



**División de poderes: una  
estimación de la separación  
institucional de los poderes  
políticos en Colombia**

**Maurice Kugler  
Howard Rosental**

# DIVISIÓN DE PODERES: UNA ESTIMACIÓN DE LA SEPARACIÓN INSTITUCIONAL DE LOS PODERES POLÍTICOS EN COLOMBIA

**Maurice Kugler, Southampton University, UK**  
**Howard Rosental, Princeton University, USA**

## Resumen

En este estudio, nosotros evaluamos la estructura legal e institucional del gobierno colombiano. En particular, queremos determinar cómo puede estructurarse un sistema de división de poderes institucional para promover el imperio de la ley, preservar los derechos de propiedad, y estimular el crecimiento económico. La Constitución de 1991 realmente hace compromisos loables sobre estos objetivos. No obstante, debido a su estructura institucional, Colombia es gobernada de una manera que no hay división de poderes. La asamblea constitucional trató de poner dentro de la ley básica de la tierra un estado de bienestar que emula aquellos de Canadá y Suecia. Pero, ninguno de estos países ha considerado necesario garantizar un resultado de política de ese tipo a través de disposiciones constitucionales. En contraste, la constitución colombiana es un documento enormemente largo que intenta garantizar a todas las partes que su preferencia será el futuro. Nosotros hacemos recomendaciones sobre reforma institucional, que están dirigidas a mitigar las tendencias clientelistas y populistas en la política colombiana. Se sugiere un congreso más pequeño. Para mejorar la formulación de políticas reduciendo el espacio para bloqueo entre los, proponemos medidas como designaciones de largo plazo y responsabilidad en la votación, que eliminan distorsiones a los incentivos para votar de jueces y legisladores. También, nosotros propugnamos por la promoción de los derechos ciudadanos para iniciar referéndums, cortes especializadas en asuntos económicos, y la agenda del ejecutivo estableciendo poderes a través de una legislación de vía rápida. Finalmente, se presentan procedimientos para limitar deliberaciones indebidas por el poder judicial y para inducir sesgo institucional al *status-quo*. Si bien nosotros apoyamos las disposiciones constitucionales para la estabilidad de un proceso político dotado de representatividad, rechazamos las disposiciones constitucionales que intentan atrincherar un resultado de política particular. Una política estacional probablemente es subóptima e insostenible en un ambiente estocástico y dinámico.

---

\* Agradecemos a Alberto Alesina, Alberto Carrasquilla, Ignacio Donoso y Alan Hamlin por sus valiosos comentarios. También agradecemos a George Borjas, Moritz Kramer, Javier Leon, Steve Levitt, Roberto Perotti, Pablo Spiller, Gerard Roland y otros participantes en la reunión de Cartagena por las útiles discusiones, así como a Carlos Amaya y Ethan Cohen-Cole por la asistencia de investigación y las sugerencias. Esta investigación es parte del Proyecto sobre Reformas Institucionales en Colombia dirigido por Alberto Alesina y coordinado por Fedesarrollo. Los descuidos usuales, con respecto a individuos y organizaciones, aplican. Por favor dirija su correspondencia a: maurice.kugler@soton.ac.uk y rosentha@princeton.edu.

## I. Introducción

En este estudio, nosotros evaluamos la estructura legal e institucional del gobierno colombiano. En particular, queremos determinar cómo puede estructurarse un sistema de división de poderes institucional para promover el imperio de la ley, preservar los derechos de propiedad, y estimular el crecimiento económico. La estructura institucional debe adquirir una legitimidad popular amplia y conducir a una extensa formación de capital humano y a la participación en los beneficios del crecimiento para ser sostenible en el largo plazo. Para apoyar estos objetivos, sugerimos recomendaciones de política que se presentan más adelante en el Apéndice. Sobre la base del análisis que sigue, nosotros señalamos cómo las reformas propuestas se aplican sobre la debilidad institucional identificada.

La Constitución de 1991 realmente hace compromisos loables para promover instituciones conducentes a alcanzar la equidad y la prosperidad. Todavía, debido a su estructura constitucional, Colombia es gobernada de una manera en que no hay división de poderes. Estos son algunos ejemplos:

- Los artículos 356 y 357 de la Constitución de 1991 someten al gobierno central a un programa rígido de redistribución creciente de los ingresos tributarios a los gobiernos regionales. Este programa, en principio, no puede detenerse por eventos – las funciones de defensa nacional y seguridad interna pueden requerir que el gobierno central tenga una participación más alta en los ingresos en una recesión o, las funciones con externalidades a través de los departamentos, como la regulación medio ambiental, podrían ser mejor perseguidas por el gobierno central. Simultáneamente, la Constitución no provee el marco legal o institucional que conduzcan a los gobiernos departamentales a responsabilidad fiscal en las asignaciones de presupuesto tanto nacionales como regionales. Los gobiernos departamentales pueden generar déficits fiscales con la expectativa de un salvamento por parte del gobierno central<sup>1</sup>.
- La Constitución, en parte fuera de un compromiso desbalanceado para la igualdad de resultados más que para la igualdad de oportunidades, ha permitido a la Corte Constitucional actuar de una manera activa en la cual regularmente echa abajo la legislación aprobada con el beneplácito del Presidente y el Congreso. Por ejemplo, la Corte ha bloqueado la desindexación de los salarios para los empleados públicos simplemente porque las pensiones estaban indexadas (por el artículo 53 de la Constitución). La Corte Constitucional también ha legislado en contra de las políticas del gobierno relacionadas con la reforma de la burocracia<sup>2</sup>, de la estructura de los pagos de intereses sobre hipotecas, y de los impuestos diferenciales sobre la banca de consumo vs. las transacciones interbancarias<sup>3</sup>. En todos los casos los fallos pueden ser juzgados por haber causado un daño macroeconómico significativo. De manera más general, la Corte ha ido más allá de la revisión normal conocida como "revisión jurídica" al hechar abajo el Plan de Desarrollo del gobierno y ha usurpado ampliamente la dirección normal del ejecutivo y del legislativo de la política económica.
- La Constitución le da a los individuos privados derecho a impugnar la legislación directamente con las más altas cortes. De esta manera, casi toda la legislación es impugnada. A menudo, la

---

<sup>1</sup> A partir de 1997 el mecanismo de convenios de desempeño para adelantar programas de reforma económica territorial han sido cada vez más frecuentes. En el momento más de 20 departamentos ejecutan este programa. Además más de 30 municipios están en igual situación.

<sup>2</sup> La reforma fue diseñada para reducir el tamaño del sector público y así mitigar la búsqueda de rentas y su captura.

<sup>3</sup> La tributación sobre las transacciones interbancarias puede inducir un problema de liquidez, en la medida en que la fricción en el sistema de pagos detiene el flujo uniforme de dinero en la economía, y la represión financiera puede retrasar el crecimiento (véase Kugler y Neusser, 1998).

legislación se declara inconstitucional pese a los limitados fundamentos de procedimiento. La Corte y el legislativo no están igualmente balanceadas porque detalles como la organización interna del legislativo, por ejemplo como los requerimientos para debates, están incorporados en la Constitución. En contraste con muchas otras naciones, donde la organización interna se deja a la discreción del legislativo, la inclusión de detalles en la Constitución colombiana acerca de cómo las leyes son aprobadas ha en efecto contribuido a una extraordinaria intervención por parte de la Corte. Ha llegado a ser difícil para el gobierno anticipar qué actos legislativos serán sostenidos.

La Constitución de 1991 fue en parte negociada como un medio de terminar con el conflicto interno. El inicialmente grupo revolucionario M-19, que se convirtió en un partido populista con metas redistributivas, tuvo un éxito importante en las elecciones populares para la Asamblea Constitucional y recibió uno de los tres puestos de la mesa directiva. En efecto, su partido, Alianza Popular, tuvo la proporción más alta de delegados comparado con cualquiera de las listas que compitieron derivadas de los fragmentados partidos políticos tradicionales. El resultado fue un documento enormemente largo que intentó reasegurar todos los lados que en el futuro serían de su preferencia, introduciendo artículo tras artículo provisiones explícitas para todo, seguidas por una previsión general de posible inaplicabilidad en circunstancias atenuantes<sup>4</sup>. La Constitución intenta ser un documento de un micromanaje rígido (como la obligación de indexación de las pensiones, el establecimiento de metas para la inflación y la asignación del gasto público de las regiones o a la inclusión de definiciones de contabilidad pública) más que un documento que establece instituciones básicas para una toma de decisiones democrática en un mundo dinámico. Más aún, escrita en el momento en que muchas naciones en el mundo estaban emergiendo de un estado socialista y moviéndose al capitalismo de mercado, la Constitución establece y crea expectativas de un estado del bienestar. En efecto, ese énfasis corre ortogonal a las reformas económicas orientadas al mercado introducidas el mismo año por el gobierno.

Específicamente, el capítulo II, artículo I, "Derechos económicos, sociales y culturales" crea expectativas difíciles de cumplir para grupos en la sociedad como discapacitados, niños, y ancianos. Pero, en la actualidad, posiblemente no puede esperarse que el gobierno colombiano emule a sus contrapartes suecas o canadienses. En contraste, un texto así no se encuentra en la Constitución canadiense<sup>5</sup>.

---

<sup>4</sup> Esta es una manifestación extrema de una tendencia general. Mueller (1996) reporta que las constituciones nuevamente redactadas en años recientes no han resultado mejores en la estructura gubernamental y en la regla de juego para las ganancias de bienestar de largo plazo sino que más bien han sido armadas para satisfacer los intereses de corto plazo de los políticos que controlaron las convenciones constitucionales. Esto es consistente con los hallazgos de Shuggart (1998), quien modela la transición política y encuentra que la reforma resultará en un equilibrio favorable a los electores de beneficiados.

