

LOS PROCESOS DE DECISIÓN Y LA POLÍTICA PÚBLICA EN COLOMBIA

ARTURO FIDEL DÍAZ T.*

Históricamente el gobierno colombiano no ha sido capaz de cubrir todas las necesidades de la población; especialmente aquellas de orden vital y de seguridad. Quizás esta dificultad obedezca a la debilidad para la formulación e implementación de políticas tendientes a corregir los problemas de orden económico, social y político. Quizás es porque más que un “Estado lo que existe en el país es un sistema burocrático y coercitivo que atenta no solamente las relaciones entre la sociedad civil y la autoridad sino que también estructura relaciones cruciales dentro de la sociedad en general en sí misma”.¹

Es conocido que cada sistema político en los países en desarrollo excluye asuntos importantes dentro de la agenda de cada gobierno; Colombia, en esta materia no es la excepción. Por ejemplo, decisiones que se encaminen a la modificación radical de las estructuras políticas, económicas o sociales no son consideradas importantes en los planes de trabajo del gobierno y por eso son excluidas de las prioridades. Al res-

pecto Robert Dix afirma lo siguiente “el trabajo de la clase dominante del país es hacia la exclusión de aquellos temas que afectan sus intereses personales, de grupo o de clase”,² para lograr esto se recurre a presiones de orden político, familiar, amistad o por oposición de los partidos tradicionales.³ Esta es una realidad de la cultura política del país. Si los temas incluidos en la agenda del presidente no amenazan los intereses de los grupos dominantes o de las personas en los cargos de poder entonces se dan debates públicos por parte del ejecutivo o del congreso y es promulgada la legislación.⁴

Una de las características de la cultura política del país, es el otorgamiento de un poder ilimitado al presidente de la República; no es para nadie un secreto, que éste es la persona más poderosa del país. Estas atribuciones fueron otorgados por la Constitución de 1886⁵ y ratificados en la de 1991. Por ejemplo, el presidente está facultado para nombrar y remover el gabinete de ministros, de los jefes de las instituciones de gobierno y de otros altos cargos en la administración pública sin tener que pedir autorización al Congreso. Incluso el presidente puede a través de un decreto presi-

* Docente de la Universidad de Nariño, Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas.

1. KLINE, Harvey F. *The Coal of Cerrejon. Dependent Bargaining and Colombian Policy Making*. Pennsylvania State University, 1987.

2. DIX, Robert. *The politics of Colombia*. California: Stanford University, 1987. p. 15.

3. DÍAZ, Arturo. *Main factors affecting public administration in Colombia*. University of Oregon, 1991.

4. *Ibidem*. p. 51.

5. VÁSQUEZ CARRIZOSA, Alfredo. *El poder presidencial en Colombia*. Bogotá, 1979. p. 16.

dencial solicitar la derogatoria de las funciones de los congresistas. Otro ejemplo del poder ilimitado del presidente, es que él mismo puede declarar el estado de conmoción interna o como se hacia hasta el año de 1991 declarar el estado de sitio y gobernar aún con mayores poderes a través de decretos presidenciales con fuerza de ley.

“El presidente tiene el poder de promulgar leyes de la misma manera que lo hace el parlamento. Utilizando estos instrumentos el presidente es capaz de formular leyes específicas que afectan de forma general todo el ordenamiento jurídico establecido”.⁶ Sin embargo, el presidente también sufre de severas limitaciones provenientes del sistema político como las siguientes: constantes compromisos del ejecutivo para satisfacer las coaliciones de gobierno, la delegación formal del poder en los ministros que son señalados por los varones de la política y la presencia de instituciones descentralizadas constituidas para aislar las funciones especializadas de la administración pública de la influencia partidista, incluyendo la del presidente.⁷ En este ambiente es de esperar que no exista chance para que prosperen iniciativas propuestas por el ejecutivo o sus empleados. Sin embargo, estas restricciones políticas no son un obstáculo para el establecimiento de leyes o decisiones en las cuales el presidente tenga un interés personal; puesto que en estos eventos él mismo se convierte en un actor principal en la búsqueda de su aprobación.

