liñán (2016) precisa los “líderes y organizaciones forman sus preferencias por ciertas políticas públicas en un contexto histórico dado” (p. 14); agrega además, que estas

preferencias están influenciadas por condiciones estructurales y son estables por lo menos a mediano plazo (Pérez-Liñán, 2016). La contextualización es por tanto clave para entender algunas dinámicas diferenciadas entre ambos gobiernos e ir caracterizando las unidades de análisis.

Como el objetivo de este trabajo es argumentar si se da una erosión democrática en estos países latinoamericanos, tomando como variable de análisis la radicalización de los gobiernos expresado en su deseo por subvertir el orden legal para llevar a cabo sus intereses, el análisis de esta variable se logra a partir de los siguientes indicadores: reformas constitucionales asambleas constituyentes, referendos, actos legislativos, etcétera–; declaración de estados de excepción; evasión al control parlamentario –aprovechamiento de las mayorías parlamentarias para reorganizar el congreso o los tribunales– y manipulación de las normas en términos de soborno, privilegios o favores políticos, etcétera.

El estudio de los aspectos anteriores, permite generar algunas conclusiones importantes sobre la erosión democrática en Colombia y Uruguay, durante el 2002-2006 para el primer caso, y desde el 2005 hasta el 2010 para el segundo, ya que se trata de una variable que es soportada por un estudio comparativo que en su resultado, demuestra la significativa influencia que tiene la radicalización sobre la estabilidad y perdurabilidad democrática de un país. Nuestro fin no es entender entonces toda la complejidad de este fenómeno en un solo país, sino, a través

de la comparación, identificar acciones, reformas o intentos de subvertir el orden legal promovido por los mencionados gobiernos que, trajeron como consecuencia un deterioro de la democracia a nivel del respeto por la legalidad, la separación de poderes y la participación política como pilares importantes del Estado de Derecho.

Para desarrollar este trabajo se usarán como fuentes primarias algunas categorías y descripciones propuestas en textos académicos por autores como Aníbal Pérez-Liñán, Jorge Lanzaro, Lissidini, Quintanar y Von Oertel, entre otros, que nos permitirán desarrollar las discusiones y la presentación de resultados; mientras que las noticias y ensayos, fuentes secundarias, permitirán sustentar los hechos descritos.

Contextualización y descripción genérica de los gobiernos estudiados

Gobierno de Tabaré Vázquez 2005-2010

Uruguay ha sido considerado como uno de los regímenes con mayores niveles de consolidación democrática e institucional. Como dice Jorge Lanzaro (2010b), “Uruguay es el ejemplo más propicio de social democracia —criolla— [...]” (p. 46). Su antiquísimo sistema de partidos, el cual se remonta desde la misma conformación nacional del estado uruguayo, permitió la

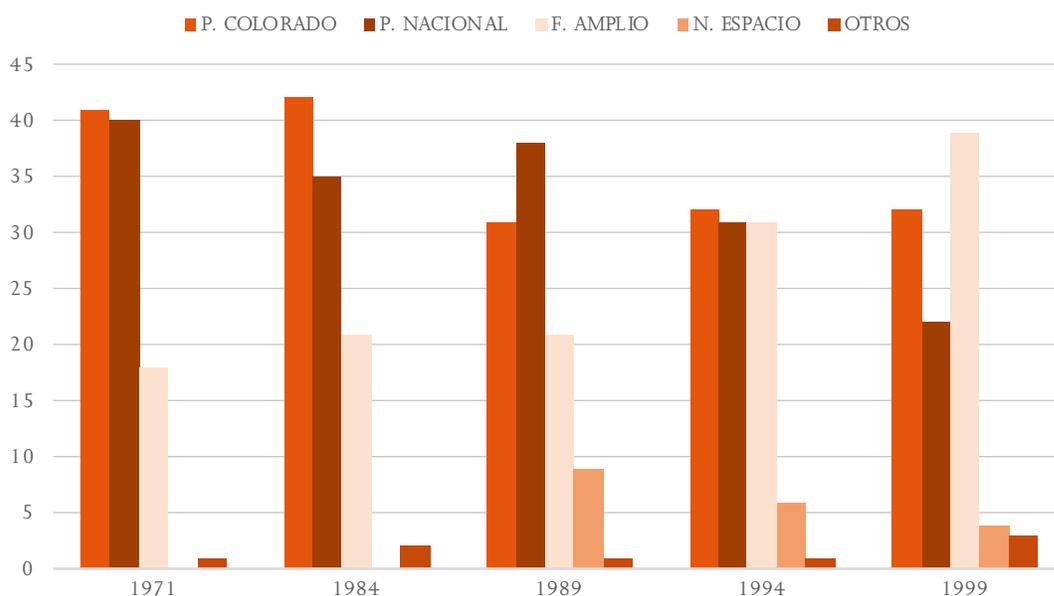
institucionalización de los partidos políticos como un organismo con gran vigencia representativa hasta la actualidad. Alicia Lissidini (2002) afirma que el “bipartidismo caracterizó políticamente al Uruguay desde antes del funcionamiento regular del sistema electoral, e incluso puede decirse que coincide con el surgimiento de nacionalidad” (p. 2). Los protagonistas de aquel bipartidismo, —el Partido Colorado y el Partido Nacional—, los dos partidos tradicionales de Uruguay, cumplieron un papel fundamental en la construcción de una identidad nacional, que promovió mayormente valores laicos, desde la legalidad y racionalidad política; además, que si bien aquellos partidos eran los predominantes, supieron mantener unas reglas de juego competitivas y permitieron la incorporación de sectores populares que democratizan el proceso constantemente.