<sup>5</sup> Lo máximo que la Constitución canadiense contiene es una provisión que tiene en cuenta programas de acción afirmativos bajo ciertas circunstancias (véase el artículo 15, del Acto Constitucional, 1982). La Constitución colombiana trata de "constitucionalizar" o de poner en la ley básica un sistema de estado del bienestar que emula los de Canadá y Suecia. No obstante, ninguno de estos países ha considerado necesario poner esas reglas en la Constitución de sus países. Sobre los poderes generales del parlamento federal, véase el artículo 91, del Acto Constitucional de 1867, con respecto a los poderes del legislativo federal: "91. Será legal para la Reina, con el consejo y consentimiento del Senado y la Casa de los Comunes, hacer Leyes para la Paz, el Orden, y el buen Gobierno de Canadá, en relación con todos los Asuntos que no están dentro de las Clases o Sujetos de este Acto asignados exclusivamente a los legislativos de las Provincias". (N.B., véase también el Acto Constitucional de 1982: 15. (1) Todo individuo es igual antes y bajo la ley y tiene el derecho a igual protección e igual beneficio de la ley sin discriminación y, en particular, sin discriminación basada en raza, origen étnico o nacional, color, religión, sexo, edad o discapacidad mental o física. (2) Subsección (1) no excluye ninguna ley, programa o actividad que tenga como objeto el mejoramiento de las condiciones de los individuos o grupos en desventaja incluyendo aquellos que están en desventaja por causa de raza, origen étnico o nacional, color, religión, sexo, edad o discapacidad mental o física).

Entre tanto, la Constitución estadounidense asegura sólo que vigila la "promoción el bienestar general". Peor aún, un énfasis excesivo en un igualitarismo sin trabas puede llevar a ampliar la miseria.

Nuestro examen de la Constitución de 1991 hace una advertencia acerca del actual proceso de paz. La salud económica de largo plazo de la nación puede ser seriamente deteriorada si la paz se negocia a costa de concesiones extensas con respecto al proceso de toma de decisiones sobre la economía o al contenido de las políticas económicas de futuros gobiernos. Uno puede comprar tranquilidad transitoria, lo cual puede no traducirse en una paz duradera, a costa de inestabilidad de largo plazo y desorden. El *trade-off* implícito puede ser más indeseable.

En la sección 2, presentamos una discusión de la teoría sobre cómo el gobierno puede estructurarse para proveer división de poderes y de los temas prácticos relacionados con la implementación de la reforma institucional en Colombia. Luego, en la sección 3, discutimos los principales problemas de Colombia y cómo nuestras recomendaciones de política son diseñadas para enfrentar estos problemas. Posteriormente, en la sección 4 se explora el tema de la inestabilidad institucional y en particular la naturaleza de la relación ejecutivo-legislativo. En la sección 5 se hace un seguimiento de la determinación del balance de poderes entre las tres ramas del gobierno y la operación de los controles institucionales. Después de esto la sección 6 trata con el problema de la concentración de poder y las implicaciones para el sistema electoral, mientras la sección 7 cierra con conclusiones y examina temas adicionales.

## II. Las ventajas de la división de poderes

La democracia puede llevar, como Tocqueville anotó en *Democracy in America*, a "la tiranía de la mayoría" en la cual los derechos y las preferencias de la minoría se despachan rápidamente. Por ejemplo, los ciudadanos pueden tener perspectivas de corto plazo y usar la regla de la mayoría para la redistribución. Redistribución en exceso no puede sólo perjudicar a algunos individuos en el corto plazo sino que también puede afectar seriamente los incentivos necesarios para promover el crecimiento de largo plazo. Más aún, en cualquier sistema político, los políticos que defienden sus propios intereses buscarían extraer rentas. Esto es, cualquier sistema político puede ofrecer muchas oportunidades para la corrupción. Esto está particularmente presente en Colombia donde los políticos han estado tradicionalmente organizados en líneas clientelistas, donde las lealtades de los políticos son para limitados grupos de interés, como sindicatos de maestros o localidades, más que organizados en coaliciones amplias construidas alrededor de partidos "ideológicos"<sup>6</sup>. La división de poderes institucional puede ser el instrumento para minimizar el alcance del oportunismo en la toma de decisiones política. En esta sección nosotros discutimos la teoría detrás de la separación de poderes así como algunas consideraciones generales cruciales sobre la implementación de la reforma institucional en Colombia.

---

<sup>6</sup> Un problema sobresaliente es dónde trazar la línea entre sistemas clientelistas y la política de grupos de interés. Por una parte, la política de grupos de interés ocurre en una estructura de competencia organizada entre muchos grupos de interés efectivos, no obstante resulta en al representación de políticos de variados intereses. Y, donde los medios extralegales son usados, e instituciones políticas existentes controlan esos medios extralegales. Por otra parte, la política clientelista es marcada por la expresión de políticos de un número limitado de intereses basados en medios de influencia legales y extralegales, y sin controles o balances.

## A. La teoría sobre la división de poderes

La teoría de la separación de poderes es un principio básico dentro de la tradición constitucionalista liberal. Algunos filósofos políticos han guardado como una reliquia la separación de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial. Como una institución importante para prevenir el abuso del poder político por parte de los funcionarios públicos<sup>7</sup>. Mientras las elecciones son un mecanismo disciplinario, varios sistemas políticos tienen diferentes grados de equilibrio de poder entre la ciudadanía y las ramas del gobierno. La presunción general es que la separación de poderes da a los electores en las democracias liberales un mayor grado de control para controlar o vigilar a los funcionarios electos. Si hay competencia por la división de poderes entre las agencias del gobierno, es decir como líneas geográficas, los agentes no pueden sólo ejercer su voz en las próximas elecciones sino también ejercer una opción de salida si estuvieran descontentos<sup>8</sup>.

La literatura reciente sobre economía política ha determinado el impacto de la separación de poderes sobre el bienestar de los ciudadanos. Algunos han tomado una posición escéptica con respecto a la presunción de que la separación de poderes es un arreglo óptimo. Brennan y Hamlin (1994, 2000) argumentan que en algunas instancias la separación de poderes puede ser perjudicial pues un problema de intereses común puede inducir externalidades negativas entre varias ramas o jerarquías del Estado. Por tanto, la división de poderes puede causar fallas en la rendición de cuentas a los ciudadanos debido a conflictos distributivos. Chari, Jones y Marimon (1997) exploran este tema analizando la votación con papeletas divididas para los representantes políticos federales y regionales, en un modelo estático con formación política endógena. En general, la separación del ejecutivo y el legislativo puede no garantizar un resultado óptimo.

Alesina y Rosenthal (1996, 2000) muestran en un sistema dinámico que el bicameralismo, el federalismo, el presidencialismo y otras formas de separación de poderes son benéficas en la medida en que los votantes tienen más opciones posibles para utilizar el espectro político. Los electores pueden así obtener políticas moderadas aún cuando los partidos políticos estén polarizados. También Persson, Roland y Tabellini (1997a, 1997b) muestran que la separación de poderes elimina las rentas políticas provenientes de la información asimétrica y el abuso de poder.

Es implícito que el poder judicial forzará a que el proceso de negociación entre el ejecutivo y el legislativo esté dentro de las reglas del juego. En ambos casos, se asume que un poder judicial independiente y benevolente es capaz de hacer valer las reglas constitucionales, que proveen controles a través de requerimientos de acuerdos mutuos y balances distribuyendo la agenda de control.

El supuesto de que el poder judicial desempeñará su función sin distorsiones puede no ser apropiado, y especialmente en lo que se refiere al caso colombiano. Una de las principales contribuciones de la economía política moderna ha sido la introducción del comportamiento estratégico de los políticos. Aquí nosotros exploramos también las consecuencias del comportamiento estratégico de magistrados, quienes pueden estar política y económicamente motivados. Un poder judicial político

---

<sup>7</sup> Para ver los límites de esta doctrina hay que considerar que el Reino Unido es una democracia exitosa sin separación de poderes entre el ejecutivo y el legislativo, o sin una Constitución formal para ese tema. La Carta Magna no es una declaración que especifica completamente el sistema político. Por otra parte, la separación de poderes tiene mucho más sentido en Estados Unidos por su sistema federal. El legislativo le da a los intereses regionales un vehículo para controlar al ejecutivo. Lo mismo parece estar garantizado en Colombia, pero puede haberse hecho demasiado énfasis en este tema en la Constitución.

<sup>8</sup> Brennan y Hamlin (2000) usan estas dos formas de respuesta enfatizadas por Hirshman (1970) para analizar la separación de poderes.

y económicamente motivado podría resultar en una forma mal de bloqueo político<sup>9</sup>. Esta situación puede ocurrir incluso cuando el poder judicial no interviene, pero generalmente ocurrirá cuando no hay una mayoría popular grande para un cambio político (Krehbiel, 1998). Un resultado particularmente inquietante se daría donde un poder judicial muy poco representativo bloquea un cambio político que ha sido aprobado por el ejecutivo y el legislativo y tiene un extenso consenso popular. Motivaciones similares podrían adicionalmente reducir la división de poderes a través de una corte con una capacidad débil de hacer valer la ley en casos ordinarios.

## **B. Consideraciones generales**

Mientras la teoría parece favorecer la separación de poderes, especialmente en los sistemas presidenciales como el colombiano, existe un riesgo de estancamiento si la influencia política está basada en el poder de veto más que en legislar. En esta sección, nosotros presentamos y discutimos temas acerca de la implementación de reformas a la división de poderes institucional particularmente relevantes para Colombia.

### **1. Cortes constitucionales vs. cortes civiles**

Mientras que se ha anotado que el poder judicial en asuntos constitucionales se ha incrementado, la regulación de las cortes sobre asuntos administrativos y criminales se mantiene débil y la impunidad es rampante. Realmente, este es el peor escenario donde las cortes no cumplen en sus funciones básicas de hacer valer los derechos humanos y los derechos de propiedad pero intervienen al más alto nivel de la formulación de políticas.