Miguel Urrutia sostiene que el presidente delega la responsabilidad en sus ministros

en aquellas áreas en las cuales no tiene un interés personal.⁸ Por consiguiente, los ministros tienen muy poco espacio para proponer iniciativas públicas. Normalmente, se establecen políticas si éstas no afectan adversamente los intereses económicos de los grupos que sostienen al presidente. De hecho, el presidente controla la formulación o establecimiento de leyes a tan alto grado que hace difícil que se establezcan otras quizás mas necesarias pero que no están en su interés personal. Un ejemplo de esto, es que toda iniciativa que implique compromiso financiero tiene que recibir además del visto bueno del presidente el beneplácito del ministro de Hacienda y del ministro del respectivo campo. Al respecto es de anotar que el ministro de finanzas se considera como un “super ministro” y solo se equipara con el poder que tiene al ministro de Defensa.

Ejemplos del poder omnímodo que el presidente tiene es el contrato celebrado con la multinacional Exxon. A pesar de las recomendaciones técnicas en contra de que se adjudicara la explotación de las minas de carbón a cielo abierto en la Guajira, el presidente hizo caso omiso a tales recomendaciones. En efecto el presidente Turbay Ayala en su período de gobierno 1978-1982 ignoró las recomendaciones técnicas de los expertos que estudiaron las reservas de carbón. “la decisión del contrato de la Exxon hizo que Colombia entrara en uno de los *joint ventures* más grandes de la historia de Latinoamérica con una multinacional”.⁹ El contrato con la Exxon implicaba una decisión de involucrar un monto de US\$ 6.87

6. KLINE, Harvey F. Op. cit. p. 19.

7. *Ibidem.* p. 19.

8. URRUTIA MONTOYA, Miguel. *Diversidad ideológica e integración Andina. Coyuntura económica.* Bogotá, 1980. p. 30.

9. KLINE, Harvey F. *The coal of El Cerrejon, dependent bargaining and Colombia police making.* Pennsylvania State University Press, 1987.

billones.¹⁰ Se necesitaron sólo diez minutos para decidir sobre este contrato. En esta decisión por ejemplo, todos los factores en contra de los intereses de la población colombiana fueron desconocidos por completo y comprobó la falta de liderazgo del presidente y la capacidad de negociación.

En Colombia, el presidente decide sobre cuáles son las iniciativas que se deben llevar al Congreso. Igualmente, decide qué ministro debe realizar el borrador de la propuesta. Una vez el proyecto ha sido establecido, éste es consultado con todos los grupos de interés para evitar que sea rechazado en público.¹¹ Como el presidente no puede estar a cargo de todo, algunas veces delega en los ministros del despacho la formulación de iniciativas. Consecuentemente, si la ley propuesta por uno de sus ministros afecta a los grupos económicos o políticos y es rechazada en forma general por los grupos dominantes, entonces el presidente procede a remover al ministro y consiguientemente se retira el proyecto de ley que ha ocasionado el problema. Es también costumbre que los ministros del despacho hayan sido varones de la politiquería y que en el futuro desean ser presidentes de la nación. Por consiguiente, establecen leyes que ayuden a sus seguidores o facciones políticas así sea que estén en contra del interés general.

El congreso no desempeña un papel preponderante en los procesos de toma de decisiones. Un ejemplo de esto es el denominado "Plan Colombia" que el gobierno ha establecido para solicitar ayuda económica y militar a los Estados Unidos para supuestamente contrarrestar la lucha de los carteles de las drogas ilícitas. Aquí el Congreso

no se enteró, no fue consultado sino que al igual que cualquier ciudadano tuvo que informarse por los medios de comunicación de su existencia. El Congreso solo estudia aquellas iniciativas que ya han sido decididas por el presidente. En su mayor parte ni siquiera se admiten correcciones o incorporaciones de temas diferentes a los propuestos y aprobados por el ejecutivo. No importa cuantas inconsistencias existan en las iniciativas, el Congreso no puede rechazar las propuestas puestas a su consideración. Lo anterior quedó evidenciado con el contrato de la Exxon y con el mismo referéndum para recabar los poderes de los congresistas.