El gobierno de Tabaré Vázquez, como bien hemos mencionado, hace parte del partido político Frente Amplio. Esta corriente nació en 1971, dos años previos a la dictadura, a partir del cual fue proscrito del escenario político hasta el fin del régimen cívico-militar en 1985. Desde entonces, el Frente Amplio comienza a irrumpir en el escenario político bipartidista, a través de estrategias interpartidistas y coaliciones que le permitieron ir creciendo como un “tercer” actor en el escenario electoral, relevancia concretada con el posicionamiento de Tabaré Vázquez en el gobierno de la capital en 1989, suceso que “significó el reconocimiento del Frente Amplio como un partido de gobierno” (Lissidini, 2002, p. 24). Según la tesis de

los autores Buquet y Chasquetti (2005), esta situación llevó a los partidos tradicionales a la reforma electoral elaborada en el marco de un plebiscito el 8 de diciembre de 1996, para que aquellos pudieran asegurar su triunfo electoral en la segunda vuelta –como parte de la reforma–, en las elecciones de 1999 ante la evidente acogida electoral del Frente Amplio. Aun así,

en 1999, para el gobierno de Jorge Batlle (Partido Colorado), el Frente Amplio logra el 40% de las bancadas parlamentarias, configurándose como el mayor opositor de gobierno. Este sería el puente final para llevar al triunfo electoral del Frente Amplio en las elecciones del 2004, con un 51.7% de los votos lo cual le permite establecerse con mayoría absoluta.

Figura 1. Apoyo electoral a los partidos políticos en Uruguay (en porcentaje) de 1971 a 1999



Fuente: Lissidini (2002).

Antes del éxito electoral del Frente Amplio en el 2004, la fuerte crisis económica había generado grandes tasas de desempleo del 10 al 17% y recesiones económicas donde el PIB cayó 2.9% en 1999; para el 2002, el salario había caído en un 10% y la deuda externa superó estrepitosamente el 100% del PIB (Rilla, 2008). Sin embargo, Rilla (2008) menciona que la

crisis económica uruguaya no se debe a una mala política económica estatal sino a condiciones económicas estructurales que restringen el margen de acción en momentos de recesión e inestabilidad económica. Disipada ya la crisis más o menos en 2003, el gobierno de Tabaré Vázquez recibe el país con una mayor estabilidad económica y una recuperación

significativa, por tanto, la conquista de Tabaré Vázquez de las masas electorales se refuerza por la previa crisis económica en 1999, la cual tuvo que ser afrontada por el entonces presidente Batlle haciendo que se afectara su credibilidad y legitimidad de su gobierno, pues este se desploma ante una ciudadanía con profundas heridas sociales. Ante esto, José Rilla (2008) menciona que “un 90% de electorado uruguayo había votado por aquellos que le prometieron el ‘cambio’”. Ello no sería tan trivial si no le precediera la crisis más grave del siglo [...]” (p. 84).

Proveniente de un barrio obrero, Tabaré Vázquez obtuvo una considerable aceptación a lo largo de su gobierno, el cual estuvo centrado en la intervención activa del Estado en el ámbito social, pero sin dejar a un lado el sector privado, como en la reforma integral a la salud impulsada durante su gobierno. Además, dio continuidad a la iniciativa del expresidente Batlle, en el esclarecimiento de las violaciones a los derechos humanos cometidos durante la dictadura de 1973, cuyos resultados generaron un mayor impacto político, a pesar de la posición negativa de las Fuerzas Armadas y oficiales para colaborar con las investigaciones.

Por último, la política de Tabaré Vázquez, si bien le apostó a la integración regional durante su campaña y su incorporación posterior a Mercosur, en realidad tomó otro camino en el desarrollo de su labor ejecutiva, acercándose mayormente al mercado estadounidense, debido también a su conflicto con Argentina, el cual ha reforzado el escepticismo respecto a Mercosur (Lanzaro, 2010b).