Sin embargo, tener una Corte Constitucional fuerte puede tener efectos positivos ya que un poder judicial débil en asuntos constitucionales podría dejar la puerta abierta para una confabulación cubierta entre el ejecutivo y el legislativo. El problema es cuando las decisiones de la corte están más allá del dominio de regular sobre la legalidad de los asuntos de las agencias gubernamentales y chocar más directamente con la viabilidad de la implementación de la política<sup>10</sup>.

### **2. ¿Qué tanto cambio se necesita?**

Claramente, se necesita un cambio en el sistema político de Colombia para reducir presiones en el corto plazo por problemas como redistribución del ingreso, corrupción y deterioro de las costumbres políticas. Una pregunta central es la magnitud del cambio requerido. Es dudoso que solamente un cambio incremental dentro del actual sistema pueda alcanzar los objetivos deseados. Por el contrario, es probable que instituciones fundamentalmente diferentes se requieran para alcanzar la estabilidad política y la prosperidad económica.

Una pregunta muy relacionada se refiere a si los cambios pueden limitarse a la estructura formal gubernamental. Un cambio en las relaciones ejecutivo-legislativo y en la estructura de las cortes no puede ser significativo sin tener en cuenta que Colombia enfrenta una actividad extralegal muy importante. En particular, aquellos segmentos de la sociedad colombiana que se han identificado con

---

<sup>9</sup> Spiller (1990) y Gely y Spiller (1992) modelan cómo los magistrados se comprometen en comportamientos estratégicos, cuando están política y económicamente motivados.

<sup>10</sup> Hartlyn (1988, 1994) discute la confabulación como un aspecto de coaliciones políticas en Colombia.

los grupos políticos insurgentes ya sea de izquierda o paramilitares, deben incluirse en el proceso democrático para alcanzar la estabilidad de largo plazo. También, nosotros debemos considerar el hecho de que la extensiva actividad extralegal en si misma podría estar relacionada con los conflictos distributivos originados en los límites a la meritocracia. Las barreras a la entrada en la sociedad son perpetuadas por los intereses clientelistas que moldean los resultados políticos y para algunos están en el corazón de la violencia política.

### 3. No existe la "mejor vía"

Nosotros enfocamos nuestra tarea con una gran medida de humildad. Numerosas naciones han alcanzado un alto nivel de desarrollo económico y un relativamente alto nivel de libertad personal y seguridad física para sus ciudadanos. Las instituciones del gobierno varían ampliamente entre esas naciones. En algunas, sólo recientemente el ejecutivo y el legislativo han sido "balanceados" por un poder judicial independiente. En muchas, el gabinete del gobierno prevalece; y los legisladores individuales tienen poca iniciativa en el proceso político. En otras, el dominio del legislativo se ha mantenido. Igualmente, la independencia de los bancos centrales y de otras agencias de regulación económica varía<sup>11</sup>.

Estas observaciones sugieren que es poco probable que exista la "mejor vía". Aún para un país dado, si existiera la "mejor vía", el cambio factible es altamente dependiente de la trayectoria. Por ejemplo, la presunción de que la separación de poderes en el gobierno es la mejor forma de alcanzar la responsabilidad política se fundamenta en la capacidad de hacer valer la ley y la imparcialidad de la rama judicial. Entonces, sólo una vez que se garantizan provisiones constitucionales que dotan al poder judicial de incentivos apropiados, podemos esperar división de poderes entre las ramas del gobierno. Pero, muchas instituciones diseñadas para hacer balance entre poderes<sup>12</sup>. Adicionalmente, algunas veces el ambiente político cambia de manera inesperada<sup>13</sup>.

---

<sup>11</sup> Por ejemplo, existen diferencias dramáticas en la ley de bancarrota y los procedimientos en el Reino Unido y en Estados Unidos, sin embargo estos países tienen tradiciones legales relativamente similares y ambos son democracias electorales. Véase Franks y Sussman (1998).

<sup>12</sup> Aquí hay dos ejemplos:

- La constitución de la quinta república francesa estableció la elección indirecta del Presidente de la República. El intento de los constructores, principalmente Michel Debré, fue proporcionar un sesgo conservador al procedimiento. En efecto, los miembros del Colegio Electoral tuvieron un sesgo conservador pero eran anti- Gaullistas. Una previsión por una elección directa se hizo en 1962 a través de un referendun que enmendó la Constitución.
- El sistema estadounidense bicameral fue diseñado de modo que un Senado elegido indirectamente balanceara una Cámara de Representantes elegida popularmente. La Cámara se elegía cada dos años; los constructores de la Constitución creían que sería más sensible a los cambios de la opinión pública. El Senado era elegido indirectamente con periodos alternados de seis años. Cada estado tenía dos senadores. Esta característica permitió a los estados pequeños "equilibrar" la representación de los estados grandes en la Cámara. La elección indirecta se abolió finalmente en 1912. Los constructores de la Constitución habían fallado en anticipar un proceso de democratización, que incluyó primero la remoción de las restricciones de propiedad en la votación y después la remoción de las restricciones raciales y de género.

<sup>13</sup> En efecto, el servicio del distrito electoral y otras características del sistema político moderno (véase p.e. Fiorina, 1989) le dan a los beneficiarios de la Cámara un seguro virtual de reelección. En contraste, Las sillas en el Senado son menos seguras. La aparente explicación para la mayor volatilidad de las sillas del Senado es que los senadores van por distritos electorales estatales, haciendo el mercadeo en televisión más efectivo en términos de costos. Es más fácil para los competidores llegar a ser más visibles y transmitir su mensaje. Nosotros hemos aplicado esta percepción a nuestra propuesta para reducir el tamaño del Senado.



#### 4. Instituciones gubernamentales y división de poderes

Las instituciones relacionadas con la división de poderes que actúan sobre los problemas inducidos por una mayoría simple incluyen vetos al ejecutivo, legislativos bicamerales, requerimientos de una super mayoría de votos en algunas áreas, y revisión judicial. Todas estas instituciones inducen sesgos hacia mantener el status quo sobre lo fundamentado en la regla de la mayoría. Estas instituciones pueden también ser usadas para diseñar sistemas de incentivos que mejoren la responsabilidad de los políticos.

En general, si el control electoral es imperfecto, los requerimientos para el acuerdo mutuo y la agenda que fija la estructura pueden usarse para mitigar la concentración del poder político. Por ejemplo, la responsabilidad podría mejorarse permitiendo a un conjunto de actores políticos decidir sobre el tamaño del presupuesto, o el nivel de tributación, y a otro grupo decidir sobre cómo debe asignarse el presupuesto a los distintos programas<sup>14</sup>.

En la práctica, la separación de poderes necesita ser complementada por una división de poderes. Esta última establece la distribución del poder político entre las agencias del gobierno por encima y más allá de la asignación de funciones entre las diferentes ramas del gobierno derivadas de la separación de poderes<sup>15</sup>. La estructura institucional derivada de la Constitución debe conducir a una división de poderes entre Presidencia, Congreso y las Cortes. Si una de las ramas funcionales del gobierno tiene prerrogativas excesivas para gobernar sobre la toma de decisiones de los otros, la separación de poderes no será suficiente para dotar la formulación de políticas de representatividad de los intereses generales del electorado.

#### 5. Instituciones electorales y partidos políticos

La responsabilidad también es deteriorada por la política clientelista. Los buenos sistemas políticos de Europa, Norteamérica, Australia y Nueva Zelanda agregan estos intereses no directamente en el legislativo sino primero en partidos amplios que son coaliciones de intereses. Así, los objetivos legislativos de estos partidos representan paquetes de políticas nacionales. Los partidos llegan a ser *defensores* efectivos de los intereses de grandes grupos en lo público. A la vez, la estructura institucional controla efectivamente la actividad extralegal relacionada con la actividad de grupos de interés.

El costo de un sistema de partido es que estos tienden a ser defensores de intereses relativamente extremos. En el Reino Unido y en Estados Unidos, laboristas y demócratas, respectivamente, pueden verse como defensores de políticas sesgadas hacia los intereses de los trabajadores mientras *Tories* y republicanos, respectivamente, son más favorables al capital. Pero la división de poderes pueden ser y han sido incorporadas al sistema electoral que permite a los electores obtener compromisos más moderados creando un gobierno dividido o señalando, en elecciones especiales, el desacuerdo de la actual política del gobierno. Esas oportunidades parecen ser usadas efectivamente en Estados Unidos<sup>16</sup>, Francia<sup>17</sup>, Canadá<sup>18</sup>, y Alemania<sup>19</sup>.

---

<sup>14</sup> Véase Persson, Roland, y Tabellini (1997a).

<sup>15</sup> Véase Brennan y Hamlin (2000).

<sup>16</sup> Véase Alesina y Rosenthal (1995), Scheve y Tomz (1999), y Mebane (2000).

<sup>17</sup> Véase Alesina y Rosenthal (1995).

<sup>18</sup> Véase Erikson y Filippov (1998).

<sup>19</sup> Véase Brady, Cogan y Rivers (1997).

Colombia actualmente tiene el gobierno dividido con un presidente conservador y un congreso liberal. El problema es que los dos partidos han fracasado en articular los intereses del público amplio agregando grupos de electores para así alinear la política. Las coaliciones pueden construirse sobre la base de acuerdos clientelistas y la influencia política es acopiada de la amenaza del bloqueo entre poderes más que del potencial constructivo de una formulación de política de largo plazo.