El Congreso tiene como principal preocupación la parte presupuestaria. Esta preocupación obedece a que en el proyecto de presupuesto que se presenta a su consideración tiene influencia la distribución de los recursos del Estado en las diferentes regiones del país. El interés del Congreso en el presupuesto es redistributivo de acuerdo a los intereses de los "caciques" políticos y no por ver su impacto en las finanzas públicas o en el nivel de tributación. Los congresistas con el presupuesto tienen la oportunidad de poder negociar las decisiones con el presidente, puesto que al resistirse a aprobar las reformas contempladas en proyectos de ley el gobierno da favores especiales a los congresistas para que estos aprueben las iniciativas a cambio de modificar el proyecto de presupuesto en beneficio de los parlamentarios. Un ejemplo de este comportamiento se ha dado en la aprobación de la Reforma Agraria, donde los compromisos de los parlamentarios con los terratenientes ha sido evidente.¹² En efecto, para aprobar leyes en este sentido el gobierno

10. KLINE, Harvey F. Op. cit. p. 25.

11. DÍAZ T., Arturo. Op. cit. p. 54.

12. BAGLEY. Political power public policy and the state. Paris, 1947. p. 179.

ha tenido que darles cuotas burocráticas o incluso darle mayores presupuestos para que accedan a aprobar las leyes.

Si Tocqueville tiene la razón, una sociedad ególatra como la colombiana sólo establece relaciones con las personas o grupos más poderosos como acontecía en el período de las sociedades feudales.¹³ La fuerte jerarquía existente en la estructura del país ha permitido que pequeños grupos de gente pudiente económicamente controle el poder político y se han opuesto a todas aquellas iniciativas que impliquen cambios en las condiciones sociales, económicas o políticas. Es una alianza del gobierno con grupos de personas o individuos para perpetuar sus beneficios. Un ejemplo de esto lo constituye la Asociación Colombiana de Agricultores puesto que ellos a través de sus propios voceros (en la mayoría de los casos los ministros de agricultura son de sus gremios), se han opuesto a la Reforma Agraria que se intentó hacer desde el año 1961 hasta el año 1969. Igualmente, los grupos urbanos adoptan estrategias reactivas para oponerse a los cambios significativos. Estos grupos siempre han trabajado en contra de la eliminación de los proyectos que afecten sus intereses o los de sus amigos.

De otra parte, los procesos de toma de decisión en Colombia no han sido autónomos; por el contrario, han sido influenciados por la política exterior del gobierno de los Estados Unidos. Un ejemplo de esto fue el programa denominado Alianza para el Progreso, a través del cual el gobierno americano trató de promover la Reforma Agraria en el país para contrarrestar la influencia que tuvo la revolución socialista de Cuba en los años sesenta. La Alianza

para el Progreso también otorgó fuentes financieras para promover la vivienda de interés social. Otro ejemplo, también ha sido el control natal de la población; esta iniciativa provino de gobiernos extranjeros y fueron aceptadas por los dirigentes nacionales.¹⁴

En la promoción de la industrialización el gobierno ha jugado un papel importante a partir de los años treinta. Por este motivo, el proceso de toma de decisiones en materia de política económica ha sido consultada con otros gobiernos y con los grupos de interés existentes en el país. Un ejemplo de esto es el hecho de que el gobierno colombiano en el periodo de 1961 a 1970 presentó a consideración del gobierno de Estados Unidos en Punta del Este Uruguay un documento denominado Plan de Desarrollo Social el cual proponía unas políticas económicas y fiscales para así poder alcanzar los recursos prometidos en la Alianza para el Progreso.¹⁵ Este documento propuso un conjunto de políticas de crecimiento económico de acuerdo como le recomendaron en su época el gobierno americano; la diversificación de exportaciones, la integración regional y el fomento de inversión extranjera en el país fueron ejemplos de esta influencia externa en el proceso de toma de decisiones.