Gobierno de Álvaro Uribe Vélez 2002-2006

Colombia había llegado al nuevo siglo en vuelta en violencia, inseguridad, desconfianza y una economía muy débil (Perry, 2000). La violencia al interior del país generaba inseguridad y miedo, grandes obstáculos para el crecimiento económico. El “conflicto”⁷ interno con las guerrillas, principalmente con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia - Ejército del Pueblo (FARC-EP), la más grande de ellas, puede ser señalado como uno de los más importantes en este panorama. El gobierno del presidente Andrés Pastrana Arango (1999-2002) intentó un acercamiento político con esta guerrilla para remediar dicho conflicto; sin embargo, los resultados no fueron los previstos y las estrategias utilizadas para este fin permitieron que la fuerza militar de este grupo ilegal armado creciera considerablemente, esto a su vez produjo incremento en sus actividades armadas en gran parte del territorio nacional, aumentando así el miedo, la inseguridad, la violencia, constantes enfrentamientos con la fuerza pública, desplazamientos y muerte no solo de militares y policías, sino también de la población civil; el caos era generalizado (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2013).

Como lo menciona Cardona Zuleta (2015) para 2001 la opinión que se tenía de la guerrilla hasta entonces comienza a

7. Las consideraciones sobre si en Colombia existió conflicto armado o más bien se trataba de acciones terroristas llevadas a cabo por criminales, se resolvieron en 2011, cuando se reconoce efectivamente la existencia del conflicto. Ver: ¿Qué significa el reconocimiento del conflicto armado por parte del Gobierno? (2011).

transformarse para ser considerada más una amenaza terrorista que una alternativa política; además añade que, para ese momento cualquier intento de negociación de paz con este grupo tenía una caracterización negativa contrario al valor positivo que representaba el enfrentamiento militar. Definitivamente el ambiente había cambiado. Para las elecciones de 2002, Álvaro Uribe Vélez llega como candidato independiente respaldado por el movimiento Asociación Primero Colombia tras renunciar al Partido Liberal argumentando serias diferencias con su copartidario y también precandidato presidencial Horacio Serpa Uribe, quien además era el favorito para quedarse con la candidatura por el apoyo mayoritario al interior del partido. El discurso de Uribe Vélez contra las acciones “terroristas” de las FARC-EP tuvo gran acogida en el contexto nacional,

el respaldo popular y de sectores empresariales importantes se vio reflejado en las elecciones presidenciales, donde este fue elegido de manera contundente; el escrutinio dejó como vencedor en primera vuelta a Uribe Vélez, con un 53% de los votos; 22% por encima del candidato liberal y segundo en los resultados Serpa Uribe (31%). Con un congreso de mayoría liberal, 30.7%, Uribe iniciaba su camino hacia uno de los periodos presidenciales más controvertidos de la historia nacional.

Con la consigna “trabajar, trabajar y trabajar” Uribe inició el propósito de mejorar las condiciones económicas heredadas de Andrés Pastrana Arango, quien si bien intentó hacer frente a la crisis de 1999, no consiguió un avance considerable respecto de esto y abandonó la Casa de Nariño con niveles de crecimiento económico bajos y negativos durante su cuatrienio (Tabla 1).

Tabla 1. Panorama de la economía en el tercer trimestre de 2002

AÑOS	Crecimiento			TASA DE DESEMPLEO (%)
	PIB (%)	IPC (%)	IPP (%)	
1990	4,2	32,4	29,9	10,6
1991	2,0	26,8	23,1	9,4
1992	4,1	25,1	17,9	9,8
1993	5,4	22,6	13,2	7,8
1994	5,8	22,6	20,7	8,0
1995	5,2	19,5	15,4	9,5
1996	2,1	21,6	14,5	11,3
1997	3,4	17,7	17,5	12,0
1998	0,6	16,7	13,5	15,6
1999	-4,2p	9,2	12,7	18,0
2000	2,7p	8,8	11,0	19,5
2001	1,4p	7,7	6,9	16,8
2002*	1,9**p	6,0	6,8	18,0

* Datos a septiembre

**Crecimiento anual

p: provisional

pr: preliminar

Fuente: Banco de la República (2002, p. 3).

Así pues, en la consecución de su objetivo económico Uribe se enfrentaba directamente con las FARC-EP; quienes, a partir de sus acciones armadas generaban un ambiente de hostilidad, inseguridad y miedo, lo que convirtió a Colombia en un país inseguro para inversiones nacionales o extranjeras. Por lo tanto, la guerrilla pasa a ser un objetivo para el gobierno de Uribe, un objetivo que, por otro lado, iba a servir al propósito de legitimación de su actuar político. En otras palabras, Uribe usó en su gobierno la lucha contra las FARC-EP como discurso para conseguir la legitimación de su actuar político.