## **6. Referéndum e iniciativa**

Cuando la responsabilidad o la obediencia del legislativo es débil, puede ser deseable compensar la democracia representativa con elementos de la democracia directa. La ventaja del referéndum es que el ejecutivo o el legislativo pueden dejar las decisiones difíciles a los votantes y el resultado, tendrá mayor legitimidad que una acción del legislativo. La desventaja está en la oportunidad de construir la propuesta de una manera manipuladora. Las iniciativas son propuestas populares directas. La ventaja es que ellas capacitan a las mayorías para ir "a la cabeza" del legislativo. La desventaja surge de nuestra mencionada crítica de la "tiranía de las mayorías". Hacer relativamente costoso –en términos de las firmas requeridas, por ejemplo– someter una iniciativa a votación puede mitigar esta desventaja.

## **III. Problemas y propuestas para un cambio institucional en Colombia**

En esta sección, nosotros enumeramos los principales problemas del sistema político colombiano y discutimos nuestras propuestas para solucionar estos problemas. Nosotros nos concentramos en los temas relacionados de ausencia de transparencia debida a una mala administración y a la falta de representatividad política del Estado.

### **A. Transparencia borrosa**

La magnitud del problema de mala administración y de la limitada transparencia observada se ejemplifican en cómo el proceso de formulación de políticas es afectado por los siguientes dos hechos:

- Hay una ausencia de seguridad física producida por un alto grado de actividad criminal a través de la sociedad, en general, y la guerrilla y los paramilitares, en particular, en buena parte del territorio nacional. La impunidad es rampante en la medida en que los cuerpos que hacen valer la ley y las cortes no son capaces de cumplir con sus respectivas funciones. La prevención y el castigo del crimen se han desplazado gradualmente de las agencias gubernamentales apropiadas a la esfera privada.
- Tradicionalmente, ha habido un limitado control civil al ejército. La ausencia de intervención militar en años recientes puede resultar, por una parte, de la habilidad militar para obtener relativamente grandes presupuestos como resultado de la inseguridad física y la violencia política y, paradójicamente, de posiblemente beneficiarse indirectamente del tráfico de narcóticos. Así, el ejército puede no tener incentivos suficientemente fuertes para tratar con estos problemas.

Abordar estos dos temas esenciales está fuera del alcance de este capítulo. Sin embargo, nosotros anotamos que estos problemas han tenido un impacto innegable sobre el desempeño institucional. Por ejemplo, el Congreso ha adoptado el voto secreto en respuesta a las amenazas físicas a sus miembros.

## B. Política no representativa

Las limitaciones en la representatividad de la formulación de política y cuántas distorsiones resultan del activismo en las cortes pueden recogerse de las siguientes observaciones:

- La elite colombiana es estrecha. Por ejemplo, parece haber un elemento fuerte de herencia familiar en la presidencia (p.e. tres pares de familiares cercanos quienes fueron presidentes: dos Pastrana, dos López y dos Lleras). Los niveles más altos del gobierno tienen un fuerte elemento tecnocrático. A la vez, como fue establecido por el *Economist Intelligence Unit*, "las diferencias ideológicas entre los partidos se han desvanecido por ahora se apoya el liberalismo económico y por algún grado de federalismo". Bajo estas condiciones, existe claramente una necesidad por un cambio en el que el Congreso pueda representar mejor al público en general.
- Actualmente, el Congreso es clientelista en su orientación. En consecuencia, tiende a imponer una política de "favoritismo particular" donde las políticas son ineficientes y las rentas se distribuyen según intereses especiales. Las propuestas del ejecutivo para mejorar la eficiencia y promover el crecimiento son bien sea abiertamente rechazadas o modificadas para promover una redistribución ineficiente. Alternativamente, el ejecutivo es forzado a hacer concesiones favoritistas a miembros del legislativo. El ejecutivo sólo tiene un poder de compensación débil con respecto al legislativo. El ejecutivo puede desafiar la constitucionalidad de las leyes aprobadas a través de la Corte Constitucional pero no puede vetar las leyes sobre la base de su contenido yendo en contra del interés nacional. Esto reduce el alcance del ejecutivo para mitigar la fijación de cláusulas con intereses especiales en leyes generales. Para superar esta limitación, nuestra sexta propuesta provee poderes de fijación de agenda para el ejecutivo a través de hacer posible la aprobación de leyes urgentes por medio de un procedimiento de vía rápida sin modificaciones. La reforma electoral propuesta<sup>20</sup> de cambiar el residuo más grande por una representación proporcional y nuestras propuestas 7, 8, y 9 también son diseñadas para atacar el problema de clientelismo. Además, la propuesta 10 para una iniciativa popular es diseñada para promover la acción ciudadana cuando el legislativo no responde.

Aún cuando el ejecutivo y el legislativo están de acuerdo sobre una legislación, la legislación a menudo es derribada por la rama judicial. Un activismo judicial injustificado se produce, en parte, por las expectativas demasiado igualitarias creadas por la Constitución y, en parte, por la tendencia al populismo en el poder judicial a lo largo de América Latina<sup>21</sup>.

Institucionalmente, el activismo es promovido por la ausencia de estructura al interior del sistema judicial. Nuestra primera propuesta ataca este problema. Nuestra segunda propuesta, para decisiones de supermayoría trata con el activismo directamente. En otras palabras, el ejecutivo y el legislativo son "inocente hasta que se pruebe que es culpable". De manera análoga a los jurados procesales, donde se requiere de unanimidad para probar la culpabilidad, las supermayorías de jueces son necesarias para que la legislación rija. Nuestra tercera propuesta, para la permanencia en el cargo de por vida, reduce los incentivos políticos al populismo. Actualmente, los magistrados sirven por períodos de ocho años y no pueden ser reelegidos.

---

<sup>20</sup> Esto incluiría un cambio del Artículo 263 de la Constitución, que establece el residuo más grande como el sistema electoral para escoger quién es elegido en muchos distritos representativos.

<sup>21</sup> La tendencia populista de las cortes de América Latina se nota ampliamente en un conjunto de estudios de países sobre mercados de crédito preparado para la conferencia IABD de Buenos Aires, en octubre de 1998.

Además, nuestra cuarta propuesta es que el ejecutivo y el legislativo nombren a los jueces en las altas cortes para eliminar las presiones populistas inducidas por la práctica de auto abastecerse en el poder judicial. Esto también eliminaría la necesidad de prohibir que se mantenga otra magistratura de la alta corte durante el año de designación de la corte constitucional<sup>22</sup>. Nuestra quinta propuesta aboga por la introducción de cortes especializadas para asuntos económicos dentro de la jerarquía del poder judicial.

## IV. Inestabilidad institucional y relaciones ejecutivo-legislativo

En esta sección nosotros exploramos las raíces de la inestabilidad institucional y consideramos cómo ha sido afectada la relación entre el presidente y el congreso. En su corta historia, un rango muy amplio de estructuras institucionales ha sido implementado en Colombia. Desde la independencia en 1810, ha habido cambios constitucionales drásticos en 1821, 1848, 1863, 1886, 1910, y 1991. Además de la Asamblea Constitucional de 1991, la anterior constitución sufrió otras importantes modificaciones, como en la reforma constitucional de 1936 o la reforma de 1968.

También se han hecho importantes modificaciones en el grado de concentración del poder político. Han habido períodos de consenso de los dos partidos, como en el Frente Nacional, así como el ganador hace todos los arreglos, con una redistribución extensa del control político del partido perdedor al partido ganador. Además, hubo períodos de régimen militar y también de dominación de un sólo partido, como en la época liberal desde 1930 hasta *La Violencia* y una dictadura militar en 1958.

Dentro de todas estas variaciones de la asignación de poder, poco se ha hecho para fomentar y fortalecer la democracia de origen popular. El dominio militar no es democrático, aún los períodos de consenso han afectado ampliamente la división del poder dentro de los grupos limitados y la ausencia de movilidad social dentro del liderazgo gubernamental.

### A. Las raíces de la inestabilidad

Nosotros observamos que el ejecutivo desde 1948 ha disfrutado de una gran discreción y de manera repetida pasa por alto el sistema formal de división de poderes, asumiendo poderes especiales durante estados de emergencia<sup>23</sup>. Una posible explicación sería que las elites políticas han intentado reformas institucionales necesarias pero han sido frustradas bien sea por el poder local o por el dominio del partido liberal en el Congreso, sugiriendo inestabilidad en la formación de la coalición dentro del legislativo que ha llevado al ejecutivo a ejercer la discreción. Sin embargo, la justificación más común dada históricamente para la declaración de estados de emergencia por el Presidente ha sido restaurar el imperio de la ley y el orden tras un estallido de violencia, más que pasar por encima del Congreso.

La violencia endémica se ha perpetuada al punto que su uso como un activo político y económico en la Colombia contemporánea provee fuertes incentivos para que algunos grupos salgan del proceso democrático establecido. En consecuencia, las características notorias en este ambiente de inestabilidad institucional han sido tanto la concentración del poder político como la persistencia de la violencia política.

---

<sup>22</sup> De acuerdo con el artículo 240 de la Constitución.

<sup>23</sup> El sistema francés es tal vez instructivo aquí. Los poderes especiales fueron frecuentes en la cuarta república, donde el parlamento dominado y el Gabinete tenían poderes de control de la agenda débiles o no los tenían. En la quinta república, el Consejo de Ministros/Presidente ha tomado un poder de toma de decisiones mucho mayor de "los soberanos gobernantes" (para usar el término de Debré) y el gobierno ha sido facilitador y más legítimo a costa de ser menos abierto a las iniciativas individuales.

La suspensión del funcionamiento normal de las ramas judicial y legislativa del gobierno dictada por la declaración frecuente de estados de emergencia ha implicado una amplia discreción para la rama ejecutiva y los militares para ejercer control político. Durante los períodos de emergencia, los políticos centralizaron el poder sin una división efectiva de poderes. A través del tiempo fueron justificados incrementos sustanciales en el presupuesto de defensa sobre la base de una situación cercana a una guerra civil.