Ha existido un consenso entre las elites del país acerca de las decisiones a tomar. En general, se busca diseñar iniciativas de política que favorezca el crecimiento económico sin que afecten sus propios beneficios o que promuevan cambios estructurales como la redistribución de la riqueza. Otro factor importante en las decisiones políticas de carácter social han sido el man-

13. DE TOCAQUEVILLE, Alexis. La democracia en América. Alianza Editorial.

14. MCGREEVEY, William P. Population policy under the national front. New brunswick. N.J. 1987. p. 180.

15. HOVEN. Political dimension of chance. Yale University Press, 1967.

tenimiento del status quo. Es decir, no permitir que se agudicen las contradicciones o se eliminen totalmente las injusticias. En general, en la toma de decisiones sobre la problemática nacional se excluyen aquellos sectores de la población que son afectados por las medidas a implementar. Un ejemplo puede ser en el caso de la reforma urbana, o en la vivienda de interés social o en el freno de la emigración campo-ciudad. En estos casos, las decisiones se tomaron para favorecer los intereses privados de las personas en el poder o de los grupos de interés pero nunca pensando en los que son afectados por estos temas.

Otro ejemplo de los procesos de decisión en contra de los intereses del pueblo colombiano es la política exterior del país. La política externa del país es administrada directamente por el presidente y su ministro de Relaciones Exteriores. En estos casos, el ministro determina cuáles son sus prioridades en vez de las necesidades y prioridades de la nación. Esto es tan indignante que el ministro toma posiciones en temas de interés del país a nivel de las Naciones Unidas sin contar con los impactos que sus posiciones generan a nivel del pueblo colombiano. En el caso de las decisiones económicas, cuando son de una magnitud importante son delegadas por el presidente a las instituciones como por ejemplo a Proexport, a Ecopetrol o la Federación Nacional de Cafeteros.

El Congreso no tiene mayor injerencia en el diseño de la política externa del país. Por el contrario, organizaciones como el ejército colombiano tienen mayor poder para dictar qué se debe hacer a nivel externo. Un ejemplo de esto fue la solicitud del ejército al presidente Turbay Ayala para que rompiera las relaciones diplomáticas con el gobierno de Cuba por cuanto el ejército afirmaba que ese gobierno era el que suminis-

traba las armas a los guerrilleros colombianos. Desde luego el presidente hizo lo que se le ordenó.

La política externa de Colombia ha sido formulada de acuerdo a los requerimientos del gobierno americano. Históricamente, la política externa ha estado orientada a favorecer los intereses de los Estados Unidos. Sólo en el año de 1903 cuando el gobierno americano decidió separar a Panamá de Colombia se enfriaron las relaciones. Pero esto fue transitorio por cuanto después de dos décadas de tomada la decisión de convertir a Panamá en país, el acercamiento entre los dos países era manifiesto.¹⁶ A partir de los años sesenta señala Robert Dix que el gobierno colombiano ha tomado una posición más autónoma sobre sus vínculos con el continente y con las causas de los países en desarrollo. Son ejemplo de esto la constitución del Pacto Andino y la vinculación de Colombia a los No Alineados.

En resumen, se puede afirmar que el gobierno colombiano está constituido por unas élites que controlan el poder y el proceso de toma de decisiones. En consecuencia, las decisiones de política siempre tienden a favorecer los privilegios de los que detentan el poder y van en contra de toda iniciativa que tienda a modificar el status quo. Los gobiernos tienen el compromiso de garantizar que las estructuras básicas de la sociedad colombiana se mantengan. Los procesos de decisión no favorecen a la gran mayoría del pueblo colombiano sino los intereses minoritarios de los que controlan el poder político y económico.

16. DIX, Robert. Op. cit. p. 195.