Sin embargo, el discurso de Uribe no solo atacaba directamente a las FARC-EP, sino que en el pasar de los días, se constituyó una nueva realidad que puede ser entendida más o menos de este modo: las acciones del Estado son “legítimas” pues buscan de manera ingente lograr el desarrollo de la Nación. Por otra parte, la guerrilla de las FARC-EP representa todo aquello que impide el desarrollo y que produce terror, adicional a esto quienes estén en contra de las medidas gubernamentales, bajo cualquier miramiento, es calificado públicamente como opositor del desarrollo nacional y por tanto perteneciente a las filas de las FARC-EP. De este modo, calificando de enemigo de Estado, se configuraron las relaciones del gobierno Uribe con la oposición política, venga de donde venga. El sistema de partidos se había modificado para fortalecer la institucionalidad de este. Sin embargo, la relación del gobierno de Uribe con la oposición siempre fue la misma, calificar de enemigo a quien no estuviera de su lado, sea una persona o un colectivo (Cardona Zuleta, 2015).

En 2004, el tema de la reelección presidencial se difundió en todos los medios. Había posturas a favor y en contra de la modificación a la carta constitucional para permitir la reelección y el gobierno se armaba de todos los instrumentos posibles para asegurarla; por si la reforma no se podía hacer vía Congreso de la República, se planteó la posibilidad de hacerlo vía popular mediante iniciativa ciudadana (Cardona Zuleta, 2015). Pese a todas las objeciones a nivel jurídico y político que tuvo la reelección presidencial, a finales de 2004 esta fue un hecho y Uribe sería en 2006 nuevamente presidente de la república.

Al finalizar su primer periodo (2002-2006), Uribe contaba con el apoyo de gran parte del pueblo, como lo demostraría en las elecciones presidenciales de ese año, pero además le respaldaba el crecimiento económico nacional (La economía que deja Uribe: promesas vs. Avances, 2010).

Radicalización de los actores y erosión democrática: subversión del orden legal y evasión al control parlamentario

En este apartado se darán a conocer cuáles fueron las acciones, reformas o intentos realizados por el gobierno en cuestión, llevadas a cabo para modificar la normatividad, ya sean políticas públicas o la constitución misma, con el objetivo de permanecer y prolongarse en el poder o “para alcanzar sus objetivos de política pública” (Pérez-Liñán, 2016, p. 15).

Resultados

1. Colombia

- Reformas constitucionales Colombia

Estatuto antiterrorista: Acto Legislativo 02 del 2003; buscaba modificar los artículos 15, 24, 28 y 250 de la Constitución Política de 1991 para enfrentar el terrorismo. Para esto el acto legislativo permitía que con el fin de prevenir actos de terrorismo y fundados en serios motivos, las autoridades podían interceptar las comunicaciones privadas, sin previa orden judicial.

Reelección presidencial: Acto legislativo 02 de 2004; reformó la Constitución para permitir la reelección inmediata del presidente y vicepresidente de la república.

- Evasión del control parlamentario

Al momento de ser elegido presidente en 2002 Uribe Vélez acababa de romper relaciones con el Partido Liberal Colombiano y hacía parte de un movimiento alternativo que no contaba con presencia en el congreso; es decir, no tenía respaldo partidario en ninguna de las dos cámaras del Congreso Nacional; sin embargo, las alianzas no tardaron en llegar, los partidos políticos tradicionales Liberal y Conservador pronto se sintieron vinculados en las promesas del presidente Uribe y en razón de terminar con el terrorismo y dinamizar la economía se consolidaron coaliciones, por lo menos frente a esos temas.

El gobierno de Uribe se caracterizó por empleo de estrategias que le permitieran evadir el control político y jurídico, no solo a nivel parlamentario, sino en todas las esferas de control que existen en

el Estado; cuenta de ello da la manera con que procedió para lograr la reelección presidencial en 2006. A este respecto la exsenadora Yidis Medina diría tiempo después que recibió varios beneficios para cambiar su voto respecto de la reelección presidencial, el cual, en un principio había estado en contra (Yidis Medina ratifica que recibió ofrecimientos para cambiar su voto a favor de reelección, 2013). No es lo único que se tiene sobre este caso, pues periodistas y congresistas denunciaron a funcionarios del gobierno por estar repartiendo dádivas para asegurar la modificación constitucional, como lo plasma Cardona Zuleta (2015) citando a los periodistas Daniel Samper y María Jimena Duzán (p. 168).

Otro caso similar es el llevado a cabo para aprobar el acto legislativo 02 del 2003, citado anteriormente el cual intentaba interceptar toda clase de comunicaciones privadas al interior del país que, según el criterio de un ejercicio investigativo, tuvieran matices de terrorismo; norma que fue declarada inexecutable por encontrar irregularidades en el proceso de aprobación al interior de la cámara de representantes (Paredes, 2008).

2. Uruguay

- Reformas constitucionales

En el gobierno de Tabaré Vázquez no se evidencian intentos de reforma constitucional significativos que pongan en peligro la calidad democrática. La última reforma constitucional previa al gobierno de Tabaré es el plebiscito del agua, donde se cancelan todas las concesiones privadas al

manejo del agua potable, por tanto queda en manos del Estado de manera exclusiva la distribución de este bien. Por otra parte, es fuera de este periodo de gobierno, en 2016, que el Frente Amplio promueve una reforma constitucional, por lo que queda fuera del alcance de este trabajo.

