

Pedro Medellín Torres

El presidente sitiado. Ingovernabilidad y erosión del poder presidencial en Colombia

Bogotá, Planeta, 2006, 394 pp.

“Colombia vive una dura paradoja: en medio del más grande apoyo popular a un presidente que se recuerde, cada acción, cada decisión de ese presidente sólo pone en evidencia cuán profunda es la erosión del poder presidencial” (p. 368), son las frases con las cuales el profesor Pedro Medellín Torres inicia el epílogo de su más reciente obra: *El presidente sitiado. Ingovernabilidad y erosión del poder presidencial en Colombia*.

Pese a la importancia que reviste el análisis de la crisis del régimen presidencial colombiano y su impacto en la gobernabilidad del país, es raro encontrar trabajos al respecto que trasciendan la coyuntura de un cuatrenio presidencial. La obra de Pedro Medellín es no

sólo uno de esos escasos ejemplos, sino una formal invitación para ahondar en el estudio de las múltiples variables que deben ser consideradas para conocer y comprender la relación entre gobernabilidad y régimen presidencialista.

Vale anotar que en su anterior publicación, titulada *La política de las políticas públicas: propuesta teórica y metodológica para el estudio de las políticas públicas en países de frágil institucionalidad*,¹ al igual que en la obra que se reseña, el profesor Medellín recaba sobre la pertinencia de considerar el régimen político como una variable importante.

Por los desarrollos analíticos que se evidencian a través de la lectura de sus

1 Pedro Medellín Torres. *La política de las políticas públicas: propuesta teórica y metodológica para el estudio de las políticas públicas en países de frágil institucionalidad*. Santiago de Chile, CEPAL, Serie “Política Social”, 2004.

obras, se puede inferir que su más cercano referente es Philippe Bénéton² con su obra *Les régimes politiques*, para quien “el régimen es la forma que toma, que asume la vida en común de la ciudad, es una manera de vivir en conjunto. Más precisamente, el régimen político es el modo de organización y de ejercicio del poder político en el entendido que ese modo de organización y de ejercicio es el que le señala el horizonte a toda la sociedad. Él fija su estilo de vida y su orientación moral. El régimen es la característica más importante de la colectividad”.³

El libro del profesor Medellín está dividido en cuatro capítulos a través de los cuales describe la manera como la particular evolución del régimen presidencial colombiano ha contribuido a un mayor o menor grado de gobernabilidad del país y cómo ese nivel de gobernabilidad ha conducido a la consolidación o al debilitamiento del presidencialismo en Colombia.

En el primer capítulo, titulado “La fotografía”, el autor aborda el estudio de los rasgos característicos que otorgan fragilidad estructural al ejercicio del poder presidencial y a la práctica gubernamental en Colombia. En el segundo capítulo, “La historia”, se examinan los factores que han contribuido a la erosión del poder presidencial en Colom-

bia, y en el tercero, “La evidencia”, el análisis del primer gobierno de Álvaro Uribe Vélez sirve de marco referencial para mostrar los quiebres y las lecciones que deja el ejercicio de la presidencia personal. Finalmente, en el capítulo cuarto, “La consecuencia”, se hace un examen a la viabilidad que estructuralmente tiene el régimen presidencial en Colombia.

En su obra, el profesor Medellín analiza “cómo se ha producido la inversa relación entre crisis de gobernabilidad y erosión del poder presidencial en Colombia” (p. 4) y cómo la fragilidad de las estructuras políticas e institucionales, que sustentan al poder presidencial, generan problemas de gobernabilidad que, al no ser atendidos en forma oportuna y adecuada por los gobernantes, terminan por propiciar profundas fracturas en el régimen presidencial.

Sostiene que en Colombia, los gobiernos “[...] se inician con elevados niveles de respaldo popular y altos márgenes de maniobra política para gobernar, pero al ser puestos frente a las reglas del juego político e institucional y a la realidad del aparato gubernamental, se van degradando hasta diluirse por completo en una crisis de gobernabilidad” (p. 92). Igualmente, considera que “la excesiva fragilidad de las estructuras políticas e institucionales que soportan

2 Philippe Bénéton. *Les régimes politiques*. París, Que sais-je, Presses Universitaires de France, 1996.

3 *Ibíd.*, p. 9. Traducción de Jairo Díaz Pinzón.

el régimen presidencial, sumada a la cadena de errores y omisiones que resulta de la escasa preparación y capacidad de conducción política del equipo gubernamental, despoja al gobierno de turno de su capacidad para trazar una política pública o para inducir algún cambio trascendente que le permita mantener las condiciones de gobernabilidad o resolver algún problema estructural del país” (p. 22).

Además, sus estudios lo llevan a postular que “el régimen político colombiano se ha desplazado pendularmente entre el extremo del poder presidencial desmedido y el extremo de la presidencia sitiada” (p. 99), lo cual ha configurado un orden en el que la formalidad de los arreglos legales coexiste con la informalidad de las prácticas sociales, en donde la cultura del atajo emerge como una práctica histórica a través de la cual el poder de las instituciones ha sido utilizado en provecho de las personas que lo controlan. “Bajo estas circunstancias, gobernar se reduce a administrar de la mejor manera que se pueda las presiones, las tensiones, los conflictos políticos y los intereses en juego” (p. 43).