Si bien la amenaza de una toma rebelde nunca ha sido inminente, de manera interesante, el exterminio de la violencia política no ha llegado a ser un resultado probable en ninguna etapa del conflicto. La persistencia de la violencia política fue un equilibrio sostenible hasta la última década, antes de que surgiera la alianza de las guerrillas con los carteles de las drogas. La terminación del movimiento guerrillero habría eliminado el espacio para la declaración de estados de emergencia con lo cual habría despojado al ejecutivo de los beneficios de la concentración del poder político, y los militares habrían perdido recursos sustanciales. Este es otro ejemplo de cómo una institución diseñada para la relación de poderes, es decir la declaración de estados de emergencia, no funciona de la manera deseada.

A pesar de una disminución secular en la desigualdad de ingresos y el crecimiento real en los noventa, los movimientos políticos de izquierda armados se mantuvieron fuertes. Ha sido difícil cooptar la oposición ilegal<sup>24</sup>, especialmente desde que las guerrillas han estado vinculadas a los carteles del narcotráfico. Estos carteles han sido capaces de operar en áreas remotas con apoyo logístico local y protección. Tal desarrollo ha dado a la guerrilla recursos para construir un arsenal suficientemente fuerte para permitirle controlar más de la mitad de los municipios en el país.

Simultáneamente, los grupos paramilitares también están vinculados a los carteles de las drogas ilegales. El acervo de armas de los movimientos políticos ilegales ha llegado a ser su mayor activo de negociación a pesar de su aparente falta de apoyo popular. En particular, el poder de coerción es suficiente para hacer de la guerrilla un jugador político que sea tenido en cuenta.

Durante la última década, la incapacidad del gobierno para contener los grupos insurgentes de izquierda ha sido casi que tolerante, y alguien podría decir que incluso benévola, se han ignorado los grupos paramilitares ilegales apoyados por las víctimas de la violencia guerrillera. La adopción de ya sea de la autoridad militar o de poderes de emergencia como una respuesta fácil a la violencia parece haber sido consignada exitosamente en la Constitución de 1991. Colombia ha tenido un dominio civil, con poderes de emergencia usados únicamente para asuntos económicos, pero el costo ha sido la casi imposibilidad de legislar las reformas. Las cortes han sido facultadas pero a los jueces no se les ha provisto de los incentivos adecuados. En particular, el poder judicial ha restringido y efectivamente controlado a las otras ramas del gobierno de una manera populista. La concentración del poder se ha evitado a costa de estancar la formulación de políticas.

## **B. La tensión entre el Congreso y el Presidente**

Es importante compensar el equilibrio de poder entre el ejecutivo y el legislativo sin ir más allá de la situación de arbitrariedad con poderes ejecutivos de emergencia. Con respecto a la operación del legislativo, nosotros sugerimos, en nuestra séptima propuesta, que la reserva del voto en el Congreso sea eliminada en la medida en que estorba el monitoreo que hacen los electores de sus representantes. Con respecto al balance de poder entre el ejecutivo y el legislativo, es importante inventar formas de

---

<sup>24</sup> Excepciones destacadas son el pacto de paz firmado por el gobierno con el M-19 y el proceso de paz en 1983 con las FARC, que las convirtió en el partido político la Union Patriótica. En el caso del M-19, el pacto absolvió a sus miembros de las actividades ilegales previas. En el caso de las FARC, sucedieron muchos asesinatos de aquellos quienes adquirieron legitimidad al ser elegidos; estos asesinatos generaron un retorno a la insurgencia.

romper el bloqueo que impida la colusión total como una posibilidad extrema no la suspensión completa de los poderes judicial y legislativo como otra. Este último resultado lleva a una concentración completa del poder político y a parar el debate

Actualmente, el ejecutivo puede cuestionar la constitucionalidad de las leyes aprobadas a través de la Corte Constitucional, pero no puede vetar las leyes sobre la base de que su contenido vaya en contra del interés nacional. Esto reduce el campo para que el ejecutivo incluya artículos de interés especial en leyes generales. Para superar esta limitación nosotros proponemos, en nuestra sexta propuesta, la provisión de una agenda que establezca poderes para el ejecutivo a través de posibilitar la aprobación de leyes urgentes, sin adiciones o modificaciones, a través de un procedimiento de vía rápida. Esto puede limitar la magnitud en la cual los miembros del Congreso fuerzan al ejecutivo a negociaciones que resultan en la introducción de cláusulas clientelistas en leyes no relacionadas.

Nuestra propuesta plantea una gran pregunta: cuánto persiste en el legislativo una fijación de agenda y un poder de enmienda? Nuestras recomendaciones van en línea con los cambios hechos en la última mitad del siglo veinte. Existe alguna tendencia a reforzar los poderes del ejecutivo a través de procedimientos de "vía rápida" en Estados Unidos. El sistema francés va mucho más lejos de este punto, simultáneamente puede haber un valioso "control" en los sustanciales poderes de vigilancia e investigación como los dados al legislativo en Estados Unidos.

Aunque tanto los sistemas de Francia como de Estados Unidos tienen poderes ejecutivos fuertes en comparación a los sistemas puramente parlamentarios, ellos proveen al elector un buen balance del poder presidencial a través de la creación de un gobierno dividido o *cohabitación*. Persson y Tabellini (1999) muestran que este tipo de compensación en los sistemas presidenciales tiende a llevar a gobiernos más pequeños con menos rentas políticas y menos redistribución que en los sistemas parlamentarios. Alesina y Rosenthal (1995, 2000) muestran que el gobierno dividido produce políticas menos polarizadas que el de dominio de un partido en los sistemas puramente presidenciales.

Una característica valiosa del gobierno dividido es que éste puede permitir la defensa de puntos de vista de política opuestos y el debate público. Si por otra parte, el gobierno dividido simplemente significa un retorno a las soluciones negociadas no transparentes, como en la época del frente nacional, el gobierno dividido no sería deseable. Por tanto, la competencia política es una condición *sine qua non* para la separación de poderes pues induce menos polarización y más opciones políticas para los electores. Esto requiere de partidos políticos más fuertes y de menos candidatos. Nuestras propuestas 8 y 9 apuntan en esta dirección.

## V. Las tres ramas del Gobierno

En esta sección, nosotros discutimos las tres ramas del gobierno y proporcionamos detalles que apoyan nuestras principales propuestas políticas. Adicionalmente, discutimos otras áreas donde sería deseable un cambio. Si bien la separación de poderes es deseable, la división de poder debe ser un complemento necesario. La separación de poderes establece que las diferentes ramas del gobierno sean controladas por diferentes agentes. Sin embargo, estos agentes pueden representar intereses limitados si todos ellos pertenecen al mismo partido. Incluso, este es un resultado probable en las democracias con competencia política limitada.

### A. Ejecutivo

En Colombia, ha habido un movimiento de las burocracias tradicionales a las tecnocracias modernas. Pero algunos cuestionan si este desarrollo ha estado acompañado por un aumento suficientemente

amplio de la meritocracia. En particular, el gabinete está conformado cada vez más por profesionales entrenados en el extranjero. La presencia de "tecnócratas" en el gabinete es un desarrollo positivo pero las barreras a la entrada para los segmentos de la población menos acomodados son inquietantes. Una distribución de oportunidades más igual para la acumulación de capital humano y maneras alternativas de reclutamiento podrían dar mayor representación en el gabinete a individuos que han tenido previamente experiencia importante en cargos electorales. Esta filosofía puede ser resumida en la frase: "todos los políticos son locales". Esto refleja una necesidad de construir una política de consenso desde el origen más popular hasta lo más alto. Por tanto, las tendencias tecnocráticas en el ejecutivo deberían verse con cautela<sup>25</sup>. Ciertamente, aparte del gabinete en si mismo, los funcionarios gubernamentales deberían ser elegidos localmente. Esto se hace, por ejemplo, en Estados Unidos con los bancos regionales de la Reserva Federal y con los nombramientos de los jueces de distrito federales, los jueces de quiebras, los jueces de la corte de apelaciones y los fiscales de distrito de los cuerpos locales o regionales.

Históricamente el ejecutivo ha tenido problemas de corrupción o de mala administración. El ejecutivo hizo un intento reciente por introducir reformas para limitar el espacio para la corrupción en el oficio público. Las medidas propuestas en el paquete de la Reforma del Estado de 1999 buscaban incorporar transparencia y responsabilidad en el manejo público de los recursos. Esta iniciativa legislativa fue bloqueada en el Congreso, con el respaldo de la Corte Constitucional. También, poderes especiales han sido otorgados al ejecutivo para formular leyes en esta dirección pero su constitucionalidad ha sido cuestionada. Esta es otra instancia de reciente reglamentación por parte de la Corte Constitucional, que ha echado abajo la política del Ejecutivo por inconstitucional. Nosotros podríamos interpretar esto como una reacción en contra de la auto atribución sin trabas de prerrogativas especiales por los presidentes recién electos.

## **B. Legislativo**

El Congreso es bicameral con senadores elegidos en una papeleta nacional y representantes a la Cámara elegidos en distritos de múltiples miembros, ambos por periodos de cuatro años. Adicionalmente, el sistema hare de residuos más grandes se usa como el método de representación proporcional. El sistema como un todo permite la elección de miembros que tienen bases geográficas limitadas, en el caso de la Cámara, o bases de intereses especiales estrechas, en el caso del Senado y de la Cámara. Esto puede significar que usted tenga las consecuencias adversas del "favoritismo" de la política local sin las connotaciones positivas del "origen popular". En este sentido nuestras propuestas son cambios que mejorarían la función de representación del legislativo.

Existen muchas posibles reformas para considerar cuál haría la interacción entre el Ejecutivo y el Legislativo más productiva. Primero, aunque nosotros favorecemos una agenda de poderes de control más fuerte para el presidente, sería deseable incrementar la capacidad de vigilancia y el acopio de información del legislativo de forma que le permita hacer recomendaciones constructivas sobre la legislación.