- Evasión del control parlamentario

Como bien se ha mencionado, el gobierno de Tabaré Vázquez presentó una gran favorabilidad parlamentaria, situación que conllevó a una mayor facilidad en la concreción de su Plan de gobierno y en general, de sus iniciativas legislativas. Con mayoría absoluta “Vázquez es un presidente con una representación lo suficientemente grande como para sancionar en el legislativo sus propias iniciativas. Esto supone una dependencia extrema del presidente respecto a la bancada legislativa de su partido” (Buquet & Chasqueti, 2005, p. 148). Las condiciones estructurales de la institucionalidad sistémica y partidista de Uruguay establecen restricciones políticas que enmarcan la relación del ejecutivo con el legislativo hacia un accionar que contribuye a la conformación de coaliciones y alianzas interpartidistas para transar una propuesta de ley desde el ejecutivo, ya que en “Uruguay difícilmente un partido político, aunque mayoritario, escapa a la negociación que le imponen sus fracciones internas” (Guedes, 2017, p. 165).

El análisis de Alejandro Guedes en su texto *Éxito presidencial y concesiones legislativas. Uruguay, 2000-2009*, es clave para entender las dinámicas entre el poder legislativo con el ejecutivo en un contexto donde

existe una significativa fraccionalización al interior de los partidos políticos, como también una tendencia del ejecutivo hacia las concesiones por discrepancias legislativas y aceptar modificaciones sustanciosas a las leyes presentadas por vía institucional. Por ejemplo, Guedes (2017) ejemplifica el caso de la reforma impositiva y de la salud impulsada en el gobierno Tabaré y las cuales “[...] conllevaron una amplia negociación en la interna del Frente Amplio. Se sancionaron al siguiente año de su entrada al parlamento con numerosas modificaciones” (p. 164). Esto sugiere que en general en el gobierno de Tabaré, si bien hubo propuestas de ley polémicas, con posteriores consecuencias conflictivas a nivel social, la relación de ambos poderes se da a través de canales deliberativos y discursos conciliadores.

Adicionalmente, se toma en cuenta el hecho de que “la estrategia adoptada por Vázquez en sus primeros meses de gobierno estuvo orientada a garantizar un funcionamiento armónico y cohesionado de su partido” (Buquet & Chasqueti, 2005, p. 150). Esto indica que la adopción de estrategias por parte del ejecutivo que ayuden a organizar el cuerpo legislativo de forma tal que propicie un mejor ambiente para la negociación de propuestas –como por ejemplo, en su caso fueron las designaciones ministeriales–, es un factor que pudiera generar una disminución en las condiciones que posibilitan la adopción de un discurso radical para llevar a cabo las propuestas de gobierno y que permite tener un control parlamentario adecuado para este ejercicio. Sin negar el hecho de que, como menciona

Carmen Cecilia Mieres, de acuerdo con las declaraciones que realiza el senador Núñez, este plantea que “entre los aspectos negativos del líder se cuenta el haber alentado, en la mayor parte de los casos, una actitud confrontacional o el haber cambiado muchas veces de actitud en forma imprevista” (Mieres, 2003, p. 157).

A pesar de ello, la evasión al control parlamentario es un aspecto que, dentro de las características institucionales del sistema de partidos uruguayo y las condiciones estructurales que se establecen en el régimen, junto con la posición favorable del gobierno de Tabaré Vázquez –cuyo apoyo electoral le otorgó mayor autonomía de gobierno–, no se presentó durante este periodo.

Discusión

Una vez ofrecido un panorama general sobre las acciones lideradas por cada gobierno en materia de reformas constitucionales y evasión parlamentaria, se observa una marcada diferencia entre ambos gobiernos, la cual no estuvo solamente influenciada por sus posturas ideológicas de partido –previamente referidas dentro de la diferenciación propuesta por Jorge Lanzar–), sino también por condiciones estructurales determinadas por la institucionalidad, el sistema de partidos y las distribuciones del poder público.

En Uruguay en particular no hubo intentos ni acciones concretas encaminadas a realizar cambios específicos en la constitución, ni se mostraron pretensiones de quebrantar las vías legales con el fin de lograr concretar en forma de política

pública las preferencias o deseos políticos o económicos del gobierno; por tanto, la relación entre el ejecutivo y el legislativo logra mantener aquellos flujos de diálogo y deliberación históricamente consolidados en la república, sin ignorar el hecho de que las condiciones en el sistema de partidos eran favorables para que el ejecutivo pudiera llevar a cabo sus iniciativas legislativas sin mayores trabas en el congreso, puesto que, como afirma Lanzaro (2010b) citando a Chasqueti (2007):

Contando con esa mayoría, el primer gobierno del FA [Frente Amplio] produjo una serie cuantiosa de leyes y decretos, la más abundante desde el retorno a la democracia (Chasqueti 2007). Aunque la tensión competitiva siguió presente, los dos partidos tradicionales quedaron relegados a una oposición relativamente inocua. (p. 61)