Las relaciones entre gobernabilidad y presidencialismo son abordadas por el autor a partir del enfoque desarrollado por Guillaume de la Perrière en su libro *Le Miroir Politique*. El vocablo “gobernar”, derivado de la raíz griega *Kubernao*,

cuyo significado literal es “dirigir con el timón”, abre el camino para que el autor defina la tarea de gobernar como una tarea de conducción política de los ciudadanos y de las instituciones hacia un horizonte deseado por todos o por algunos.

Ahora bien, para Medellín la tarea de gobernar no se produce en el vacío ya que el gobierno se concreta en el vínculo que se establece entre una forma de gobierno (como forma institucional) y un modo de gobernar (como práctica cultural y política). Es decir, mientras la forma de gobierno da cuenta del campo de acción y de los límites que le impone al gobernante un determinado orden político e institucional, el modo de gobernar hace referencia a la manera particular en que un gobernante selecciona y aplica las técnicas y tácticas que le permitan lograr sus propósitos de gobierno.

Conciente de algunas particularidades de los regímenes presidenciales — tales como la doble condición de jefe de gobierno y jefe de Estado que estos regímenes le otorgan a los presidentes —, el profesor Medellín, a partir del camino abierto por Juan Linz en su ensayo *La quiebra de las democracias*,⁴ propone analizar el caso colombiano bajo la consideración de que “la naturaleza de los regímenes presidenciales son una variable importante para explicar la crisis de un régimen político”. En

4 Juan Linz, *La quiebra de las democracias*, Alianza Universitaria, Madrid, 1995.

consecuencia, para comprender los problemas de gobierno y gobernabilidad que se presentan en Colombia, se debe privilegiar el estudio de su régimen político y de las reglas del juego que lo fundamentan.

Asumir los regímenes políticos como una variable importante para explicar la mayor o menor gobernabilidad de un país, implica, para el autor, "reconocer que sus estructuras no son perfectamente armónicas y que en su funcionamiento interno también intervienen gérmenes que activan su propia degradación" (p. 17). Por esto, propone adoptar algunas rutas analíticas para estudiar el caso colombiano:

Primera: replantear la manera como se han explicado las crisis en Colombia, y superar las visiones que la definen como momentos de ruptura o quiebra súbita. Para el autor, las crisis no deben ser examinadas como momentos de ruptura del régimen político, sino como una etapa natural de su desarrollo, como un componente fundamental de su proceso evolutivo. Este planteamiento surge del reconocimiento de la naturaleza orgánica y autónoma que caracteriza a los regímenes políticos y que hace que funcionen a la manera de los organismos vivos, en cuyo interior actúan cuerpos que posibilitan su crecimiento, pero que también lo llevan a la degradación.

Segunda: reconocer la primacía de la política para la comprensión de los problemas del gobierno y de la gobernabilidad de los Estados y las sociedades.

En consecuencia, el profesor Medellín enfatiza en la necesidad de recobrar el valor explicativo que tiene la política para: a) explicar el complejo juego de interacciones entre instituciones (políticas), actores (políticos) y papeles (políticos), y b) deducir sus mutuas determinaciones y comprender los grados de afectación en la crisis.

Tercera: recuperar las teorías de gobierno aportadas por la filosofía política clásica, ya que a partir de su estudio es posible sistematizar los problemas propios del ejercicio de gobierno en un modelo teórico y conceptual que pueda dar cuenta de los ciclos de (in)gobernabilidad. Para el autor, esta recuperación permite, por un lado, definir la gobernabilidad como la capacidad que tienen los gobiernos para mantener el control sobre las variables (coyunturales y estructurales) que determinan la posibilidad de convertir la intencionalidad gubernamental en hechos de gobierno y, por otro, precisar las variables que hacen referencia al conjunto de valores específicos que pueden ser afectados, positiva o negativamente, por un gobierno cuando interviene para obtener un resultado específico.

Asimismo, en un país como Colombia, en donde un número considerable de los análisis políticos no cuentan con los referentes teóricos y metodológicos necesarios para escudriñar y explicar las crisis del régimen presidencial colombiano y, por tanto, señalar derroteros para su superación, la obra de Medellín

Torres se constituye en una herramienta teórico-metodológica de obligatoria consulta para estudiar y analizar la ya larga historia de (in)governabilidad colombiana, propia de su régimen presidencialista.

Próximos a asistir a la posesión de un segundo mandato del presidente Álvaro Uribe, que sitúa en el orden del día el debate sobre la distinción entre la legitimidad y la legalidad del poder político, vale la pena concluir este comentario sobre la obra del profesor Medellín con uno de sus planteamientos centrales:

“En un régimen presidencial, la degradación de las condiciones de gobernabilidad, producida por el desgaste de las instituciones de gobierno, provoca una inestabilidad tal, que desata una especie de círculo vicioso: así

como la degradación del régimen político genera condiciones naturales de ingovernabilidad, el inadecuado tratamiento de las crisis de gobernabilidad contribuye a acelerar aún más el proceso de degradación del régimen presidencial. Y a su vez, la mayor degradación del régimen presidencial hace aún más complejos los problemas de gobernabilidad que, al no ser adecuadamente resueltos, debilita todavía más el poder presidencial, en una cadena que se autoalimenta hasta fracturar las bases del régimen político que la sostiene” (p. 21).

Jairo Díaz Pinzón
Universidad de París III -
Sorbonne Nouvelle
Profesor de la Escuela Superior
de Administración Pública, ESAP