Segundo, con respecto al tema general de la corrupción, los legisladores deberían ser aislados de las influencias ilegales a través de una reforma a la financiación de las campañas. Tercero, debería haber una reducción del tamaño del Senado, que es la cámara alta más grande en el hemisferio occi-

---

<sup>25</sup> Nosotros anotamos que vivimos en un mundo con crecientes expectativas de democratización. Los ciudadanos de las naciones son crecientemente escépticos de las meritocracias como la "ENArques" en Francia.

dental (Culver, 1999, p.14). Legislativos grandes han sido vistos simplemente como una fuente de empleo para el aparato del partido (véase Culver, 1999, p. 6)<sup>26</sup>. Debería haber un control en la forma de un fuerte sesgo status quo en contra de la indiferencia con el tamaño del legislativo y el sistema electoral<sup>27</sup>. Este punto es de particular importancia dado el extensivo grado de corrupción que ha sido documentado desde los noventa tanto en el Senado como en la Cámara de Representantes. Cuarto, debería limitarse cualquier posibilidad de expansión de la Cámara de Representantes.

Los episodios recientes muestran que los beneficios de mejorar el papel de vigilancia del legislativo podrían extenderse a tratar con la corrupción así como para mejorar la calidad de la legislación. Con respecto a uno de los últimos escándalos por malversación de fondos en el Congreso el Fiscal General, Alfonso Gómez, dijo en marzo 25 de 2000 que "en general, existen tres tipos de responsabilidad: disciplinaria, penal y política. A menudo es más importante hacer cumplir la responsabilidad política más que la penal. Es la *falta de control político lo que facilita la corrupción* porque el control político oportuno puede evitar docenas de procesos penales".

Esto suena como un argumento para mejorar la autorregulación en el legislativo. Es incluso notable que fuera el presidente Andrés Pastrana quién tuvo que pedir las renunciaciones a las directivas del Congreso, en vez de ser sus compañeros legisladores. Dada la abrumadora evidencia, los legisladores tuvieron que someterse al ejecutivo. Esto incluso es más interesante que cuando se dió la posibilidad de revocar a la totalidad del Congreso, este cumplió con su papel de vigilancia y alegó una conducta inapropiada por algunos de sus miembros, quienes tuvieron que renunciar.

Después de que el apoyo de la mayoría en el Congreso se perdió, el ejecutivo cuestionó la integridad de todo el Congreso sobre la base de la corrupción de sus directivas, y en particular propuso revocar el período a todos los miembros del Congreso. En respuesta, el Congreso rechazó esa propuesta proponiendo que el período del Presidente fuera revocado exactamente con los mismos fundamentos. Esto indica que el problema de impunidad puede ser parcialmente impulsado por la falta de incentivos para obtener información sobre corrupción más que por la falta de eficiencia por parte de aquellos quienes deberían encontrar esa información, en particular el legislativo y el Contralor General de la República. Nuestra propuesta 4, limitar el espacio para concesiones al legislativo por parte del ejecutivo para aprobar leyes, debería aumentar el control mutuo de las ramas del gobierno.

## C. Judicial

La introducción de la corte constitucional en 1991 ha generado una larga disputa al interior del poder judicial en contra de las jurisdicciones ordinarias y contencioso administrativa, es decir la Corte Suprema y el Consejo de Estado. Desde 1992, la corte constitucional ha rechazado muchas decisiones aprobadas por las otras altas cortes. Uno de los papeles de esta corte es identificar la colusión encubierta entre el ejecutivo y el legislativo, o los errores constitucionales, en el proceso de promulgación de una ley. Desafortunadamente, Colombia parece tener el problema de las cortes activistas que inter-

---

<sup>26</sup> Los electores son sensibles a esto y cuando les es dada la opción, como en Illinois en 1953, han votado por reducir el tamaño del legislativo.

<sup>27</sup> Un ejemplo clásico del motivo "empleo" es el crecimiento de la cámara baja francesa y el cambio de distritos de un único miembro a representación proporcional para los socialistas franceses justo antes de su derrota en las elecciones de 1986. Es tal vez mejor fijar el sistema electoral en la Constitución, removiendo cualquier incentivo del legislativo a ajustar el sistema por ventaja política de corto plazo.



vienen frecuentemente. Esta es de hecho parte de una tendencia alrededor del mundo donde las cortes están llegando a ser más independientes e intervienen para oponerse a las políticas del ejecutivo.

Las cortes activistas pueden tomar decisiones que no reflejan el consenso general con lo cual producen un conflicto de larga duración<sup>28</sup>. Las cortes activistas también fomentan el uso de juicios para producir cambios de política que los grupos no pueden alcanzar por la vía del proceso legislativo usual. Existe un *trade-off* entre activismo para proteger los derechos de la minoría e ir en contra de la opinión de la mayoría. Una consecuencia negativa del activismo es un incremento de la incertidumbre, que, en términos económicos es un desincentivo a la inversión. Algunas veces las cortes deberían tener impactos puramente negativos sobre la política del gobierno; y otras veces ellas deberían legislar activamente, como ha sido el caso en Estados Unidos en algunas ocasiones.

En el caso de Colombia, el activismo parece haber ido fuera de los límites en el sentido de que mientras el sistema de justicia en general está en un estado precario, los recursos están siendo dedicados a hechar abajo las políticas económicas sobre dudosos fundamentos constitucionales. El poder judicial debería ser más activo para hacer cumplir las leyes existentes sobre crimen y corrupción y menos activo en el proceso de formulación de las leyes.

El activismo en el poder judicial en Colombia radica en la forma en que las altas cortes están organizadas y la manera en que los magistrados son escogidos. Incluso, los magistrados tienen en buena medida los mismos incentivos que los políticos. Los magistrados son seleccionados por sus pares y por el ejecutivo para períodos relativamente cortos de ocho años y sin posibilidad de reelección. Un individuo no puede ser juez un año antes de ser seleccionado como magistrado. Esto limita el espacio para que los miembros de las altas cortes sean escogidos en el curso de su carrera. Los potenciales candidatos tienen que encontrar actividades y medios de sustento durante el período previo a que el ejecutivo, el Consejo de Estado, o la Corte Suprema los seleccione. También, después de haber servido en las altas cortes, ya que ellos no pueden ser reelegidos, los magistrados sólo pueden tener trabajos públicos después de un año. El corto lapso de la carrera de los altos jueces de la corte podría hacerlos más propensos a prestarse a decisiones populistas, o incluso miopes. Además, el carácter populista del poder judicial puede ser reforzado por el autoreclutamiento en la selección de los magistrados para las altas cortes.

La forma en la cual la Constitución está escrita incluso le da a la Corte Constitucional amplia libertad para interpretar las leyes. La diversidad en la Asamblea Constitucional electa que redactó la Constitución de 1991 no llevó a un acuerdo sobre las reglas y procedimientos con la visión de que la formulación de las leyes reflejara las preferencias de los ciudadanos sin infringir los derechos de las minorías. Incluso, la asamblea no logró un acuerdo sobre los principios generales para facilitar la toma de decisiones política y económica. En vez de resolver las diferencias, toda clase de intereses fueron protegidos en cientos de artículos, los cuales implicaron promesas no realistas para todos los grupos de la sociedad. Esto significa que cualquier ley puede ser cuestionada como inconstitucional por algunos grupos. Como las acciones de magistrados individuales son de dominio público, los incentivos están claramente sesgados hacia decisiones populistas en la medida en que el período de un magistrado esté cerca a su fin.

En términos de la estructura de las altas cortes, los principales cambios requieren enmiendas constitucionales. Un par de reformas que no requieren cambios constitucionales se relacionan con el nú-

---

<sup>28</sup> Por ejemplo, la sentencia de la corte que establece ayuda para la integración a la escuela y, la sentencia sobre la igualdad del gasto de los estudiantes son dos ejemplos de Estados Unidos.

mero de miembros de la Corte Constitucional así como con la naturaleza de la mayoría requerida. La ley establece el número de magistrados. Reduciendo este número se puede inducir un sesgo *contra el status quo* en el sentido en que, dado el número impar de magistrados, una mayoría para una decisión requeriría una proporción más alta de defensores en la Corte. También, esto generaría una concentración de poder al interior de la Corte. Otra forma de limitar la excesiva influencia de la Corte Constitucional en el proceso de formulación de las leyes es requerir supermayorías para declarar las leyes inconstitucionales, como lo recomendamos en la propuesta 2. En este caso, el apoyo para una decisión también podría requerir una proporción más alta de defensores que antes.

Los principales cambios del poder judicial que podrían fomentar la división de poderes implican reformas constitucionales. El artículo 233 de la Constitución establece que los miembros de la Corte Constitucional sean escogidos, para un período fijo de ocho años sin reelección, por el Senado sobre la base de listas tres candidatas proporcionadas por el ejecutivo, la Corte Suprema y el Consejo de Estado, respectivamente. La miopía que esto induce distorsiona de manera adversa la toma de decisiones de los magistrados. En particular, al final de su relativamente corto período surgirá un claro sesgo populista dado que una carrera política es un prospecto probable para los magistrados. Nosotros proponemos que el período en la corte sea alargado. Las acciones de los jueces en parte reflejan horizontes relativamente cortos inducidos por los períodos de ocho años no renovables. Períodos más largos serían deseables, e incluso nosotros recomendamos nombramientos de por vida en la propuesta 3. Si el período se mantuviera fijo, una posibilidad es permitir a los magistrados servir más de un período.