Este aspecto es importante por tres razones: primero, la elección democrática del [FA] es un caso emblemático para el resto de Latinoamérica, donde se logra mayoría absoluta en primera vuelta, y “el tercero excluido” practicado por los partidos tradicionales, resultó saludable para el sistema político uruguayo” (Borsani, 2006), esto quiere decir que el rompimiento del bipartidismo uruguayo tiene un origen democrático y popular, como resultado de un gran respaldo electoral.; segundo, Buquet y Chasqueti (2005), señalan que dentro del FA existen fracciones con una dispersión ideológica moderada, lo cual permite cohesión legislativa. Esto explicaría, la especial facilidad para el

gobierno de Tabaré de transar leyes ante el poder legislativo con niveles altos de favorabilidad y éxito, sin incurrir en prácticas de “mayoría “arriesgada” y se apegó a una pauta de reformismo moderado —del centro hacia la izquierda— típica de los gobiernos social-democráticos” (Lanzaro, 2013, p. 264). En términos institucionales, esto señala que prevalecieron reglas de juego moderadas que respetaban ciclos de cambio graduales pero transformadoras, generando continuidad y estabilidad al régimen y al sistema de partidos, que marchaba también al ritmo de un partido altamente disciplinado, disciplina que radica, según Buquet y Chasquetti (2005) citando a Shugart y Carey (1992), en las fracciones debido a que los jefes de fracciones controlan la selección de candidatos y el orden de éstos en las listas.

Lo anterior nos conecta con el tercer factor, puesto que indica que en Uruguay, además de la existencia de fuertes dinámicas institucionalizadas que aportan pluralidad y competitividad al sistema, hay algunas tendencias hacia el predominio del ejecutivo, que al parecer no solo aparecen a nivel coyuntural, con la jefatura unitaria impartida por el gobierno de Tabaré Vázquez, sino que “esta configuración da lugar a una suerte de gobierno de gabinete en régimen presidencial” (Lanzaro, 2010b, p. 62). Para Guedes (2017), esto puede ir enrutando las facultades institucionales hacia un predominio del ejecutivo. Finalmente, dicha configuración responde a una tendencia que no se queda dentro los límites nacionales, sino que habla de una característica distintiva de los regímenes políticos

en Latinoamérica, se trata de la prelación de los regímenes presidencialistas. Frente a esto Jorge Lanzaro (2010a) asegura que los países de América Latina “se mantuvieron dentro de los cauces del presidencialismo y las reformas constitucionales que se sancionaron en las últimas décadas han tendido más bien a reforzar la figura presidencial, manteniendo en general la representación proporcional” (p. 9).

Por otro lado, el gobierno de Uribe intentó y consiguió subvertir el orden legal en varias oportunidades para lograr sus metas en materia política. Sin importar las herramientas que se utilizaran, los objetivos eran claros y los mecanismos se usaban según fueran necesitándose. Sin embargo, algo que es necesario destacar es que, durante este periodo, Uribe revestía de legalidad cualquier acción que tomara, esa legalidad se basaba en la urgencia de terminar con el enemigo común y se tenía que hacer sin importar los medios —ese era el consenso popular, o al menos eso pareció cuando Uribe se presentó a las elecciones de 2006, de donde salió nuevamente elegido con un contundente 62.35% contra un 22.02% de Carlos Gaviria, segundo en votación—. El segundo periodo no hace parte de este análisis, sin embargo, en él, se evidencian los resultados de las acciones que tomó durante todo su primer periodo, el discurso que utilizó todo el tiempo mientras gobernaba modificó la realidad de los colombianos y los convenció de que era la continuidad de su periodo lo que debía elegirse.

La evasión al control parlamentario tal vez fue un denominador de su gobierno; el sistema presidencialista colombiano

otorga al presidente de la Nación un gran poder político, medido en la cantidad de nombramientos que puede hacer en los organismos e instituciones nacionales; esto da la posibilidad, como se evidencia en el caso de aprobación a la reelección presidencial o estatuto antiterrorista, de repartir “favores políticos” para conseguir las mayorías necesarias para llevar a cabo sus objetivos políticos de gobierno; es por esto que, a pesar de que hay planteamientos que afirman que tanto la bancada uribista como la composición del congreso tiene gran heterogeneidad y por tanto, dificultan el nivel del ejecutivo para realizar concesiones con este cuerpo colegiado, “desde los primeros años se puede evidenciar un incremento del clientelismo político entre éste y el Congreso de la República, toda vez que el primero requiere del segundo para aprobar leyes que favorecieran el proyecto político de Uribe Vélez” (Niño, Barrientos & González, 2018). Esto quiere decir que, a diferencia de Tabaré, quien también adoptó estrategias para generar favorabilidad en el congreso a través de crear una cohesión y disciplina parlamentaria, este último, Álvaro Uribe Vélez, lo hizo con prebendas políticas y un fuerte clientelismo.