Otra fuente de ineficiencia en la rama judicial es la falta de una estructura jerárquica entre las altas cortes así como una división del trabajo ambigua entre ellas. Debería establecerse cuál es la corte más alta en el país. La Constitución dice que el Consejo de Estado debe pronunciarse o decidir sobre algunos asuntos constitucionales pero no especifica sobre cuáles. También, no existe una ley explícita para resolver el conflicto en las decisiones de varias altas cortes. En principio, el Consejo de Estado debería tratar con los asuntos de derecho administrativo y la Corte Suprema con los asuntos de derecho civil. Esta es una división de tareas válida, sin embargo, sería deseable tener una jerarquía entre las cortes que induzca un proceso claro, como recomendamos en la propuesta 1. Actualmente, cualquier ciudadano puede cuestionar las leyes sobre la base de la constitucionalidad. En consecuencia, cualquier ley puede ser cuestionada inmediatamente y "caerse" si la mayoría de magistrados la consideran inconstitucional. Sería deseable un proceso en el cual la Corte Constitucional sea la última instancia de la toma de decisiones al interior de la rama judicial.

Una labor de las cortes es controlar al ejecutivo -en acciones arbitrarias o caprichosas, por ejemplo al legislativo- en legislación inconstitucional, por ejemplo. Otra labor, mucho más discutible, es que las cortes balanceen y asuman un papel legislativo cuando el poder legislativo falla en sus actuaciones<sup>29</sup>. Si consideramos la posibilidad de un comportamiento estratégico por parte del poder judicial, la foto se hace sustancialmente más compleja. Nosotros queremos que cada rama controle a las otras sin caer en un juego de tal para cual. Esto ha pasado recientemente no sólo entre las ramas del gobierno sino también al interior de la rama judicial. Por ejemplo, como ya se señaló entre la Corte Constitucional y las otras altas cortes ha habido algún bloqueo en la toma de decisiones. Más allá de la separación de poderes entre las ramas se necesitan procesos de decisión más claros al interior de ellas.

---

<sup>29</sup> Un ejemplo particularmente penoso de esto se relaciona con el intento de la Corte Constitucional de dictar una conducta apropiada para el Banco de la República, en relación con algunas posiciones de nuestro Banco Central en política monetaria.

La manipulación de la ambigüedad en los procesos administrativos puede tener consecuencias muy adversas (McCubbins et al., 1987; Spiller, 1990). Nuestras propuestas buscan limitar las consecuencias adversas del comportamiento estratégico de los jueces a través de la eliminación del cortoplacismo y de la introducción de una jerarquía clara entre las cortes.

También recomendamos en la propuesta 5 la creación de unas nuevas cortes especializadas en asuntos económicos, como cortes tributarias y cortes de bancarrota, con jueces que hayan recibido entrenamiento profesional en las áreas relevantes. La experiencia en las bajas cortes puede reducir la interferencia nociva de las altas cortes, las cuales pueden asumir una posición política populista con efectos adversos sobre los incentivos<sup>30</sup>.

## VI. Elecciones y concentración del poder político

En cualquier democracia liberal las elecciones son una de los mecanismos más importantes de disciplina para que los electores eviten el abuso de poder de los formuladores de política. La división de poderes no puede concebirse aislada de las instituciones electorales. En esta sección, nosotros discutimos la democracia directa y la competencia electoral como formas de controlar a los políticos. La competencia política proporciona incentivos adicionales a los políticos para buscar el bienestar de los ciudadanos y limitar las ambiciones personales.

Generalmente nosotros vemos la separación de poderes y la competencia electoral como complementos más que como sustitutos. En Colombia, durante el período del Frente Nacional, la colusión indujo una concentración del poder político *de facto* aunque diferentes agentes desempeñaban funciones gubernamentales separadas. Persson y Tabellini (1999) muestran que las elecciones mayoritarias, más que las proporcionales, aumentan la competencia entre partidos al concentrarse en los distritos marginales claves. El resultado es la generación de menos rentas a los políticos pero más redistribución y gobiernos más fuertes.

### A. Democracia directa: Referéndum, iniciativa y revocación

La democracia directa, además de las elecciones, son un importante camino para controlar y equilibrar a las ramas del gobierno. El referéndum se usa típicamente para distinguir una institución donde el gobierno busca la aprobación popular para una política particular o un cambio constitucional. La iniciativa designa a la democracia popular, donde un voto ocurre por la iniciativa de los ciudadanos. La revocación es una iniciativa que se usa para remover de su oficio a un funcionario elegido o nombrado, incluyendo los jueces.

Existen pros y contras de estos tres mecanismos y una amplia varianza en la cual son usados alrededor del mundo. Por ejemplo, en Italia se permite la iniciativa para rechazar leyes pero no para aprobar nuevas leyes. La motivación para el referéndum permite a los gobiernos legitimar políticas debatidas o "pasarle la carga" a los electores. La motivación de la iniciativa es controlar la influencia del interés especial sobre el gobierno. Colombia permite alguna iniciativa directa para presentar leyes al Congreso, pero esto es diferente a permitir a los electores "ir a la cabeza" del legislativo.

---

<sup>30</sup> Kalmanovitz (2000) ha documentado las decisiones de la Corte Constitucional acerca de la forma en la cual los intereses hipotecarios deberían incrementarse y con respecto a la provisión de servicios públicos que van en contra de la lógica económica. Básicamente, ésta ha intentado imponer acciones inconsistentes con la factibilidad presupuestal no sólo del gobierno central sino también de los bancos privados citando párrafos de la Constitución, que se refieren y a la equidad y a los derechos de los ciudadanos.

Algunas formas de democracia directa podrían tener un sentido particular en Colombia si uno acepta el planteamiento de que el gobierno es muy obediente a un electorado relativamente estrecho. Cómo trabaje la democracia directa depende mucho de los detalles. Por ejemplo, el número de firmas requeridas para una iniciativa es una variable crucial para la determinación del desempeño de este mecanismo. También, es importante si se tienen elecciones separadas o si esos temas son votados durante las elecciones generales.

Si bien los detalles merecen una atención especial, dados los pobres resultados de sus actuales instituciones, Colombia debería hacer más uso de las instituciones de democracia directa que son de hecho ampliamente usadas en otras naciones. El referéndum nacional se usa frecuentemente en Europa. Aunque no hay una previsión para la democracia directa en la constitución estadounidense porque fue un documento deliberadamente elitista del siglo XVIII, el referéndum y la iniciativa se volvieron populares a nivel de estado en Estados Unidos con el Movimiento Progresivo a finales del siglo XIX. En Suiza, casi todas las decisiones políticas son tomadas por referéndum, y las reformas mayores requieren no sólo una mayoría de electores sino también una mayoría de distritos. Esta forma de "doble mayoría" podría ser una manera de dar algunas garantías a grupos que tienen apoyo regional y a otros grupos, como las FARC, para alcanzar un apoyo de origen popular más fuerte.

## **B. Competencia política**

La competencia política en si misma puede ser el control más importante en un sistema político. La prescripción estándar de los economistas es por un sistema político que haga cumplir el imperio de la ley, mantenga los derechos de propiedad, limite la intervención del gobierno en el funcionamiento del mercado, y tenga una formulación de política económica "independiente" de la influencia política, particularmente con respecto a los bancos centrales. Nosotros necesitamos especificar en esta estructura la relevancia del principio: un ciudadano, un voto.

Nosotros argumentaremos que la competencia política es esencial en varios aspectos. Primero, puede resolver los problemas de gestión y reducir la búsqueda de rentas y la corrupción que estarían presentes en un monopolio no controlado políticamente, aunque fuera tecnocrático. Segundo, ponderar a los ciudadanos por variables diferentes a la riqueza, favorece la distribución del ingreso. Algunas políticas redistributivas pueden promover el crecimiento. Esas políticas podrían incluir, por ejemplo inversión en educación que incrementa la formación del capital humano entre los niños de familias pobres, inversión en salud y nutrición para los mismos propósitos, y políticas de bancarrota que permitan nuevas oportunidades. Tercero, cuando hay excesos redistributivos, la competencia política genera una defensa de las reformas que incrementan los incentivos económicos. Colombia necesita reformas para impulsar la competencia política.

Varios hechos indican que hay ausencia de competencia política. Primero, desde que se terminó la dictadura militar en 1958, los liberales han tenido la presidencia excepto 14 años, y los liberales ahora tienen más del doble de los asientos que los Conservadores en ambas casas del Congreso. Segundo, como se indicó antes, parece haber un fuerte elemento de herencia familiar en la presidencia. Más específicamente, debería haber una remoción de las barreras a la entrada a la competencia política. Finalmente, muchos observadores han notado una reducción de las diferencias políticas entre los dos principales partidos.

Por tanto existen algunas preguntas abiertas. ¿Hay un conflicto redistributivo? ¿Hay la seguridad adecuada? Una respuesta negativa a estas preguntas indica que la totalidad del sistema puede carecer de legitimidad. En el contexto colombiano, hay una necesidad por promover la competencia política,

no sólo a través de la división de poderes sino de otras instituciones. Actualmente, las instituciones políticas distribuyen el poder entre las ramas del gobierno posibilitando el veto mutuo y generando estancamiento. La ineficiencia en el proceso de formulación de políticas ha producido apatía y desconfianza hacia los políticos colombianos. En particular, los objetivos de monitoreo y defensa deben ser impulsados de una manera que, más que degenerar en violencia, traduzca el conflicto en consenso sobre las políticas de largo plazo.

## VII. Conclusión

Nosotros hemos documentado la necesidad de que el sistema político en Colombia llegue a ser más competitivo y más equilibrado. La competencia debería tener lugar entre coaliciones ampliamente fundamentadas en vez de políticos con clientelas estrechas. Un sistema más competitivo probablemente requerirá de una ampliación de la representatividad gubernamental. Simultáneamente, el poder judicial necesita redirigir su énfasis del rechazo populista a las propuestas del gobierno sobre normas erróneas de igualdad y equidad, con beneficios de corto plazo para los que están en desventaja pero que infligen un daño de largo plazo, a hacer valer la legislación que trata con el crimen y la corrupción.

Colombia, claro está, tiene importantes problemas relacionados con la violencia, la insurgencia guerrillera, y las relaciones entre civiles y militares. Esos problemas superan el alcance de este capítulo, pero afectan el funcionamiento de las instituciones. Por ejemplo, la amenaza de violencia ha llevado al voto secreto en el Congreso y también ha afectado el funcionamiento del poder judicial. De manera más general, el deterioro severo de la ley y el orden retroalimenta la parálisis institucional y ha servido para reforzar tendencias negativas en la relación entre las ramas del gobierno.

En la interacción entre el legislativo y el ejecutivo, observamos un patrón que oscila entre la cooperación extremadamente cercana y un completo gridlock, con intentos del ejecutivo de invocar poderes extra constitucionales. Con respecto al papel de poder judicial para facilitar la división de poderes, la existencia de la Corte Constitucional desde 1991 ha reducido el espacio para cubrir la potencial colusión en la formulación de las leyes y para la declaración de estados de emergencia por parte del ejecutivo. Por otra parte, la Corte ha introducido distorsiones muy costosas al intervenir en el proceso legislativo. Esto debido a los incentivos y a la factibilidad de que los magistrados tomen decisiones populistas.

Sin embargo, incluso con un trasfondo de violencia generalizada, nosotros creemos que Colombia puede beneficiarse del cambio institucional. El cambio más importante se refiere al sistema judicial. Necesita establecerse una jerarquía clara en la toma de decisiones, incluyendo cortes especializadas en asuntos económicos. Los jueces necesitan ser controlados haciendo nombramientos independientes del sistema judicial. Finalmente, la tendencia de las cortes a casi automáticamente pasar por encima del ejecutivo y el legislativo necesita ser controlada requiriendo una supermayoría de jueces de la corte para rechazar la legislación.

Otros cambios esenciales se refieren al legislativo. En muchos asuntos, el voto secreto debe ser eliminado. El clientelismo necesita ser restringido reduciendo el tamaño del legislativo y cambiando el sistema electoral del mayor residuo por distritos representativos. Pero, estas reformas requieren de reformas constitucionales. El clientelismo puede también limitarse dando al ejecutivo poderes de vía rápida para hacer propuestas inmodificables. Aunque parezca paradójico pedir más poderes para el ejecutivo como una forma de fomentar la división de poderes, es apropiado dado que el Congreso puede llevar el proceso legislativo a un estancamiento demandando reformas favoritistas. La vía

rápida reduce el espacio para esta clase de negociaciones oportunistas al forzar al Congreso a votar sobre un tema planteado por iniciativa legislativa del ejecutivo. Si hay oposición con base en el interés nacional, el legislativo siempre tiene el poder de hacer coaliciones y someter a votación propuestas alternativas. Finalmente, el ejecutivo y el legislativo podrían ser controlados por iniciativa popular.

Aunque bien intencionada, la Constitución de 1991 ha dejado a Colombia con una capacidad disminuida para gobernar de una manera que promueva la eficiencia económica y el crecimiento. En particular, la división de poderes institucional es inadecuada. Provisiones constitucionales que intentan atrincherar resultados económicos y sociales poco factibles han resultado en leyes distorsionantes en el poder judicial, que han disminuido significativamente las capacidades de formulación de política y de leyes de las otras ramas del gobierno. La estabilidad institucional se puede alcanzar si el proceso político es facultado y estructurado para maximizar la representatividad del electorado. La separación y la división de poderes es una característica prominente del sistema político en las democracias liberales modernas, que tienen el potencial para promover la formulación de leyes en línea con el interés nacional, a la vez que las cortes independientes y la competencia política prevalecen. En la crisis actual, los cambios que nosotros hemos recomendado ameritan una consideración seria.

## Referencias

- Alesina, A. y H. Rosenthal (1995). *Partisan Politics, Divided Government, and the Economy*, New York: Cambridge University Press.
- Alesina, A. y H. Rosenthal (1996), "A Theory of Divided Government", *Econometrica*, 64: 1311-1341.
- Alesina, A. y H. Rosenthal (2000), "Polarized Platforms and Moderate Policies with Checks and Balances," *Journal of Public Economics*, 75: 1-20.
- Brady, D., J. Cogan, y R. D. Rivers (1997), *Revolving Gridlock: Politics and Policy from Carter to Clinton*. Boulder: Westview Press.
- Brennan, G. y A. Hamlin (1994), "A Revisionist View of the Separation of Powers", *Journal of Theoretical Politics*, 6: 345-368.
- Brennan, G. y A. Hamlin (2000), *Democratic Devices and Desires*, Cambridge University Press, UK.
- Chari, V., L. Jones and R. Marimon (1997), "The Economics of Split-Ticket Voting in Representative Democracies", *American Economic Review*, 87: 957-76.
- Culver, W. (1996), "Legislatures in Latin America" Working Paper, SUNY- Stony Brook.
- Fiorina, M. (1989), *Congress: Keystone of the Washington Establishment*, Yale University Press.
- Franks, J. y O. Sussman (1998), "Financial Innovations and Corporate Insolvency", Working Paper, London Business School.
- Gely, R. y P. Spiller (1992), "The Political Economy of Supreme Court Constitutional Decisions: The Case of Roosevelt's Court-Packing Plan", *International Review of Law and Economics*, 12: 45-67.
- Hartlyn, J. (1988), *The Politics of Coalition Rule in Colombia*, Cambridge University Press.
- Hartlyn, J. (1994), "Presidentialism and Colombian Politics" in J. Linz and A. Valenzuela, eds., *The Failure of Presidential Democracy – The Case of Latin America*, Vol. 2, Johns Hopkins University Press.
- Hirshman, A. (1970), *Exit, Voice and Loyalty*, Harvard University Press.
- Kalmanovitz, S. (2000), "Los Efectos Económicos de la Corte Constitucional" Working Paper, Banco de la República, Santafé de Bogotá, Colombia.
- Krehbiel, K. (1998), *Pivotal Politics: A Theory of U.S. Lawmaking*. Chicago: University of Chicago Press.
- Kugler, M. y K. Neusser (1998), "Manufacturing Growth and Financial Development: Evidence from OECD Countries", *Review of Economics and Statistics* 80: 638-646.
- McCubbins, M., R. Noll, y B. Weingast (1987), "Administrative Procedures as Instruments of Political Control", *Journal of Law, Economics and Organization*, 3: 243-277.
- Mebane, W. (2000), "Coordination, Moderation, and Institutional Balancing in American Presidential and House Elections". *American Political Science Review* 94: 37-57.
- Mueller, D. (1996), *Constitutional Democracy*, Oxford University Press.
- Persson, T.; G. Roland y G. Tabellini (1997a), "Separation of Powers and Political Accountability", *Quarterly Journal of Economics*, 112: 1163-1202
- Persson, T., G. Roland and G. Tabellini (1997b), "Comparative Politics and Public Finance", CEPR Discussion Paper No. 1737.
- Persson, T. y G. Tabellini (1999), "The Size and Scope of Government: Comparative Politics with Rational Politicians", *European Economic Review* 43: 699-735.
- Poole, K. y H. Rosenthal (1996), "¿Are Legislators Ideologues or the Agents of Constituents?" *European Economic Review*, 40: 707-717.
- Scheve, K. y M. Tomz (1999), "Electoral Surprises and the Midterm Loss in US Elections", *British Journal of Political Science* 29: 507-521.
- Shuggart, M. (1998), "The Inverse Relationship between Party Strength and Executive Strength: A Theory of Politicians' Constitutional Choices," *British Journal of Political Science*, 28: 1-29.
- Spiller, P. (1990), "Politicians, Interest Groups and Regulators: A Multiple Principals Agency Theory of Regulation, (or Let Them Bribe)," *Journal of Law and Economics*, 33: 65-101.

## Apéndice. Propuestas de reforma

- ❑ *Establecer una jerarquía clara en la toma de decisiones entre los tres sistemas de cortes (la Corte Constitucional, la Corte Suprema y el Consejo de Estado) de manera que esas decisiones puedan ser apeladas hacia arriba en la jerarquía y que las decisiones de las cortes más altas en la jerarquía sean limitantes para las cortes más bajas en la jerarquía.*
- ❑ *Para que la Corte Constitucional pueda hechar abajo una ley aprobada con el acuerdo del Presidente y el Congreso deberá requerirse del voto de una supermayoría de 7 de los 9 miembros.*
- ❑ *Modificar el artículo 253 de la Constitución para hacer nombramientos de pro vida a los miembros de la Corte Constitucional, la Suprema Corte y el Consejo de Estado.*
- ❑ *Modificar los artículos 231 y 239 para tener jueces en las altas cortes nominados por el ejecutivo y confirmados por el Senado. En el artículo 240, eliminar la prohibición de tener otra magistratura en una corte alta dentro del año de nombramiento en la Corte Constitucional.*
- ❑ *Dentro de la jerarquía de la corte, crear cortes especializadas en asuntos económicos, como el tributario y las quiebras.*
- ❑ *Modificar los artículos 154 y 163 para dar al presidente poderes de “vía rápida” para someter al Congreso proposiciones inmodificables sobre asuntos urgentes de política económica.*
- ❑ *Eliminar el voto secreto en el Congreso y en las tres altas cortes excepto para asuntos relacionados con el crimen organizado.*
- ❑ *Revisar el artículo 171 para reducir el tamaño del Senado de 102 a 51 miembros.*
- ❑ *Revisar el artículo 176 para que el tamaño de la Cámara de Representantes no aumente de su tamaño actual de 165*
- ❑ *Que los ciudadanos privados recolectando firmas del 5% del electorado puedan iniciar un referéndum nacional sobre cambios legislativos y constitucionales. (Actualmente, el artículo 375 permite a los ciudadanos sólo proponer cambios al Congreso).*