Conclusiones

Cada gobierno posee ciertas características y condiciones estructurales a nivel institucional que influyen en la manera en cómo los actores se comportan y se relacionan entre sí en el marco de los poderes públicos, pero que no necesariamente son determinantes en las acciones y posturas

adoptadas por cada presidente. Algunas de las conclusiones con relación a estas condiciones estructurales son:

Tanto en Colombia como en Uruguay existen regímenes presidencialistas, en donde el ejecutivo concentra la mayoría del poder político, lo cual crea condiciones propicias para que exista un desequilibrio de poderes, en este caso, entre las funciones legislativas y las funciones ejecutivas.

El sistema de partidos uruguayo posee una gran fortaleza institucional, que consolida históricamente a los partidos políticos como actores claves del funcionamiento gubernamental y con gran disciplina parlamentaria. Mientras que, en Colombia, el sistema de partidos favorece el protagonismo individual más que el cuerpo partidista como tal. Por consiguiente, esto favorece la aparición de caudillos políticos. Lo anterior podría ser explicado a partir de la figura de grupos significativos de ciudadanos plasmada en la Constitución; mecanismo que es aprovechado por los precandidatos para llegar al poder sin la necesidad de tener el aval de un partido político con una gran trayectoria institucional y organizativa. Además, el sistema de partidos colombiano, en ese momento, no presentaba reglas de juego claras, entre algunas de ellas mencionamos que estaba permitida la militancia en varios partidos o el cambio de uno a otro sin que eso significara algo en absoluto.

Dos conclusiones en términos de las posturas asumidas por los presidentes son:

En relación con lo anterior, la cohesión legislativa lograda por ambos gobiernos —de forma circunstancial en el caso de Uribe—, se

da por causas diferentes. En el caso de Tabaré Vázquez, se obtiene mayoría absoluta por vía electoral y el ejecutivo implementa alianzas estratégicas con otros actores, como los jefes de fracción, para lograr una disciplina parlamentaria y mantener poca dispersión ideológica. En Colombia, por el contrario, las cohesiones siempre estuvieron sustentadas desde un discurso radical, que presentaba un enemigo común como causante de los males nacionales y que por causalidad convertía en enemigos del Estado a quienes no estuvieran a favor del modelo económico propuesto por dicho gobierno.

Si bien hay condiciones estructurales similares entre Colombia y Uruguay, cada presidente asume de manera diferenciada su ejercicio como ejecutivo y proponen alternativas distintas que generaran mínimos necesarios para direccionar la balanza legislativa a favor de las propuestas de gobierno. Mientras que el gobierno de Álvaro Uribe tomó ventaja del poder presidencial para hacer lo anterior, Tabaré optó por maniobras políticas democráticas a través de concesiones legislativas.

Recogiendo las conclusiones anteriores, se observa que en el gobierno de Uribe es posible identificar acciones que pusieron en juego la estabilidad institucional, con un discurso radical en una lógica maniqueísta entre el Estado y el terrorismo, que finalmente contribuye a una erosión democrática. Mientras en Uruguay, en tanto no hay intentos de subvertir el orden legal, por lo menos en este aspecto no hubo una erosión democrática y al contrario, Uruguay es reconocido como un país destacable en prácticas democráticas.

Ante estos grandes desafíos, las acciones e ideales de los líderes políticos resultan ser determinantes para que las democracias no se encaminen hacia un menoscabo constante; los líderes deben compartir y defender aquel consenso general del que hablaba Sartori, ese conjunto de ideales que es la democracia como un régimen de gobierno referente para cualquier país, el cual evidentemente tiene una base de expresión material en las instituciones, las elecciones periódicas, la garantía de los derechos, entre otros.

Referencias

- Banco de la República de Colombia. (2002). *Indicadores económicos tercer trimestre de 2002*. Colombia. Recuperado de: http://www.banrep.gov.co/docum/Lectura_finanzas/pdf/Indi-Espanol-III-Trim.pdf
- Borsani, H. (2006). Final del Juego. Del bipartidismo tradicional al triunfo de la izquierda en Uruguay. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 15(1), 199-202. Recuperado de: http://www.scielo.edu.uy/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1688-499X2006000100012&lng=es&tlng=es
- Buquet, D. & Chasqueti, D. (2005). Elecciones Uruguay 2004: descifrando el cambio. *Revista de Ciencia Política (Santiago)*, 25(2), 143-152. Recuperado de: <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-090X2005000200006>
- Cardona Zuleta, L. M. (2015). *La culebra sigue viva: miedo y política. El ascenso de Álvaro Uribe al poder presidencial en Colombia*

- (2002-2010). Medellín: Universidad Nacional de Colombia.
- Centro Nacional de Memoria Histórica. (2013). ¡BASTA YA! Colombia: Memorias de Guerra y Dignidad. Recuperado de: <http://www.centrodememoriahistorica.gov.co/descargas/informes2013/bastaYa/basta-ya-colombia-memorias-de-guerra-y-dignidad-2016.pdf>
- Della Porta, D. & Keating, M. (2013). Enfoques y metodologías en las ciencias sociales: una perspectiva pluralista. Madrid: Akal.
- Guedes, A. (2017). Éxito presidencial y concesiones legislativas. Uruguay, 2000-2009. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 26(1), 151-174. Recuperado de: http://www.scielo.edu.uy/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1688-499X2017000100151&lng=es&tlng=es
- La economía que deja Uribe: promesas vs avances. (28 de mayo de 2010). *Dinero*. Recuperado de: <https://www.dinero.com/pais/articulo/la-economia-deja-uribepromesas-vs-avances/96315>
- Lanzaro, J. (2010a). Presidencialismo con partidos y sin partidos. En *Seminario internacional sobre el parlamentarismo europeo y el presidencialismo latinoamericano cara a cara* (pp. 1-50). Madrid: Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonomico.
- Lanzaro, J. (2010b). Uruguay: un gobierno social democrático en América Latina. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 19(1), 45-68. Recuperado de: <http://www.scielo.edu.uy/pdf/rucp/v19n1/v19n1a02.pdf>
- Lanzaro, J. (2013). Continuidad y cambios en una vieja democracia de partidos. Uruguay (1910-2010). *Opinião Pública*, 19(2), 235-269. Recuperado de: <https://doi.org/10.1590/S0104-62762013000200001>
- Lissidini, A. (2002). Uruguay y la centralidad de la política. En M. Cavarozzi y J. M. Abal Medina. *El asedio a la política. Los partidos latinoamericanos en la era liberal*. (pp. 1-38) Rosario: HomoSapiens. Recuperado de: https://www.academia.edu/30566406/Uruguay_y_la_centralidad_de_la_pol%C3%ADtica_2002_
- Mieres González, C. (2003). *El frente amplio en Uruguay: causas para treinta años de crecimiento de la izquierda* (Tesis de pregrado). Universidad de Chile, Santiago de Chile. Recuperado de: <http://repositorio.uchile.cl/handle/2250/14144>
- Niño Buitrago, D., Barrientos Martínez, B. y González Tunarosa, M. (2018). El gobierno personalista de Álvaro Uribe y su influencia en la calidad de la democracia colombiana. *Reflexión Política*, 20(40), 153-166. Recuperado de: <https://revistas.unab.edu.co/index.php/reflexion/article/view/3267/2994#info>
- Paredes, C. (7 de agosto de 2008). Las 26 reformas de la constitución. *Semana*. Recuperado de: <https://www.semana.com/on-line/articulo/las-26-reformas-constitucion/93808-3>
- Pérez-Liñán, A. (2016). Democracia, Radicalización, y Agencia Política en América Latina. *Revista Debates*, 10(1), 11-30. Recuperado de: <https://www.seer.ufrgs.br/debates/article/view/62857>

- Perry, G. (30 de enero del 2000). La crisis del fin de siglo. *El Tiempo*. Recuperado de: <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1263294>
- ¿Qué significa el reconocimiento del conflicto armado por parte del Gobierno? (5 de abril de 2011). *Semana*. Recuperado de: <https://www.semana.com/nacion/articulo/que-significa-reconocimiento-del-conflicto-armado-parte-del-gobierno/239313-3>
- Quintanar, S. & Von Oertel, C. (20 y 21 de septiembre de 2010). Uribe y la internacionalización del conflicto interno armado colombiano. *Jornada de Relaciones "Poderes emergentes: ¿Hacia nuevas formas de concertación Internacional?"* Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Buenos Aires.
- Rilla, J. (2008). Uruguay 1985-2007: Restauración, reforma, crisis y cambio electoral. *Revista Nuestra América*, 6, 63-95. Recuperado de: <https://studylib.es/doc/7800164/uruguay-1985-2007--restauraci%C3%B3n--%20reforma--%20crisis-y-cambio>
- Roll Vélez, D. (2018). La crisis de la democracia y sus antídotos. *Analecta política*, 8(14), 7-16. Recuperado de: <https://doi.org/10.18566/apolit.v8n14.a01>
- Sartori, G. (1974). Democracia. En D. Sills, *Enciclopedia internacional de las ciencias sociales* (pp. 489-496). Madrid: Aguilar, S.A.
- Silva, E. (2015). Política comparada sobre América Latina: teorías, métodos y tópicos. En R. Castiglioni & C. Fuentes (Eds.), *Desafiando al neoliberalismo en América Latina* (pp. 407-444). Santiago de Chile: Universidad Diego Portales.
- Yidis Medina ratifica que recibió ofrecimientos para cambiar su voto a favor de reelección. (6 de agosto de 2013). *El Espectador*. Recuperado de: <https://www.elespectador.com/noticias/judicial/yidis-medina-ratifica-recibio-ofrecimientos-cambiar-su-articulo-438335>

AINKAA 